



# HANDBUCH

zur Ausweitung der Deckung  
der sozialen Sicherheit  
auf Arbeitsmigranten



Die hier verwendeten Bezeichnungen, die der Praxis der Vereinten Nationen entsprechen, sind keinesfalls als Meinungsäußerung der IVSS zu verstehen zur rechtlichen Situation eines Landes, einer Region oder eines Territoriums oder deren Behörden, oder betreffend die Festlegung ihrer Grenzen.

Obwohl die Erstellung und Aufbereitung der hier veröffentlichten Daten mit Sorgfalt erfolgte, lehnt die IVSS jede Verantwortung für Ungenauigkeiten, Auslassungen oder andere Fehler in den Daten und für etwaige finanzielle oder andere Verluste oder Schäden, die sich aus der Benutzung dieser Publikation ergeben, ab.

Diese Veröffentlichung wird unter der Lizenz „Creative Commons Namensnennung - Keine kommerzielle Nutzung - Keine Bearbeitungen 4.0 International (CC BY-NC-ND 4.0)“ zur Verfügung gestellt.

Dieses Handbuch wurde unter der Verantwortung der IVSS-Abteilung für die Entwicklung der sozialen Sicherheit von Hauptautor Simon Brimblecombe unter Einbeziehung von Beiträgen und Kommentaren von Edmundo Mao de Ferro Martinho, Florian Leger, Raul Ruggia, Dmitri Karasyov, Guillaume Filhon, Gwenael Dhaene, Shea McClanahan, Magid Fathallah, Maribel Ortiz, Cherry Thompson-Senior und Yukun Zhu verfasst.

Alle Handbücher der IVSS-Serie zur Ausweitung der sozialen Sicherheit stehen auf [www.issa.int/resources](http://www.issa.int/resources) zum Download zur Verfügung.

Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit  
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](mailto:issacomm@ilo.org)  
[www.issa.int](http://www.issa.int)

ISBN: 978-92-843-9184-4

© Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit 2014

# Inhalt

<b>Vorwort</b>	<b>4</b>
<b>Zusammenfassung</b>	<b>5</b>
<b>1. Arbeitsmigranten</b>	<b>10</b>
1.1. Definition und Beschreibung	<b>10</b>
1.2. Definition der Ausweitung der Deckung der sozialen Sicherheit	<b>20</b>
1.3. Gründe für die Ausweitung der Deckung auf Arbeitsmigranten	<b>20</b>
1.4. Schwierigkeiten bei der Ausweitung der Deckung auf Arbeitsmigranten	<b>23</b>
1.5. Deckung im allgemeinen System oder spezielle Programme für Arbeitsmigranten	<b>25</b>
<b>2. Interne Arbeitsmigranten</b>	<b>28</b>
2.1. Interne Arbeitsmigranten	<b>28</b>
<b>3. Internationale Arbeitsmigranten</b>	<b>35</b>
3.1. Rechtliche Hindernisse	<b>35</b>
3.2. Faktische Hindernisse	<b>49</b>
3.3. Ansprechendere Gestaltung der sozialen Sicherheit für Arbeitsmigranten und verbesserte Leistungsniveaus	<b>55</b>
<b>4. Schlussfolgerungen</b>	<b>59</b>
<b>Anhang</b>	<b>60</b>
<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>66</b>

# Vorwort

Die im Jahr 2010 angenommene IVSS-Strategie zur Ausweitung der Deckung durch die soziale Sicherheit definiert konkrete Maßnahmen, mit denen Organisationen der sozialen Sicherheit dazu beitragen können, dass ein größerer Anteil der Weltbevölkerung Zugriff auf effektive Leistungen der sozialen Sicherheit hat. Des Weiteren legt sie fest, in welchem Umfang die IVSS als Vereinigung von Organisationen der sozialen Sicherheit ihren Mitgliedern Unterstützung bei deren Bemühungen zur Ausweitung der Deckung bieten sollte.

Bei der Umsetzung von Programmen und Initiativen mit dem Ziel der Ausweitung der Deckung durch die soziale Sicherheit können schwerwiegende verwaltungstechnische Probleme bei der Deckung bestimmter Bevölkerungsgruppen auftreten. Zu den schwer erreichbaren Bevölkerungsgruppen zählen in der Regel Selbstständige, die nicht im landwirtschaftlichen Bereich tätig sind, Migranten, Hausangestellte und Arbeiter und Angestellte in der Landwirtschaft und der Fischerei. Die Ausweitung der Deckung der sozialen Sicherheit umfasst auch eine geschlechtsspezifische Komponente, da Frauen häufiger keinen angemessenen Zugang zu Leistungen haben.

Im Rahmen eines umfassenden Projekts zur Ausweitung der Deckung gemäß der IVSS-Strategie hat die IVSS zwei Handbücher zu Strategien und verwaltungstechnischen Lösungen für die Ausweitung der Deckung auf spezifische, schwer erreichbare Gruppen vorbereitet und entwickelt Richtlinien für die Verwaltung der sozialen Sicherheit zur Unterstützung dieses Prozesses. Das erste dieser Handbücher betrifft Schwierigkeiten im Zusammenhang mit selbstständig Tätigen. Das zweite Handbuch identifiziert die wesentlichen Probleme, die bei der Ausweitung und der Verbesserung der Deckung für Arbeitsmigranten auftreten können und schlägt praktische Maßnahmen vor, um diese Zielgruppe besser zu erreichen.

Dieses Handbuch ist als flexibles Hilfsmittel zu verstehen und wird basierend auf den Erfahrungen der IVSS-Mitglieder erweitert, aktualisiert und verbessert werden. Der Fokus liegt vor allem auf der Bereitstellung von Leistungen aus beitragsabhängigen Sozialversicherungssystemen. Die Rolle beitragsunabhängiger Leistungen wird ebenfalls angesprochen, ist aber nicht der Schwerpunkt dieses Handbuchs.

**Hans-Horst Konkolewsky**  
IVSS-Generalsekretär

# Zusammenfassung

Die Zahl interner und internationaler Migranten beläuft sich weltweit auf mehr als 1 Milliarde, und diese Zahl steigt rapide an. Die internationale Migration, die mehr als ein Viertel der weltweiten Migrationsströmungen ausmacht, ist in einem Wandlungsprozess begriffen. Während sie bislang meist als weltweites Süd-Nord-Phänomen begriffen wurde (IAO, 2012a), nehmen derzeit die Süd-Süd-Migrationsströmungen zu. Interne Migranten – die sich innerhalb der Landesgrenzen bewegen – stellen mehr als 10 Prozent der Weltbevölkerung dar. 40 Prozent der internen Migranten weltweit leben in Asien. In vielen Ländern und Regionen sind rege und signifikante Migrationsströmungen vom Land in die Städte zu beobachten. In Anbetracht des Umfangs und der prekären Situation dieses Bevölkerungssegments können die Systeme der sozialen Sicherheit ihre Deckungsziele nur durch die Ausweitung der Deckung der sozialen Sicherheit auf Arbeitsmigranten erreichen.

Die ökonomischen Auswirkungen der Arbeitsmigration auf die Herkunftsländer sind enorm – in einigen Ländern beträgt die Summe, die von Arbeitsmigranten nach Hause geschickt wird, mehr als 10 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP). Migrationsströmungen können weitere ökonomische, demografische und soziale Auswirkungen haben, die teilweise auch Vorteile für die Aufnahmeländer bergen:

- Zustrom von Fähigkeiten und Kompetenzen, die im Aufnahmeland nicht oder nur in begrenztem Umfang verfügbar sind.
- Arbeitsmigranten verfügen oft über Engagement und Unternehmergeist. Die Einzelprofile sind natürlich vielgestaltig, doch Migranten im formellen Sektor haben meist finanzielle Mittel, die ihnen ermöglichen, das Land oder die Region zu wechseln.
- Arbeitsmigranten sind größtenteils im Alterssegment 20–39, verfügen über eine abgeschlossene, abbezahlte Ausbildung und sind bereits wirtschaftlich aktiv. Im Durchschnitt sind diese Erwerbstätigen jünger als der allgemeine Bevölkerungsdurchschnitt und können so das demografische Profil des Aufnahmelandes verjüngen.

Der Zustrom von Arbeitsmigranten wirft jedoch auch gewisse Probleme auf. Es gibt zum Beispiel Hinweise darauf, dass diese Form der Zuwanderung zu einem Abfall der Lohnkurve führt. Auch Fragen der Kultur und der Integration müssen gelöst werden, insbesondere, wenn sich Arbeitsmigranten verstärkt in einzelnen geografischen Regionen niederlassen.

Die Bedeutung von Arbeitsmigranten für die wirtschaftliche Entwicklung des Aufnahmelandes ist nur einer von vielen Gründen, weshalb nationale Systeme der sozialen Sicherheit ihre Deckung auf diese Bevölkerungsgruppe ausweiten sollten. Angesichts der steigenden Zahl von Arbeitsmigranten in vielen Ländern lassen sich Fortschritte bei nationalen und internationalen Deckungszielen nur

erreichen, wenn dieser Personenkreis in die Bemühungen einbezogen wird. Es gibt aber auch andere Gründe: Abgesehen davon, dass die grundlegenden Bedürfnisse und Anforderungen an die soziale Sicherheit der Arbeitsmigranten und ihrer abhängigen Familienmitglieder erfüllt werden, zählen hierzu Vorteile für die Systeme der sozialen Sicherheit und die Gesellschaft als Ganzes:

- Systeme der sozialen Sicherheit liefern grundlegende Leistungen und Dienste, um besonders die anfälligeren Teile der arbeitenden Bevölkerung vor Risiken zu schützen. Die Ausweitung der Deckung auf diese Erwerbstätigen entspricht dem grundsätzlichen Menschenrecht auf soziale Sicherheit.
- Die Ausweitung der Deckung der sozialen Sicherheit fördert den sozialen Zusammenhalt, erleichtert wirtschaftliches Wachstum und stärkt den öffentlichen Rückhalt für Systeme der sozialen Sicherheit.
- Die Deckung von Arbeitsmigranten kann auch von der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund gemäß dem Prinzip der sozialen Gerechtigkeit als wichtig erachtet werden (zum Beispiel bei entsandten Arbeitnehmern).
- Arbeitsmigranten können zur Verbesserung der demografischen Situation des Aufnahmelandes beitragen und sind häufig während ihres ganzen Lebens Nettobeitragszahler zum System der sozialen Sicherheit.
- Die Deckung von Arbeitsmigranten unterstützt andere Bemühungen, den informellen Sektor in formelle Beschäftigung umzuwandeln, stärkt die Mobilität von Angestellten und stellt einen Schutz gegen die Ausbeutung von Arbeitsmigranten dar.

Daher kann eine Ausweitung der Deckung der sozialen Sicherheit auf Arbeitsmigranten dazu beitragen, dass Systeme der sozialen Sicherheit ihre Aufgabe, für sozialen Schutz zu sorgen, besser erfüllen, und unterstützt außerdem wirtschaftliches Wachstum und den sozialen Zusammenhalt. Gleichzeitig können Systeme der sozialen Sicherheit eine wichtige Rolle angesichts der Herausforderungen spielen, die mit Migrationsströmungen einhergehen. Sie fördern zum Beispiel die Integration, und indem sie die Deckung nach und nach auf Arbeitsmigranten ausweiten und somit deren Arbeit in den formellen Sektor überführen, bieten sie konkrete Maßnahmen gegen das Risiko eines stagnierenden oder fallenden Lohnniveaus aufgrund von Sozialdumping und ähnliche Auswirkungen der Migration.

Die Einbeziehung von Arbeitsmigranten in Programme der sozialen Sicherheit stellt Organisationen der sozialen Sicherheit häufig vor Probleme. Dies liegt daran, dass sich die Charakteristika der Arbeitsmigranten – etwa eine kurze Karriere im Aufnahmeland, häufige Arbeitsplatzwechsel, häufige Aktivität im informellen Sektor, räumliche Trennung von abhängigen Familienmitgliedern – von der Mehrheit der Beschäftigten unterscheidet. Darüber hinaus entsprechen sie seltener dem typischen Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Verhältnis, auf das zahlreiche Systeme der sozialen Sicherheit aufbauen. Weitere Schwierigkeiten hinsichtlich der Deckung von Arbeitsmigranten sind unter anderem:

- Die Schwierigkeit, die Anzahl und Eigenschaften von Arbeitsmigranten vorherzusagen. Studien zufolge sind Arbeitsmigranten bei wirtschaftlichen Flaute häufig als erste betroffen, und die unvorhersehbaren Strömungen dieser Werkstätigen stellen Organisationen der sozialen Sicherheit hinsichtlich der Verwaltung und Planung vor Probleme.
- Arbeitsmigranten sind eine heterogene Gruppe – von armen und anfälligen, häufig weiblichen Arbeitern im informellen Sektor bis hin zu gut verdienenden, professionell mobilen Angestellten.
- Die Deckung kann durch unterschiedliche kulturelle und sprachliche Hintergründe sehr erschwert werden.
- Die räumliche Trennung der Arbeitsmigranten von ihren abhängigen Familienmitgliedern stellt ein Problem für die angemessene Deckung der Beschäftigten und ihrer Familien dar.
- Informationslücken hinsichtlich der persönlichen Situation des Arbeitsmigranten: Ihre persönlichen Angaben fehlen eventuell in nationalen Datensystemen und sie wenden sich möglicherweise für Unterstützung an andere Gruppen als Einheimische des Aufnahmelandes.
- Arbeitsmigranten sind häufig im informellen Sektor aktiv und ihre Karriere ist im Allgemeinen kürzer. Dies wirkt sich auf ihre Leistungsberechtigungen aus (vor allem in Systemen mit relativ hohen Mindestanforderungen für die Inanspruchnahme von Leistungen, zum Beispiel Mindestdauer des Aufenthalts oder Summe der Beitragszahlungen), auf die Übertragbarkeit von Leistungen und die Rolle des Arbeitgebers beim Einzug und der Zahlung der Beiträge für die soziale Sicherheit.
- Die Deckung von Arbeitsmigranten erfordert oft einen signifikanten administrativen Aufwand. Hierzu kann die Abstimmung mit anderen – häufig ausländischen – Organisationen zählen, die Verwaltung der oft komplizierten persönlichen Daten und Beitragshistorien von Arbeitsmigranten und die Notwendigkeit, in Fremdsprachen zu kommunizieren.
- Aufgrund ihres fragmentierten Erwerbslebens beziehen Arbeitsmigranten oft wesentlich niedrigere Rentenleistungen als entsprechende Erwerbstätige ohne Migrationshintergrund. Dies kann auf Zeiträume ohne Deckung, auf erst im Zeitverlauf ansteigende Ansparraten mancher Systeme oder auf Nichterfüllung der Mindestanforderungen für die Inanspruchnahme von Leistungen zurückzuführen sein. Manche Probleme können durch multilaterale Abkommen gelöst werden, doch die wesentliche Herausforderung ist nach wie vor die Sicherstellung angemessener Rentenleistungen.

Effektive Antworten auf diese Probleme erfordern eine Kombination aus politischem Willen, angemessen gestalteten Leistungen, die Übernahme finanzieller Verantwortung und entsprechende verwaltungstechnische Maßnahmen. Dieses Handbuch führt eine Reihe möglicher Maßnahmen auf, die sich bei der Ausweitung der Deckung der sozialen Sicherheit auf interne und internationale Arbeitsmigranten bewährt haben. Hierzu zählen:

**Politische Maßnahmen** zur Ausweitung der Deckung auf Arbeitsmigranten:

- Ausweitung der Deckung auf Arbeitsmigranten, indem diese in die gesetzliche Definition der durch die soziale Sicherheit gedeckten Gruppe von Erwerbstätigen aufgenommen werden oder indem Anpassungen der Leistungs- und Beitragsstrukturen vorgenommen werden. Unter letztere Maßnahmen fallen zum Beispiel die Senkung von Unverfallbarkeitsbedingungen, die Kürzung von Wartezeiten oder die Vereinfachung der Beitragsberechnungen.
- Einrichtung freiwilliger Programme für im Ausland aktive Erwerbstätige mit Leistungen, die an ihre spezielle Situation angepasst sind (zum Beispiel Rentensparkonten, medizinische Ausgaben, Reisezuschüsse und Familienleistungen).
- Sicherung der erworbenen Leistungsberechtigungen von Arbeitsmigranten und Garantie der Übertragbarkeit der Leistungen.
- Eine Verbesserung der Übertragbarkeit zwischen verschiedenen Systemen innerhalb desselben nationalen Rechtsraums ebenso wie über Landesgrenzen hinweg durch die Harmonisierung der Vorschriften für Leistungsberechtigungen und feste, einheitliche Verfahren für die Anerkennung, den Transfer und die Zahlung der erworbenen Leistungen sowie die Einrichtung einer angemessenen Koordination zwischen den unterschiedlichen Institutionen für die soziale Sicherheit, um Effizienz bei Verwaltung und Management der Einzelfälle sicherzustellen.
- Verbesserung der Angemessenheit der Leistungen, die Arbeitsmigranten in freiwilligen und Pflichtsystemen erwerben, durch effektive Finanzierungsmechanismen und die Schaffung von Anreizen (und die Beseitigung von Negativanreizen) für Arbeitsmigranten, an entsprechenden Programmen teilzunehmen.
- Hierbei kommt multi- und bilateralen Abkommen eine besonders wichtige Rolle zu. Solche Abkommen sollten eine Reihe allgemeiner Prinzipien berücksichtigen, darunter die Gleichbehandlung von Arbeitsmigranten, die Auszahlung der Leistungen der sozialen Sicherheit (zum Beispiel eine beitragsbasierte Rente) an den Arbeitsmigranten ausschließlich durch das System der sozialen Sicherheit in nur einem Land, den Schutz der erworbenen Leistungsberechtigungen und effektive und detaillierte Mechanismen zur Finanzierung von Leistungen aus unterschiedlichen Quellen. Der Erfolg solcher Abkommen hängt von den administrativen und verwaltungstechnischen Fähigkeiten der betroffenen Institutionen der sozialen Sicherheit ab.

Politischer Wille und daraus abgeleitete Vorschriften sind wichtig, doch eine effektive Deckung von Arbeitsmigranten ist nur durch **angemessene administrative und verwaltungstechnische Maßnahmen** möglich. Hierzu zählen:

- Enge Zusammenarbeit aller betroffenen Stellen und Organisationen für Arbeitsmigranten, um diese zum Beitritt zu motivieren;
- Einrichtung mobiler Büros<sup>1</sup> und vereinfachter Verfahren und Beitrittsbedingungen, um den Beitritt zu fördern;

---

1. Häufig in Form temporärer lokaler Büros an regelmäßig wechselnden Orten.



- Zielgerichtete Kommunikation mit Arbeitsmigranten in deren Muttersprache über angemessene Kommunikationskanäle;
- Abschätzung der Auswirkungen und konkrete Umsetzung von bi- und multilateralen Abkommen mit entsprechenden Institutionen im In- und Ausland, unter anderem zu Aktenführung, Bereitstellung von Informationen, Zahlungsmechanismen und Koordination;
- Effektiver Einsatz von IKT-Systemen zur Speicherung, Nachverfolgung und Berechnung von Leistungsberechtigungen und zur Vereinfachung der Koordination mit anderen Stellen und Systemen der sozialen Sicherheit (IVSS, 2013c).

Institutionen der sozialen Sicherheit können auch eine maßgebliche Rolle bei der Umsetzung **weiterer Maßnahmen** spielen, um die Leistungen attraktiver zu gestalten (besonders wichtig für freiwillige Systeme für Arbeitsmigranten), um das Bewusstsein für die Thematik zu erhöhen und die öffentliche Wahrnehmung von Programmen für die soziale Sicherheit zu verbessern, um Arbeiter und ihre Familien während ihres ganzen Lebenszyklus zu unterstützen und um die Wahrnehmung von Arbeitsmigranten durch die einheimische Bevölkerung zu verbessern. Hierzu zählen:

- Kulturelle Bildungsangebote zur sozialen Sicherheit für Arbeitsmigranten in unterschiedlichen Sprachen und angepasst an unterschiedliche Lebensphasen;
- Unterstützung für Arbeitsmigranten bei der Heimkehr (zum Beispiel in Form von Reisekostenzuschüssen oder der Vereinfachung der Reintegration in das System der sozialen Sicherheit und den Arbeitsmarkt im Herkunftsland);
- Anpassung der Leistungen und finanzielle Unterstützung für freiwillige Systeme, um der Situation von Arbeitsmigranten Rechnung zu tragen;
- Maßnahmen zur Unterstützung von Familienmitgliedern, unter anderem angepasste Leistungen und administrative Unterstützung (zum Beispiel die Ausgabe von zwei Versicherungskarten, damit Arbeitsmigranten und ihre abhängigen Familienmitglieder Leistungen beantragen können, auch wenn sie räumlich getrennt sind).

Die Anerkennung der Tatsachen, dass die Deckung von Arbeitsmigranten eine große Herausforderung darstellt, dass Arbeitsmigranten von zunehmender wirtschaftlicher Bedeutung und dass sie vor allem bei Tätigkeit im informellen Sektor häufig in einer besonders anfälligen Position sind, muss zu weiteren Bemühungen führen, die Situation zu verbessern (IVSS, 2010). Die Globalisierung und die Auswirkungen des Klimawandels werden mit Sicherheit zu einem weiteren Anstieg der Migrantenzahlen führen. Wo politische Initiativen durch effektive verwaltungstechnische Maßnahmen ergänzt werden, sind signifikante Fortschritte möglich. Dieses Handbuch liefert Beispiele für erfolgreiche Maßnahmen und beleuchtet die Vorteile der erfolgreichen Ausweitung der Deckung auf interne und internationale Migranten für die Systeme der sozialen Sicherheit und die Gesellschaft als Ganzes.

# 1. Arbeitsmigranten

Die Ausweitung der Deckung der sozialen Sicherheit auf Arbeitsmigranten stellt eine große Herausforderung dar. Um wesentliche Fortschritt bei der Deckung dieser Bevölkerungsgruppe zu erzielen – die sowohl schlecht bezahlte und besonders anfällige als auch hoch bezahlte und hoch qualifizierte Erwerbstätige umfasst – sind sowohl angemessene politische Vorschriften als auch entsprechende Maßnahmen hinsichtlich der Verwaltung, des Managements, der Koordination und der Kommunikation unerlässlich. Besonders in politischer Hinsicht stellt die Arbeitsmigration häufig ein heikles Thema dar. Während manche der erforderlichen Maßnahmen denjenigen zur Ausweitung der Deckung auf Selbstständige ähneln (IVSS, 2012), erweist sich eine effektive Kommunikation der Behörden nicht nur mit den betreffenden Erwerbstätigen sondern auch mit der Gesamtbevölkerung als grundlegend.

Die konkreten Eigenschaften, Zahlen und Strömungen von Arbeitsmigranten variieren von Land zu Land, doch gibt es auch Gemeinsamkeiten bei dieser Gruppe der Erwerbstätigen, aufgrund derer die Informationen in diesem Handbuch für die meisten Organisationen der sozialen Sicherheit relevant sind. Die Deckung von Arbeitsmigranten durch Programme der sozialen Sicherheit birgt diverse Vorteile, die im Folgenden erläutert werden. **Abschnitt 2** behandelt einige der Herausforderungen und Hindernisse, die bei der Deckung interner Arbeitsmigranten auftreten, und schlägt verwaltungstechnische und politische Lösungen vor, um diese Schwierigkeiten zu überwinden. In **Abschnitt 3** werden Probleme bei der Deckung internationaler Arbeitsmigranten untersucht. **Abschnitt 4** enthält unsere Schlussfolgerungen. Im Anhang sind Beispiele für bilaterale und multilaterale Abkommen und Fallstudien aufgeführt.

## 1.1. Definition und Beschreibung

Ein Arbeitsmigrant ist ein Erwerbstätiger, der seiner Erwerbstätigkeit außerhalb seines Herkunftslandes oder seiner Herkunftsregion nachgeht. Unterschieden wird zwischen internen und internationalen Migranten. Das Konzept des internen Migranten beinhaltet einen dauerhaften Wechsel des Wohnorts von einer geografischen Region zu einer anderen innerhalb desselben Landes. Hierzu zählt beispielsweise der Umzug von einer ländlichen Gegend in eine Stadt oder von einem Landstrich in einen anderen. Die Definition der internationalen Migration beinhaltet das Überqueren einer Landesgrenze. Internationale Arbeitsmigranten können definiert werden als Personen, die einer erwerbsmäßigen Tätigkeit in einem Land nachgehen oder nachgingen, in dem sie nicht über die Staatsbürgerschaft verfügen (Vereinte Nationen, 1990). Für die Zwecke dieses Handbuchs untersuchen wir diese zwei Typen von Arbeitsmigranten getrennt, da sie sich hinsichtlich ihrer Eigenschaften und der erforderlichen Lösungen häufig unterscheiden. In manchen Fällen können jedoch auch ähnliche Schwierigkeiten auftreten. So kann eine interne Migration in manchen großen Ländern das Überschreiten von Sprachgrenzen mit sich bringen. Dennoch sind Arbeitsmigranten keine homogene Gruppe und ihre Anzahl und Eigenschaften variieren von Land zu Land.

Schaubild 1. Definition der Arbeitsmigranten



### 1.1.1. Interne Arbeitsmigranten

Für die Zwecke dieses Handbuchs werden interne Arbeitsmigranten als solche definiert, die innerhalb ihres Heimatlandes umziehen. Die Migration erfolgt meistens aufgrund der Suche nach besseren Arbeitschancen. Es gibt aber auch andere mögliche Gründe für die interne Migration, unter anderem die Familienzusammenführung, klimabedingte Gründe (zum Beispiel aufgrund extremer Ereignisse, Umweltzerstörung oder zunehmender Hochwassergefahr) oder aus Gründen der Ausbildung.

In vielen Schwellenländern waren in den letzten 20 Jahren eine deutliche Verstärkung und der Übergang von der landwirtschaftlichen zur Produktionsgesellschaft zu beobachten, und damit einhergehend eine stetig wachsende Nachfrage nach Arbeitskräften in städtischen Regionen und ein zunehmender Migrationstrend von ländlichen Regionen in die Städte. Außerdem verstärken die in den Städten meist niedrigeren Geburtenraten den Arbeitskräftemangel und die Nachfrage.

### 1.1.2. Internationale Arbeitsmigranten

Internationale Arbeitsmigranten sind außerhalb ihres Herkunftslandes beschäftigt. Ebenso wie bei internen Migranten ist die Hauptursache für die Migration meist arbeitsbedingt, sie kann jedoch auch andere Auslöser haben, wie zum Beispiel die Familienzusammenführung, die Flucht vor politischer Verfolgung oder Diskriminierung. Diese Erwerbstätigen ziehen häufig in Länder mit einer anderen Kultur und Sprache und stehen damit größeren Schwierigkeiten als interne Migranten gegenüber.

### Kasten 1.1. Internationale Migranten und anschließende interne Migration

Im Allgemeinen neigen internationale Migranten in ihrem Aufnahmeland eher zu interner Migration als die Einheimischen. Dies wird häufig der Tatsache zugeschrieben, dass die Migranten in ihrem Aufnahmeland weniger familiäre Bande haben, liegt aber auch daran, dass Migranten häufig Beschäftigungen nachgehen, die mehr Mobilität erfordern. Auch die Herkunft der internationalen Migranten spielt hierbei eine Rolle. In der Schweiz gingen die Einwanderungszahlen im Zeitraum 2000-04 zurück, aber die Einwanderer waren intern im Land mobiler. Aus Deutschland, dem Vereinigten Königreich und den USA stammende Erwerbstätige waren mobiler als solche aus Italien, Spanien und den Ex-Jugoslawischen Republiken.

Die Anzahl und Bewegungen von Arbeitsmigranten in einem Land hängen von Nachfrage- und Angebotsfaktoren ab. Hierzu zählen:

- Der ökonomische Entwicklungsstand des Landes, die Gesetzgebung für die Industrie und die Chancen auf Beschäftigung. Auch die Landeswährung und ihre Stärke können eine Rolle spielen<sup>2</sup>.
- Die Einstellung des Landes gegenüber Arbeitsmigranten, insbesondere die nationale Gesetzgebung (zum Beispiel, ob eine Arbeitserlaubnis notwendig ist).
- Kulturelle und sprachliche Faktoren und Ähnlichkeiten zwischen dem Aufnahmeland und dem Heimatland.
- Transport- und Kommunikationsverbindungen.
- Historische Verbindungen zwischen Ländern.
- Die Existenz bilateraler oder multilateraler Abkommen zur Erleichterung der arbeitsbedingten Mobilität.
- Migrationsströmungen hängen oft mit einmaligen Projekten zusammen (zum Beispiel große Infrastruktur-Projekte oder Sportereignisse). Die Verwaltung solcher Projekte kann sich maßgeblich auf die gesamte Deckung von Arbeitsmigranten auswirken, da diese in großer Zahl auftreten, nur vorübergehend arbeiten und häufig von Subunternehmern angestellt sind.

#### 1.1.3. Wie viele Arbeitsmigranten gibt es?

**Interne Arbeitsmigranten.** Eine der wesentlichen Schwierigkeiten bei der Beurteilung der Zahl interner Migranten ist ihre Definition. Wie weit muss man sich im Land bewegen, um als interner Migrant zu gelten? Ab wann ist ein vorübergehender Umzug dauerhaft und ist die Person dann nicht mehr als interner Migrant zu betrachten?

2. Die Umstellung der Wirtschaft von El Salvador auf den US-Dollar im Jahr 2001 führte zu einem Anstieg der Einwanderung aus Mittelamerika, vor allem aus Nicaragua und Honduras.

Der Fokus der Analysen in diesem Handbuch liegt auf der Situation der internen Migranten, die nicht mehr von demselben System der sozialen Sicherheit gedeckt sind und deren Deckung daher besondere Herausforderungen aufwirft:

- *Anzahl an Arbeitsmigranten.* Die UN-Hauptabteilung für Wirtschaftliche und Soziale Angelegenheiten (ESA, 2013) schätzt, dass im Jahr 2005 etwa 763 Millionen Menschen nicht in ihrem Geburtsland lebten, also etwa 11 Prozent der Weltbevölkerung. Während knapp 40 Prozent der internen Migranten in Asien leben (282 Millionen Menschen), waren die Zahlen in allen Regionen signifikant und überstiegen in Afrika, Europa, Lateinamerika und der Karibik jeweils 100 Millionen.
- *Strömungen von internen Arbeitsmigranten.* Beschleunigt sich das Phänomen der internen Migration? Die UN-Hauptabteilung für Wirtschaftliche und Soziale Angelegenheiten schätzt in einer Veröffentlichung (ESA, 2013), dass im Jahr 2005 etwa 229 Millionen Menschen innerhalb desselben Landes aber in anderen Regionen als fünf Jahre zuvor lebten. Innerhalb dieser fünf Jahre haben also geschätzte 30 Prozent der internen Migranten die Region gewechselt.

**Internationale Arbeitsmigranten.** Die Zahl der internationalen Migranten ist schwer festzustellen oder zu berechnen, insbesondere wenn ein Großteil dieser Erwerbstätigen im informellen Sektor tätig ist. Ungefähr 232 Millionen Menschen – circa 3,2 Prozent der Weltbevölkerung – leben außerhalb ihres Herkunftslandes und können als internationale Migranten betrachtet werden<sup>3</sup>. Diese Zahl ist innerhalb des letzten Vierteljahrhunderts kontinuierlich gestiegen und betrug 154 Millionen im Jahr 1990 und 175 Million im Jahr 2000<sup>4</sup>.

Die weltweite Anzahl internationaler Migranten ist seit dem Jahr 2000 um 30 Prozent gestiegen, wenngleich sich diese Entwicklung seit 2007 relativ verlangsamt hat. Das Niveau und der Typus internationaler Migrationsströmungen variieren beträchtlich über die Zeit und in unterschiedlichen Regionen. So hat die Süd-Süd-Migration die Süd-Nord-Migration mittlerweile überschritten<sup>5</sup>. Während 60 Prozent aller Migranten in Asien und Europa leben, haben andere Regionen ebenfalls signifikanten Zuwachs verzeichnet. Ein weiterer interessanter Trend ist die zunehmende Nord-Süd-Migration. So sind zum Beispiel im Jahr 2012 knapp 100.000 französische Staatsbürger nach Algerien, Marokko und Tunesien (Biacabe und Robert, 2014) und zwischen 25.000 und 30.000 portugiesische Staatsbürger nach Angola ausgewandert (BBC, 2013).

Typus und Umfang von Migrationsströmungen können sich schnell aufgrund von Naturkatastrophen, politischen Ereignissen oder langsamer auch aufgrund von wirtschaftlichen Gegebenheiten verändern. Auch Auswirkungen des Klimawandels werden in der Zukunft voraussichtlich zu höheren Migrantenzahlen führen. Im Jahr 2008 bewegten sich 20 Millionen Menschen aufgrund extremer Wetterereignisse, im Vergleich zu 4,6 Millionen internen Migranten aufgrund von Konflikten und

3. Siehe <<http://www.un.org/en/development/desa/news/population/number-of-international-migrants-rises.html>>

4. Siehe <<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=45819&Cr=migrants&Cr1#.U57E8RDTgbM>>

5. Zu den Auswirkungen hinsichtlich des sozialen Schutzes siehe Hujo und Piper (2010).

## Kasten 1.2. Arbeitsmigranten in Südasien

In Südasien sind 26,7 Millionen Menschen (1,6 Prozent der Bevölkerung) ausgewandert und es gibt ungefähr 12,2 Millionen Einwanderer (0,7 Prozent der Bevölkerung). In Ländern wie Sri Lanka, Nepal oder Bangladesch mit einem hohen Emigrationsniveau (im Jahr 2009 haben geschätzte 30 Prozent der Bevölkerung mit Hochschulausbildung Sri Lanka verlassen) machen die Geldsendungen der Arbeitsmigranten in ihr Heimatland einen beträchtlichen Anteil des Bruttoinlandsprodukts aus (22,9 Prozent des BIP in Nepal).

Quelle: Wickramasekara (2011).

Gewalt innerhalb desselben Zeitraums. Prognosen variieren zwischen 25 Millionen und einer Milliarde umweltbedingter Migranten bis zum Jahr 2050, die sich dauerhaft oder vorübergehend innerhalb ihres Landes oder über Landesgrenzen hinweg bewegen. 200 Millionen ist in diesem Zusammenhang die am häufigsten genannte Zahl<sup>6</sup>.

Die Anzahl der im informellen Sektor tätigen Arbeitsmigranten ist naturgemäß schwer zu schätzen. Im Jahr 2009 schätzte das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) die Zahl dieser Erwerbstätigen mit irregulärem Status auf 50 Millionen (UNDP, 2009), aber diese Zahl dürfte inzwischen weiter angestiegen sein.

### 1.1.4. Wirtschaftliche Vorteile von Arbeitsmigranten

Arbeitsmigranten können einen wichtigen Beitrag für das Aufnahmeland und ihr Heimatland leisten.

Vorteile für das Aufnahmeland sind unter anderem:

- Migranten bringen unterschiedliche Fähigkeiten mit, für die ein Bedarf bestehen könnte. So herrscht in vielen europäischen Ländern einen Mangel an qualifizierten Ingenieuren und Ärzten. In Neuseeland sind viele Arbeitsmigranten in der Pflege beschäftigt.
- Viele Arbeitsmigranten verfügen über Unternehmergeist und spezielle Fähigkeiten oder gründen Unternehmen, die sich positiv auf die Beschäftigung und die Wirtschaft des Aufnahmelandes auswirken.
- Das Aufnahmeland profitiert von der Tatsache, dass viele Arbeitsmigranten über eine abgeschlossene Berufsausbildung verfügen, die im Heimatland bezahlt wurde. Immigranten sind häufig gut ausgebildet und verfügen oft über eine Hochschulausbildung. Die Migrationsrate von Menschen mit Hochschulausbildung im Alter von 25 Jahren oder älter in OECD-Länder<sup>7</sup> liegt in Afghanistan, Bosnien und Herzegowina, Kambodscha, der Republik Kongo, Guatemala, Neuseeland, Portugal und Vietnam bei über 20 Prozent und in Barbados, Ghana, Libanon und Liberia bei über 40 Prozent. In der Karibik emigriert im Durchschnitt deutlich über die Hälfte

6. Siehe <[www.iom.int/cms/en/sites/iom/home/what-we-do/migration-and-climate-change/a-complex-nexus.html#estimates](http://www.iom.int/cms/en/sites/iom/home/what-we-do/migration-and-climate-change/a-complex-nexus.html#estimates)>

7. Alle Daten beziehen sich auf das Jahr 2000.

der Erwachsenen mit Hochschulausbildung (Weltbank, 2013b). Im Zeitraum 2010-11 lebte jede neunte Person, die in Afrika geboren wurde und über eine abgeschlossene Hochschulausbildung verfügt, in einem OECD-Mitgliedsstaat (OECD-ESA, 2013).

- Es kann angenommen werden, dass bei der Entscheidung bestimmter Erwerbstätiger für die Migration ein Faktor der „Selbstselektion“ zum Tragen kommt (wer sich für die Migration entscheidet, verfügt häufig über mehr finanzielle Mittel als der Bevölkerungsdurchschnitt und kann sich die Migration daher leisten). Dies trifft jedoch nur auf Arbeitsmigranten mit einem gewissen rechtlichen Status zu – illegale Immigranten und solche, die im informellen Sektor tätig sind, sind besonders benachteiligt. Sie haben für die Migration vielfach Schlepper eingesetzt und befinden sich in besonders prekären Situationen.
- Migranten sind meist bereit, hart zu arbeiten. In vielen Ländern erreichen Migranten der zweiten Generation oft höhere Ausbildungsziele als die einheimische Bevölkerung (OECD, 2012). In vielen Fällen schätzen Migranten ihre Situation durch die Migration als besser ein. So stieg der Anteil an Migranten, die sich selbst als wohlhabend oder überdurchschnittlich wohlhabend betrachteten, im Vereinigten Königreich von rund 25 Prozent vor der Migration auf über 40 Prozent nach der Migration, und in Südafrika stieg der Anteil von nur 5 Prozent vor der Migration auf beinahe 50 Prozent nach der Migration (Avato und Koettl, 2010). Der Ideenaustausch unter Erwerbstätigen aus unterschiedlichen Kulturen ist ein wesentliches Element innovativer Organisationen.
- Aufgrund der Bevölkerungsalterung wird es in einigen Ländern in den kommenden Jahrzehnten zu einem ausgeprägten Mangel an ausgebildeten Arbeitskräften kommen. Hiervon ist besonders die Europäische Union (EU) betroffen. Im Vereinigten Königreich werden in den nächsten zehn Jahren schätzungsweise 13,5 Millionen Arbeitsplätze zu besetzen sein, aber nur 7 Millionen junge Menschen eine Arbeit suchen. Die EU geht für die nächsten fünfzig Jahre von weiteren 60 Millionen Netto-Immigranten aus, doch werden unter dieser Voraussetzung im Jahr 2020 dennoch weitere 11 Millionen zusätzliche Erwerbstätige benötigt werden (Sinclair, Watson und Beach, 2013).
- Arbeitsmigranten sind meist im erwerbsfähigen Alter und verbessern die demografische Situation des Aufnahmelandes, was sich wiederum positiv auf die Finanzierung von Programmen für die soziale Sicherheit auswirkt. In einem Bericht über die Schweiz schätzen Economie Suisse und der Schweizerische Arbeitgeberverband, dass Migranten 21 Prozent der Beiträge für die soziale Sicherheit bezahlen und 15 Prozent der Leistungen erhalten<sup>8</sup>. Im Vereinigten Königreich betragen die Nettobeitragszahlungen von Immigranten aus anderen Ländern des Europäischen Wirtschaftsraumes (EWR) im Zeitraum 2000-11 25 Milliarden britische Pfund. Damit bezahlte diese Bevölkerungsgruppe 34 Prozent mehr an Beiträgen und Steuern, als sie an Leistungen erhielt (The Guardian, 2014). Es ist aber festzuhalten, dass in Ländern mit einer zunehmenden Anzahl von Migranten ein Timing-Effekt eintritt. Eine Kohortenanalyse ist daher der geeignetste Ansatz zum Schätzen der Nettobeiträge zum System der sozialen Sicherheit.

8. Siehe <<http://www.arbeitgeber.ch/fr/publications/prises-de-position>>.

### Kasten 1.3. Demografische Auswirkungen von Arbeitsmigranten

Immigranten sind im Durchschnitt jünger als das Durchschnittsalter der Bevölkerung und senken daher das Durchschnittsalter. Dies hat kurzfristige positive Auswirkungen auf die Finanzierung von Systemen für die soziale Sicherheit und die öffentlichen Finanzen. Es wird sich auch auf die Investitionsstrategien für Reservemittel auswirken und möglicherweise zu verstärkter Investition in längerfristige Anlagen führen. Die langfristigen Auswirkungen hängen von dem Anteil der im Aufnahmeland bleibenden Immigranten ab. Wenn zum Beispiel 100 Prozent im Land bleiben, wird die Bevölkerungsalterung langfristig nur hinausgezögert. Kehrt ein bestimmter Anteil der Arbeitsmigranten in ihre Herkunftsländer zurück, hängen die Auswirkungen auf das System der sozialen Sicherheit von den durch die Arbeitsmigranten erworbenen Leistungsansprüchen und die ausgezahlten Leistungssummen ab. In vielen Ländern Europas macht die Immigration einen signifikanten Anteil des Bevölkerungswachstums aus. Im Vereinigten Königreich stieg die Bevölkerung im Jahr 2012 um 400.000 Menschen an. 61 Prozent dieses Wachstums waren darauf zurückzuführen, dass es in diesem Zeitraum 254.400 mehr Geburten als Todesfälle gab, und die übrigen 39 Prozent des Wachstums sind auf die Netto-Immigration zurückzuführen. In Deutschland gab es mehr Todesfälle als Geburten, doch aufgrund der hohen Netto-Immigration von rund 300.000 stieg die Bevölkerungszahl dennoch um 166.000 Menschen an.

*Quellen:* Oficina Nacional de Estadística (2013); Koch (2013).

Für das Herkunftsland stehen die Vorteile meist im Zusammenhang mit der Höhe der von den Migranten geschickten Geldsendungen, die sich indirekt positiv auf die Wirtschaft des Herkunftslandes auswirken (zum Beispiel, indem Familienmitgliedern aus der Armut geholfen wird und dadurch die Notwendigkeit und die Kosten staatlicher Hilfe reduziert werden oder indem Geldsendungen für die Gründung neuer Unternehmen eingesetzt werden). Geldsendungen an Entwicklungsländer betragen im Jahr 2011 insgesamt USD 372 Milliarden, ein Zuwachs von 12 Prozent im Vergleich zu 2010 (Ratha und Silwal, 2012). In manchen Ländern stellen Geldsendungen mehr als 10 Prozent des BIP dar. Häufig überschreiten die Geldsendungen aus den Aufnahmeländern die Summe der direkten Hilfsleistungen des Aufnahmelandes an das Herkunftsland, die zunehmend an Bedingungen geknüpft sind.

Auf Landesebene spielen solche Geldsendungen eine wichtige stabilisierende Rolle für die wirtschaftliche Entwicklung der Herkunftsländer und sind häufig die Hauptquelle von Fremdwährungen. Am Beispiel der Philippinen betrachtet: Mehr als 2 Millionen Filipinos arbeiten im Ausland, und ihre Geldsendungen machen über 10 Prozent des BIP aus. In den USA gibt es über 1,165 Millionen philippinische Erwerbstätige, in Kanada sind es 280.000 und jeweils über 100.000 in Japan und Australien (Capulong, 2012).

### Kasten 1.4. Migranten und Geldsendungen – El Salvador

Für die Wirtschaft von El Salvador sind die Geldsendungen von im Ausland arbeitenden Salvadorianern von fundamentaler Bedeutung. 21 Prozent aller Haushalte geben an, Geldsendung von im Ausland lebenden Familienangehörigen zu erhalten (gemäß der Mehrzweckerhebung privater Haushalte von 2010). Laut der Zentralbank haben Salvadorianer im Jahr 2010 knapp USD 3,5 Milliarden an ihre Familien zu Hause geschickt. Die Mehrwertsteuereinnahmen auf diese Geldsendungen betragen rund USD 431,1 Millionen; dies sind 28,6 Prozent der insgesamt eingenommenen Mehrwertsteuer in El Salvador.

*Quelle:* Flores (2013).



### 1.1.5. Herausforderungen und finanzielle sowie verwaltungstechnische Auswirkungen einer Ausweitung der Deckung

Eine Auflistung sämtlicher Herausforderungen im Zusammenhang mit Arbeitsmigranten für das Herkunfts- und das Aufnahmeland übersteigt den Rahmen dieses Handbuchs, das sich daher auf die Auswirkungen auf die Deckungsziele für die Systeme der sozialen Sicherheit konzentriert. Der von Systemen für die soziale Sicherheit gewählte Ansatz zur Ausweitung der Deckung auf Arbeitsmigranten muss mit übergeordneten Vorschriften und Zielen in Bezug auf Arbeitsmigranten konsistent sein. Trotz der oben aufgeführten Vorteile für die Herkunfts- und Aufnahmeländer kann die Migration auch eine ganze Reihe von Herausforderungen mit sich bringen – für das Aufnahmeland zum Beispiel hinsichtlich der Integration und für das Herkunftsland aufgrund der Abwanderung, des so genannten „Brain Drain“, wenn hochqualifizierte Arbeitskräfte ihr Herkunftsland verlassen. Dies kann besonders in solchen Bereichen zu Problemen führen, in denen eine Knappheit qualifizierter Fachkräfte herrscht (zum Beispiel im Gesundheitswesen, im Ingenieurwesen oder im Bildungswesen).

Eine weitere Schwierigkeit ist die Reintegration heimkehrender Arbeitsmigranten. Heimkehrende Arbeitsmigranten haben es häufig schwer, in ihrem Herkunftsland wieder Arbeit zu finden. Mögliche Gründe hierfür sind unter anderem der Verlust von Kontakten und Informationen während ihrer Abwesenheit. Auch verlieren viele Arbeitsmigranten in Zeiten wirtschaftlichen Abschwungs ihre Arbeit, und der zunehmende Strom heimkehrender Migranten in ihre Herkunftsländer führt zu einem steigenden Angebot an Arbeitskräften zu einem Zeitpunkt, an dem sich die Wirtschaft des Herkunftslandes möglicherweise ebenfalls in einem Tal befindet. Ein Bericht der Asiatischen Entwicklungsbank (AsEB) zur Situation in Asien während der Krise von 2009 stellt fest, dass die meisten Heimkehrer aufgrund des Verlusts ihrer Arbeitsstelle in ihre Herkunftsländer zurückkehrten (55 Prozent der Indonesier und 56 Prozent der Filipinos), und dass mehr Frauen als Männer nach ihrer Heimkehr Schwierigkeiten hatten, unter anderem bei der Suche nach einer neuen Arbeitsstelle (AsEB, 2013).

Die Auswirkungen der Geldsendungen an zu Hause gebliebene Familienmitglieder werden zunehmend analysiert. Diese Zahlungen sind offensichtlich wichtig für die Familien und werden oft vor allem für Konsumzwecke oder zur Ausbildungsfinanzierung verwendet. Es ist umstritten, ob Geldsendungen aktiv zur Entwicklung des Landes beitragen. Sie tragen auch nicht direkt zur Finanzierung von Systemen für die soziale Sicherheit bei, da sie meistens von Beitragszahlungen für die soziale Sicherheit ausgenommen sind. Häufig werden jedoch andere Steuern auf diese Geldsendungen erhoben, die direkt oder indirekt zur Finanzierung der sozialen Sicherheit beitragen können.

Eine weitere wichtige Folge der Migration sind mögliche Auswirkungen auf die Löhne. Klassische Wirtschaftsanalysen und empirische Studien deuten einen Abwärtsdruck auf die Reallöhne hin. In Kanada wurde dieser Effekt auf -3,5 Prozent und in Norwegen auf -2,7 Prozent beziffert. Borjas (2013) zitiert Schätzungen, nach denen die Nettoauswirkungen der Immigration für die USA geringfügig positiv sind, was auf einem effektiven Transfer von den Arbeitnehmern zu

den Arbeitgebern basiert: Während die Arbeitnehmer einen Verlust von USD 400 Milliarden beziehungsweise 2,8 Prozent des BIP erleiden, gewinnen die Arbeitgeber geschätzte 3,0 Prozent des BIP oder USD 430 Milliarden. Dies entspricht einem Nettogewinn von circa USD 30 Milliarden pro Jahr oder circa USD 110 pro in den USA geborener Person.

Eine weitere Herausforderung ist die aus der Migration erwachsende Heterogenität der Erwerbsbevölkerung, die zu Problemen hinsichtlich der Deckung führt und auch das Empfinden der Solidarität zwischen den Versicherten belastet. Wie Clegg (2013) berichtet: „Die zunehmende ethnische, religiöse und sprachliche Diversität der Erwerbsbevölkerung in den Ländern Europas aufgrund der zunehmenden Migrationsströme unterminiert das gesellschaftliche Gefühl einer gemeinsamen europäischen Identität und stärkt daher eventuell das Aufkommen eines Wohlfahrts-Chauvinismus beziehungsweise allgemeiner den Rückgang der Unterstützung für die Umverteilung.“

### 1.1.6. Auswirkungen der „Krise“ auf Strömungen von Arbeitsmigranten und ihre Situation

Die Migrantenzahl hat sich in den letzten 25 Jahren verdoppelt, aber ihre sehr unterschiedlichen Strömungen hängen von unterschiedlichen Faktoren ab.

Der wirtschaftliche Umbruch in vielen Ländern der Welt seit 2008 hat sich drastisch auf die Anzahl, die Strömungen und die Charakteristika der Arbeitsmigranten ausgewirkt, besonders in Regionen mit großen Unterschieden bei der wirtschaftlichen Leistung. Das Beispiel der Europäischen Union kann die Beweggründe für diese Strömungen verdeutlichen.

Im Jahr 2011 sind rund 3,2 Millionen Menschen in einen der EU-27-Mitgliedsstaaten immigriert, darunter 1,7 Millionen aus Ländern außerhalb der EU und 1,5 Millionen aus anderen EU-Mitgliedsstaaten. Spanien verzeichnete mit mehr als 500.000 Menschen die höchste Netto-Emigration (Europäische Kommission, 2013), nahm jedoch auch mehr als 450.000 Immigranten auf. Insgesamt beläuft sich in der EU die Zahl der außerhalb der EU geborenen Menschen auf rund 33 Millionen (circa 6,4 Prozent der Gesamtbevölkerung).

In Asien sind die Auswirkungen der Krise auf die Arbeitsmigranten aufgrund der Bedeutung der Migrationsströmungen und der Geldsendungen von Erwerbstätigen im Ausland für die Wirtschaft der Herkunftsländer womöglich noch kritischer. Über die Hälfte der im Jahr 2010 in Länder mit niedrigem oder mittlerem Einkommen geschickten Geldsendungen flossen nach Ostasien und in den Südasien-Pazifikraum (Weltbank, 2013a).

In wirtschaftlichen Krisenzeiten sind Arbeitsmigranten häufig als Erste betroffen. Vor dem Hintergrund der Krise von 2008 führte eine Reihe von Aufnahmeländern, darunter Australien, Kanada, Mitgliedsstaaten der EU und die USA, straffere Gesetze und niedrigere Quoten ein, um die Zahl der Arbeitsmigranten zu senken. In Italien und Spanien wurde zum Beispiel die Anzahl ausgegebener Arbeitserlaubnisse gesenkt und Australien senkte vorübergehend die zulässige Einwandererzahl. In der Schweiz fand eine Initiative zur Beschränkung der Migration

bei einer nationalen Volksabstimmung im Februar 2014 die Zustimmung von 50,3 Prozent der teilnehmenden Wähler.

Ungeachtet dieser Einschränkungen, die teilweise bereits wieder rückgängig gemacht wurden, blieben die Zahlen der Arbeitsmigranten und ihre Geldsendungen konstant oder sind weiter gestiegen. So sind zum Beispiel die Geldsendungen von Arbeitsmigranten in die Philippinen zwischen 2008 und 2011 gemäß Angaben der AsEB um 20 Prozent (in USD) gestiegen (AsEB, 2013).

In Lateinamerika und der Karibik bewegen sich die Geldsendungen Schätzungen zufolge nach wie vor unter dem Niveau von 2008, mit geschätzten USD 61 Milliarden im Jahr 2011 im Vergleich zu USD 64,9 Milliarden im Jahr 2008 (Flores, 2013).

### 1.1.7. Zukünftige Migrationsniveaus

Eine der größten Herausforderungen bei der Deckung von Arbeitsmigranten ist die Schwierigkeit, das Niveau zukünftiger Migrationsströmungen und die Eigenschaften zukünftiger Migranten abzuschätzen. Dies erschwert die effektive administrative Planung und erfordert Flexibilität vonseiten der Institutionen für die soziale Sicherheit. Im Allgemeinen steigt zwar das Niveau der Migrationsströmungen, doch hat sich während der Krise gezeigt, dass sich Ein- und Auswanderungsströmungen rasch wandeln können. Daher sind zukünftige Veränderungen schwer abzuschätzen. An den Faktoren, die zu einem Zuwachs der Migration führen, wird sich aber vermutlich nichts ändern – günstige Reise- und Kommunikationsmöglichkeiten, die Folgen der Globalisierung, flexible Arbeitsmärkte und die zunehmende Unterstützung der Arbeitsmigration durch die Institutionen der sozialen Sicherheit, unter anderem durch bilaterale und multilaterale Abkommen.

Ein wichtiger und in seinen Auswirkungen auf die Arbeitsmigration schwer abzuschätzender Faktor ist der Klimawandel. Viele Studien befassen sich mit der anzunehmenden Zahl der „Klimaflüchtlinge“ oder der Menschen, die aufgrund von aktuellen oder zukünftigen Veränderungen der Umwelt, in der sie leben und arbeiten, ihre Region oder ihr Land verlassen müssen.

Die offensichtlichsten Beispiele betreffen die niedrig gelegenen Inseln im Pazifik und im Indischen Ozean wie die Malediven oder Vanuatu. Die zunehmende Häufigkeit und Stärke extremer Umweltereignisse und der Anstieg des Meeresspiegels aufgrund menschlicher Aktivitäten wird in den kommenden Jahrzehnten voraussichtlich zu signifikanten Migrationsströmungen aus zahlreichen Ländern führen.

Laut der Webseite der Internationalen Organisation für Migration<sup>9</sup> (IOM) variiert die Anzahl der Menschen, die bis zum Jahr 2050 aufgrund von Folgen des Klimawandels und von Umweltschäden zur Migration gezwungen worden sein werden, je nach Schätzung um den Faktor 40 (zwischen 25 Millionen und 1 Milliarde). Die Zahlen hängen von der weiteren Entwicklung des Klimawandels

9. Siehe <<http://www.iom.int/cms/climateandmigration>>

und den daraus resultierenden politischen Maßnahmen ab. Offensichtlich ist jedoch, dass die Auswirkungen besonders für die anfälligsten Bevölkerungsgruppen dramatisch sein werden.

Auch das Niveau der internen Migration hängt von diesen Faktoren ebenso wie von der Gesetzgebung und von lokalen wirtschaftlichen und demografischen Faktoren ab.

## 1.2. Definition der Ausweitung der Deckung der sozialen Sicherheit

Die Ausweitung der Deckung der sozialen Sicherheit auf Arbeitsmigranten umfasst drei Aspekte:

- ein **Zuwachs der Anzahl an Menschen**, die von existierenden Programmen für die soziale Sicherheit gedeckt sind (eine Ausweitung der Deckung wäre zum Beispiel eine Steigerung der effektiv gedeckten Arbeitsmigranten von 1 Million auf 2 Millionen Personen).
- eine **Erweiterung des Spektrums verfügbarer Leistungen** (zum Beispiel die Bereitstellung einer Arbeitslosenversicherung für Selbstständige, die bereits über eine Versicherung für den Todesfall verfügen).
- eine **Steigerung der Qualität der verfügbaren Leistungen** (zum Beispiel eine Anhebung der Rentenleistungen von 20 Prozent des Durchschnittslohns auf 40 Prozent des Durchschnittslohns).

Während die ersten zwei Aspekte der Hauptfokus der Bemühungen um eine Ausweitung der Deckung sind, bleibt dennoch eines der wesentlichen Probleme im Hinblick auf Arbeitsmigranten, dass auch bei denjenigen mit voller Deckung und einem lückenlosen Arbeitsleben die Leistungen letztlich womöglich nicht ausreichen, um ihre Bedürfnisse zu decken. Manche Länder bieten eine Deckung der sozialen Sicherheit für Arbeitsmigranten, die aber oft geringere Leistungen erhalten (im informellen Sektor tätige Arbeitsmigranten fallen aus diesen Programmen häufig ganz heraus). Insofern betreffen einige der in **Abschnitt 2** vorgeschlagenen Lösungen auch die Angemessenheit von Leistungen.

Eines der wichtigsten Merkmale von Arbeitsmigranten ist die Fragmentierung der Erwerbsbiografie. In Anbetracht dessen ist die kurzfristige Deckung von Risikoleistungen (wie Auszahlungen im Todesfall oder Leistungen bei Krankheit) mit geringeren Problemstellungen verbunden als langfristige Leistungen wie etwa Rentenleistungen, die über längere Zeiträume hinweg erworben werden und von der Beitragshistorie und der Erwerbsbiografie des Betroffenen abhängen. Für die erstere Leistungskategorie hängt die Deckung meistens vor allem vom aktuellen Versichertenstatus des Betroffenen ab (abgesehen von eventuellen Wartezeiten), was die Ausweitung der Deckung für diesen Leistungstyp vereinfacht. Häufig ist diese Kategorie auch für die Betroffenen von höherer unmittelbarer Priorität. Längerfristige Leistungen wie Rentenleistungen oder Leistungen beim Ausscheiden aus dem Erwerbsleben werfen größere Probleme auf, auf die später in diesem Handbuch eingegangen wird.

## 1.3. Gründe für die Ausweitung der Deckung auf Arbeitsmigranten

Es gibt verschiedene Gründe für die Ausweitung der Deckung von Systemen für die soziale Sicherheit auf Arbeitsmigranten:

- **Schutz des Individuums und der Familie.** Systeme der sozialen Sicherheit bieten Schutz vor den Risiken des Arbeitsmarkts und vor bestimmten Lebenssituationen, gegen die ansonsten kein Versicherungsschutz besteht – sei es aufgrund einer Entscheidung gegen eine solche Versicherung, oder weil solche Versicherungen nicht erschwinglich sind oder nicht angeboten werden. Bei Arbeitsmigranten kann ein erhöhtes Bedürfnis nach einem solchen Schutz bestehen, da sie häufig alleine ohne Familie in einer neuen, fremden Umgebung arbeiten und leben und ihnen unter Umständen notwendige Informationen ebenso wie informelle Unterstützung und soziale Netzwerke fehlen. Daher muss die Deckung dieser Personen im Zentrum eines rechtsbasierten Verständnisses der sozialen Sicherheit stehen.
- **Gesetze zur Unterstützung der Migration.** In Anbetracht der in [Abschnitt 1.1](#) aufgeführten Vorteile der Migration für die Gesellschaft spielt die Deckung durch Systeme der sozialen Sicherheit wichtige Rolle dabei, Migranten anzuziehen und ihre Produktivität sicherzustellen, ihre Familien zu schützen und Arbeitsunterbrechungen möglichst zu minimieren. Dies steht im Einklang mit den allgemeinen Bestrebungen der Wirtschaft und des Arbeitsmarkts.
- **Soziale Kohäsion** wird durch Systeme der sozialen Sicherheit gefördert, die eine größtmögliche Anzahl an Bürgern, darunter auch die Arbeitsmigranten, effektiv vor Risiken schützen. Die faire Gleichbehandlung aller Erwerbstätigen verhindert die Marginalisierung einzelner Bevölkerungsgruppen, verringert dadurch die Ungleichheit und vermeidet soziale Konflikte und Spannungen.
- **Vereinfachung der wirtschaftlichen Entwicklung** durch die Sicherung eines Einkommens für jeden Einzelnen. Indem beispielsweise die Risiken einer kurzfristigen Erkrankung gedeckt werden, kann das System der sozialen Sicherheit die Geschäftsentwicklung der Selbstständigen bei kurzen Ausfällen stabilisieren. Durch Leistungen einer Krankenversicherung müssen Selbstständige im Krankheitsfall ihr Geschäft nicht aufgeben, und der Zugang zu temporären Leistungen bei Arbeitslosigkeit bietet einen Schutz kleiner Unternehmen gegen wirtschaftliche Krisen.
- **Gleichheit und öffentliche Unterstützung.** Es ist wichtig, dass alle Erwerbstätigen, die derselben Art von Tätigkeit nachgehen, gleich behandelt werden. Werden Arbeitsmigranten von Beitragszahlungen für die soziale Sicherheit ausgenommen, kann dies von der restlichen Bevölkerung als unfair wahrgenommen werden. Um dem möglichen Verdacht entgegen zu wirken, dass manche Personen das System der sozialen Sicherheit nur ausnutzen, ist sicherzustellen, dass Arbeitsmigranten Deckung von der sozialen Sicherheit erhalten und sich auch an den Kosten dafür beteiligen. Besonders wichtig ist dies bei Arbeitsmigranten mit mittlerem bis hohem Einkommen, bei denen eher davon ausgegangen wird, dass sie die entsprechenden Beiträge in das System der sozialen Sicherheit leisten können.
- **Größenvorteile.** Je breiter das Spektrum der gedeckten Mitglieder ist, desto kosteneffizienter ist die Verwaltung von Systemen der sozialen Sicherheit, und desto robuster ist die

Leistungsfinanzierung.

- **Mobilität der Erwerbstätigen.** Die Einbeziehung von Arbeitsmigranten in Programme der sozialen Sicherheit unterstützt ihre (interne und internationale) Mobilität. Auf interner Ebene sorgt Mobilität dafür, dass die jeweilige Nachfrage nach Arbeitskräften gedeckt werden kann. Auf internationaler Ebene kann die Inklusion auch die Entwicklung von Freihandelszonen unterstützen (zum Beispiel die EU oder MERCOSUR), in denen die uneingeschränkte Mobilität von Arbeitskräften ein Recht oder ein Ziel ist.
- **Vermeidung der Ausbeutung.** Arbeitsmigranten sind häufig im informellen Sektor aktiv, sind oft weit von ihrem Zuhause entfernt und verfügen oft nur über begrenzten Zugriff auf breitere Unterstützungsmechanismen. Soziale Sicherheit kann ein effizientes Hilfsmittel zur Vermeidung von Ausbeutung und Missbrauch sein, indem die Arbeitspraxis in den formellen Sektor überführt wird und dem Einzelnen diverse Unterstützungsleistungen geboten werden. Frauen, besonders Hausangestellte, im informellen Sektor Tätige, junge und kurzfristige Arbeitsmigranten und solche mit irregulärem Status sind besonders anfällige Gruppen unter den Arbeitsmigranten.
- **Stärkung des formellen Sektors des Arbeitsmarktes.** Soziale Sicherheit steht in engem Zusammenhang mit der Integration von Arbeitsmigranten in den formellen Sektor. Dies führt außerdem zu einer Steigerung der Steuereinnahmen und einer Verringerung der Anzahl an Berufstätigen, die nicht durch Vorschriften zur Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz gedeckt sind. Die Erwerbstätigkeit in der formellen Wirtschaft trägt prinzipiell zur Verringerung der Armut und der Prekarität der Arbeit bei, doch gibt es Grenzen der möglichen Überführung jeglicher Arbeit in den formellen Sektor.
- **Zugang zu Versicherungs-, Spar- und weiteren Angeboten.** Arbeitsmigranten verfügen häufig nicht über denselben Zugang zu Finanzprodukten wie Lebensversicherungen oder Rentenfonds wie einheimische Arbeitskräfte ohne Migrationshintergrund. Dies kann auf mangelhafte Bildung ebenso wie auf Sprachbarrieren oder die Tatsache zurückzuführen sein, dass Anbieter von Finanzdienstleistungen Arbeitsmigranten nicht als attraktive (oder zuverlässige) Kunden betrachten.
- **Reputations- und Rechtsfragen.** Die Lebens- und Arbeitsbedingungen und die Deckung von Arbeitsmigranten können wichtige Faktoren für das Ansehen eines Landes sein, besonders im Zusammenhang mit international beachteten Kultur oder Sportereignissen. Werden Arbeitsmigranten direkt oder indirekt von großen multinationalen Konzernen beschäftigt, kann das Risiko rechtlicher Schritte gegen den Arbeitgeber zu einem Rückgang ausländischer Investitionen in das Land und anderen Kollateralwirkungen führen.

### Kasten 1.5. Migration und Geschlecht

In vielen Ländern sind die Mehrheit der Emigranten Frauen mit schlecht bezahlten Arbeitsstellen im informellen Sektor. In Indonesien waren im Jahr 2009 nur 18 Prozent der Emigranten männlich. Im formellen Sektor waren mehr als 75 Prozent der Erwerbstätigen männlich; im informellen Sektor waren es nur 5 Prozent (AsEB, 2013). Weibliche Arbeitsmigranten sind einem höheren Risiko von Diskriminierung, Ausbeutung und Missbrauch ausgesetzt als männliche. Es gibt verschiedene Gründe, weshalb weibliche Arbeitsmigranten höheren Risiken ausgesetzt sind:

- Sie arbeiten eventuell in Ländern, in denen eine starke Diskriminierung weiblicher Arbeitskräfte herrscht.
- Sie arbeiten häufig in informellen Sektor und genießen daher geringeren Schutz als die (meist männlichen) Erwerbstätigen im formellen Sektor.
- Sie sind häufig von ihrer Familie getrennt oder verfügen als „abhängige“ Arbeitskräfte über weniger Rechte als der Ehemann.

## 1.4. Schwierigkeiten bei der Ausweitung der Deckung auf Arbeitsmigranten

Die wichtigsten Schwierigkeiten hinsichtlich der Deckung von Arbeitsmigranten sind Folgende:

- **Kosten.** Die Deckung von Arbeitsmigranten ist mit Kosten verbunden. Hierbei ist unerheblich, ob das System der sozialen Sicherheit vorrangig durch Beiträge oder über Steuern finanziert wird. In vielen Fällen zahlen Arbeitsmigranten aber mehr, als sie empfangen. Dies gilt sogar für Programme der sozialen Sicherheit, die ganz oder teilweise über Steuern finanziert werden, da Arbeitsmigranten zum Beispiel durch Konsumsteuern an der Finanzierung der Programme beteiligt sind. Die Herausforderungen hinsichtlich der Deckung von Arbeitsmigranten im informellen Sektor sind dieselben wie bei anderen Erwerbstätigen im informellen Sektor.
- **Administrative Kosten.** Maßnahmen zur Deckung von Arbeitsmigranten müssen häufig individuell angepasst werden und können für jede gedeckte Person zu zusätzlichen Kosten führen. Da viele Arbeitsmigranten ein geringes Einkommen haben, sind die Kosten pro Beitragszahlung relativ hoch. Dieser Faktor kann besonders in Ländern mit sehr beschränkten öffentlichen Finanzen und geringem Budget für die soziale Sicherheit bedeutsam sein.
- **Wahrgenommene negative Auswirkungen der Migration in der öffentlichen Meinung im Aufnahmeland.** Die Deckung von Arbeitsmigranten ist häufig ein politisches Reizthema, besonders in wirtschaftlich schwierigen Zeiten, in denen die Einstellung Migranten gegenüber meist negativer wird. Dieser Trend kann auf quantifizierbare negative Auswirkungen der Migration wie einem Abwärtsdruck auf das Lohnniveau zurückzuführen sein, aber auch auf Einzelfälle wie bei der Ersetzung einheimischer Arbeitskräfte durch billigere Immigranten oder auf Fälle, in denen der Eindruck entstanden ist, dass Arbeitsmigranten das System der sozialen Sicherheit eines Landes „ausgenutzt“ haben. Das zunehmende Bewusstsein für den Schmuggel von Immigranten und seiner negativen und oft dramatischen Folgen hat auch zu der Frage geführt, ob die Gewährung von sozialem Schutz weitere illegale Migranten anlockt.

### Kasten 1.6. Gewöhnlicher Aufenthaltsort und das Recht von Arbeitsmigranten auf Leistungen der sozialen Sicherheit in der Europäischen Union

In der Europäischen Union hängt die Berechtigung von Arbeitsmigranten auf Leistungen der sozialen Sicherheit davon ab, ob der Migrant in dem jeweiligen Staat seinen „gewöhnlichen Aufenthaltsort“ hat. Zur Beurteilung werden bestimmte Kriterien geprüft, darunter Familienstatus, Dauer des Aufenthalts, Quellen des Familieneinkommens, Beschäftigungshistorie und das Land der Steuerzahlungen. Nach derzeitigem EU-Recht dürfen EU-Bürger 90 Tage lang in einem anderen Land Arbeit suchen. Während dieser Zeit dürfen sie keine Leistungen der sozialen Sicherheit beantragen, und wenn sie innerhalb dieses Zeitraums keine Arbeit finden, müssen sie in ihr Heimatland zurückkehren. Infolge der negativen öffentlichen Meinung zu den Rechten von Arbeitsmigranten in bestimmten Mitgliedsstaaten hat die EU einen Leitfaden zur Anwendung dieser Kriterien veröffentlicht (Europäische Kommission, 2014).

- **In Europa wurde die Politik durch diverse Fälle um entsandte Arbeitnehmer, durch die Frage nach der Leistungsberechtigung von Arbeitsmigranten und durch Fälle von Sozialdumping zum Handeln angeregt<sup>10</sup>.** Es gibt viele gute Gründe, die Deckung von Arbeitsmigranten auszuweiten, aber ebenso notwendig ist eine effektive Kommunikation, warum dies für die Gesellschaft von Vorteil ist.

Vor allem sollte der Zugang zu Leistungen von der Bevölkerung des Aufnahmelandes als fair angesehen werden.

Ein weiteres hiermit verbundenes Problem ist der Umgang mit entsandten Arbeitskräften. Eine EU-Richtlinie aus dem Jahr 1996 hält fest, dass entsandte Arbeitnehmer die Arbeitsgesetze des Aufnahmelandes einhalten müssen, ihre Arbeitgeber jedoch die Beiträge für die soziale Sicherheit im entsendenden Land zahlen. Dies kann aufgrund der großen Unterschiede dieser Kosten in unterschiedlichen Ländern der EU zu so genanntem „Sozialdumping“ führen, da es einen Anreiz für Arbeitgeber darstellt, bei zunehmender Belastung durch die Lohnkosten ausländische Arbeitnehmer einzustellen. So ist die Zahl entsandter Arbeitnehmer in Frankreich zwischen 2001 und 2012 geschätzt um das Zwanzigfache angestiegen (Ricard, 2013). Dies führte zu Änderungen der nationalen Gesetzgebung und zu vorgeschlagenen Maßnahmen auf europäischer Ebene, um den Missbrauch des gegenwärtigen Systems einzudämmen. Es erweist sich jedoch als schwierig, einen praktisch umsetzbaren Kompromiss zu finden, um einerseits flexible Abkommen für die soziale Sicherheit bei im Ausland arbeitenden Arbeitnehmern zu ermöglichen und andererseits sicherzustellen, dass die verfügbaren Optionen für Arbeitgeber und Arbeitnehmer nicht zu unfairem Wettbewerb führen.

10. In Frankreich gibt es Schätzungen zufolge 210.000 entsandte Arbeitnehmer. Dies entspricht einem Zuwachs von rund 23 Prozent im Vergleich zum Jahr 2012 und beinahe eine Verhundertfachung im Vergleich zum Jahr 2006; siehe Russell (2013). Diese Arbeitnehmer verfügen über eine Deckung der sozialen Sicherheit durch das System in ihrem Heimatland. In vielen Fällen bedeutet dies wesentlich geringere Lohnkosten bei gleicher Bezahlung wie ihre französischen Kollegen. Es sind mehrere Missbrauchsfälle aufgedeckt worden, die zu mehr Druck hinsichtlich der Durchsetzung der Gesetzgebung über solche Arbeitskräfte geführt haben; siehe Cheyvalle (2013).



- **Negative Auswirkungen der Migration auf die Heimatländer.** Arbeitsmigranten verfügen häufig über eine gute Ausbildung und können einen wirtschaftlichen Verlust für ihr Heimatland darstellen. Besonders problematisch ist dies in wichtigen Dienstleistungsbereichen wie dem Gesundheitswesen, in denen eine ausreichende Zahl ausgebildeter, qualifizierter Arbeitskräfte von großer Wichtigkeit für das Heimatland ist. Schätzungen zufolge beläuft sich der Mangel an Arbeitskräften im Gesundheitswesen weltweit aktuell auf rund 4 Million benötigte Arbeitskräfte, wobei der Mangel in Afrika mit 1 Million vielerorts am größten ist. Ein signifikanter Anteil der im Gesundheitswesen Tätigen in reicheren Ländern stammt jedoch aus Ländern in Asien und Afrika, die ihre Ausbildung finanziert haben.
- **Die Schwierigkeit, dieselben Konditionen (zum Beispiel für Leistungsberechtigungen) auf Arbeitsmigranten zu übertragen.** Die Verwaltung von bedürfnisabhängigen Leistungen, bei denen Leistungsberechtigung und Höhe von der finanziellen Situation des Haushalts abhängen, ist zum Beispiel besonders kompliziert, da es schwierig sein kann, Informationen zur finanziellen Situation der Familie von Arbeitsmigranten im Ausland zu erhalten.

Im Allgemeinen haben ausgereifere Systeme der sozialen Sicherheit, die vor dem Einsetzen signifikanter Arbeitsmigrationströmungen entwickelt wurden, größere Schwierigkeiten bei der Anpassung, da bei der Gestaltung, der Finanzierung und der Verwaltung der Leistungen weitreichende Änderungen notwendig sind.

## 1.5. Deckung im allgemeinen System oder spezielle Programme für Arbeitsmigranten

Die Ansätze zur Ausweitung der Deckung variieren deutlich von Land zu Land und im Bezug auf interne und internationale Migranten.

### 1.5.1. Interne Migranten

In Bezug auf interne Migranten muss der gewählte Ansatz die Tatsache berücksichtigen, dass Arbeitsmigranten häufig im informellen Sektor beschäftigt sind, eine größere Anzahl an Arbeitgebern haben und bei der Migration eventuell auch die Branche oder den Wirtschaftssektor wechseln (zum Beispiel von der Landwirtschaft in die Produktion). Die größten Herausforderungen ergeben sich aus den folgenden drei Situationen:

- Wenn ein Arbeiter durch die Migration theoretisch unter mehrere Systeme fallen würde (zum Beispiel in einem Land mit separaten Systemen für ländliche Regionen und Städte).
- Wenn ein Arbeitsmigrant im informellen Sektor tätig ist.
- Wenn ein Migrant seinen Arbeitsstatus ändert (zum Beispiel vom Arbeitnehmer zum Selbstständigen).

Die Praxis variiert zwar, doch im Allgemeinen fallen interne Migranten unter die Deckung des jeweiligen existierenden Systems für Nicht-Migranten. Die größte Herausforderung ergibt sich, wenn in verschiedenen Regionen eines Landes oder für verschiedene Sektoren unterschiedliche Systeme bestehen (zum Beispiel für Arbeiter auf dem Land oder in Städten) und wenn die Übertragung der erworbenen Leistungsansprüche nicht eindeutig geregelt ist. Auf dieses Problem wird in **Abschnitt 2** näher eingegangen.

### 1.5.2. Internationale Migranten

Mit internationalen Migranten wird in der Regel so verfahren, dass sie nach Möglichkeit in existierende Systeme der sozialen Sicherheit integriert werden, wobei aber bestimmte Einschränkungen gelten, zum Beispiel eine Mindestwartezeit, um sicherzustellen, dass kurzfristige Arbeitsmigranten im System ihres Herkunftslandes verbleiben. Aufgrund der sehr unterschiedlichen Merkmale von Arbeitsmigranten gibt es in der Praxis jedoch eine Vielzahl unterschiedlicher Ansätze, um die unterschiedlichen Situationen von Migranten und eventuelle bilaterale oder multilaterale Abkommen zu berücksichtigen:

- **Integration in das Hauptsystem der sozialen Sicherheit im Aufnahmeland.** Dieser Ansatz kann auch die Einrichtung unterstützender Verwaltungsstrukturen oder Änderungen der Unverfallbarkeitsbedingungen oder der Mindestanforderungen für die Inanspruchnahme von Leistungen erfordern. Dieser Ansatz ermöglicht im Allgemeinen hohe Konsistenz und Gleichheit für alle Erwerbstätigen mit derselben Beschäftigung und ermöglicht die Deckung von Arbeitsmigranten in Ländern, in denen sie länger bleiben als erwartet. Nachteile sind eine mögliche Fragmentierung der Leistungsberechtigungen unter diesem System, die eine rechtliche Grundlage und Verwaltungsmaßnahmen zur Unterstützung von Arbeitsmigranten beim Überschreiten von Ländergrenzen erforderlich macht, sowie eine zunehmende Verwaltungslast im Aufnahmeland (zum Beispiel für die erforderliche Dokumentation).
- **Ein separates System für alle Arbeitsmigranten.** Bei diesem Ansatz gelten dieselben Bedingungen für alle Arbeitsmigranten. Manche Aufnahmeländer verfolgen diesen Ansatz für bestimmte Untergruppen der Erwerbsbevölkerung, die einen besonders hohen Anteil an internationalen Arbeitsmigranten umfassen (zum Beispiel Selbstständige oder im informellen Sektor Tätige), doch Arbeitsmigranten, die ein Gehalt beziehen, fallen selten hierunter. Schließt das Aufnahmeland Arbeitsmigranten aus seinem System der sozialen Sicherheit aus, kann das Herkunftsland ein freiwilliges System ausschließlich für Arbeitsmigranten einrichten (wie zum Beispiel El Salvador).
- **Integration in das System der sozialen Sicherheit im Herkunftsland.** Für Arbeitsmigranten, die nur für begrenzte Zeit im Aufnahmeland bleiben, kann es von Vorteilen sein, im System ihres Herkunftslandes zu verbleiben. Hierzu zählen die Kontinuität, die an die Bedürfnisse der Familie oder der Einzelperson angepassten Leistungsniveaus und der geringere Verwaltungsaufwand, besonders wenn häufig das Land gewechselt wird. Diese Situation wird meist durch bilaterale und multilaterale Abkommen geregelt.

### 1.5.3. Hindernisse in Bezug auf selbstständig tätige Migranten (im formellen und informellen Sektor)

Einige der Hindernisse, die im ersten Handbuch dieser Serie (IVSS, 2012) in Bezug auf Selbstständige aufgeführt wurden, gelten ebenso für selbstständig tätige Arbeitsmigranten. Hierzu zählen:

- Hindernisse beim Zugang und bei der Verwaltung.
- Probleme mit zu niedrigen Angaben und Compliance<sup>11</sup>.
- Beschränkungen durch niedrige und unregelmäßige Einkommen und den Wegfall des Arbeitgeberanteils.
- Negative Anreize, Negativauslese und Verhaltensänderungen (moral hazard).
- Mangelndes Vertrauen in die soziale Sicherheit.
- Mangelndes Wissen über die Leistungsansprüche.
- Unangemessene Sozialleistungen.

Näheres zu diesen Hindernissen und den vorgeschlagenen Lösungen ist dem Handbuch zur Ausweitung der Deckung der sozialen Sicherheit auf Selbstständige der IVSS zu entnehmen (IVSS, 2012).

Weitere Details zu den verschiedenen Ansätzen werden in [Abschnitt 3](#) erläutert.

---

11. Eine der Schwierigkeiten bei der Einbeziehung selbstständig tätiger Arbeitsmigranten ist die Abschätzung des Einkommens zur Bestimmung der Beitragszahlungen und Leistungen. Zu den erläuterten Ansätzen zählen die Annahme eines fiktiven Gehalts (zum Beispiel in China), die Verknüpfung der Leistungen mit den gezahlten Beiträgen, gesteigerte Compliance oder fiktive Beitragszahlungen als Motivation für die Teilnahme und zur Vereinfachung der Verwaltungsprozesse.

## 2. Interne Arbeitsmigranten

Dieser Abschnitt behandelt die verschiedenen Hindernisse oder Schwierigkeiten, die bei der Ausweitung der Deckung auf interne Arbeitsmigranten überwunden werden müssen, sowie mögliche Lösungsansätze.

Hindernisse in Bezug auf internationale Migranten werden in [Abschnitt 3](#) behandelt.

### 2.1. Barrieren und mögliche Abhilfen bei der Ausweitung der Deckung auf interne Arbeitsmigranten

Abgesehen von den Problemen in Bezug auf Selbstständige im informellen und formellen Sektor, die oben in [Abschnitt 1.5.3](#) aufgeführt wurden, bestehen die wesentlichen Schwierigkeiten für die Ausweitung der Deckung auf diese Erwerbstätigen in der Harmonisierung und Koordination unterschiedlicher Systeme. Wenn zum Beispiel ein Erwerbstätiger, der zuvor im landwirtschaftlichen Sektor in einer ländlichen Region gearbeitet hat, zu einer Arbeit auf dem Bau im städtischen Raum wechselt, wechselt häufig auch das zuständige System der sozialen Sicherheit. Weitere Schwierigkeiten betreffen den wichtigen Punkt der Deckung für die Familie des Migranten (die eventuell in der Herkunftsregion bleibt) sowie den Zugang zu Informationen, sprachliche und kulturelle Barrieren und die Angemessenheit der Leistungen.

#### 2.1.1. Schwierigkeiten aufgrund der Deckung durch unterschiedliche Systeme der sozialen Sicherheit (zum Beispiel je nach Region, Beruf oder anderen Kategorien)

In vielen Ländern – vor allem solchen mit einer föderalen Verfassung – variieren die Systemvorschriften, die Leistungsniveaus und die Beiträge je nach Region. Es kann auch unterschiedliche Systeme für ländliche und städtische Gegenden oder je nach Branche geben (so dass zum Beispiel die Deckung von Arbeitern in der Landwirtschaft anders erfolgt als von Arbeitern in der industriellen Produktion). Dies wirft die Frage nach der Übertragbarkeit von Leistungen und nach der Fragmentierung von Ansprüchen auf und wirkt sich auch auf die Verwaltung aus, da unterschiedliche Leistungsberechtigungen koordiniert werden müssen. Ein Mangel an administrativer Koordination zwischen unterschiedlichen Systemen behindert die Mobilität der Arbeitskräfte und kann unter anderem dazu führen, dass Unterlagen mehrfach eingereicht werden müssen oder dass die Verwaltungsstellen über zuvor erworbene Leistungsberechtigungen nicht informiert sind und es daher zu Verzögerungen bei der Berechnungen und der Zahlung von Leistungen kommen kann.

Die Hauptschwierigkeiten in diesem Zusammenhang sind:

- Unterschiedliche Systemstrukturen. Systeme können sich in folgenden Punkten unterscheiden:

- Leistungsstrukturen (zum Beispiel leistungsdefiniert oder beitragsdefiniert).
  - Formeln zur Leistungsberechnung (zum Beispiel unterschiedliche Ansparraten).
  - Regelrentenalter und vorgezogenes Rentenalter.
  - Beitragssätze.
- Fehlende Anerkennung von Leistungsansprüchen in anderen Systemen oder ungleiche Behandlung solcher Ansprüche (zum Beispiel relativ lange Mindestbeitragszeiten).
  - Probleme bei der Übertragung von Rentenansprüchen aus einem System in ein anderes.
  - Administrative Koordination.

**Lösungsvorschläge.** Dieser Abschnitt behandelt unterschiedliche Lösungen für die Schwierigkeiten und Hindernisse, die speziell im Umgang mit internen Arbeitsmigranten auftreten. Einige dieser Themen werden hinsichtlich internationaler Arbeitsmigranten auch in **Abschnitt 3** behandelt.

- Die Harmonisierung von Leistungsschemata soll den Wechsel von einem System in ein anderes und die Übertragung oder Anerkennung von Leistungsberechtigungen möglichst vereinfachen. Hierfür ist nicht erforderlich, dass alle Systeme dieselben Strukturen aufweisen – unterschiedliche Strukturen sind häufig gerechtfertigt. Um die Mobilität der Erwerbstätigen zu fördern, muss jedoch eine gewisse Konsistenz in den Strukturen und der Bereitstellung der Leistungen gegeben sein. Dies betrifft die Art der Leistungsstruktur (die Berechnung und die Übertragung von Leistungsberechtigungen ist bei beitragsdefinierten Systemen und Unterstützungskassen oft einfacher), ob das System kapitalbasiert ist und andere Aspekte wie das normale und das vorgezogene Renteneintrittsalter.
- Während Konsistenz in ähnlichen Branchen und Berufen leichter herstellbar ist, ist einer der wichtigsten Aspekte die Migration von ländlichen Regionen in die Städte. Um die Mobilität zu begünstigen, sollten die Leistungsstrukturen in ländlichen und städtischen Systemen konsistent sein. In der Praxis ist dies oft schwer umsetzbar. Diese Schwierigkeit beruht auf den unterschiedlichen Merkmalen von Arbeitern im ländlichen und städtischen Raum, die besonders bei komplexen Leistungsstrukturen unterschiedliche Ansätze rechtfertigen. Die Vereinfachung der Leistungsstrukturen erleichtert die Verwaltungsprozesse und verbessert das Verständnis der Mitglieder dafür, wie ihre Leistungsansprüche berechnet und gegebenenfalls beim Wechsel von einem System in ein anderes übertragen werden. Die Verwaltung des neuen Systems kann so auch vergangene Berechtigungen leichter bewerten<sup>12</sup>. Ein weiteres Hindernis tritt auf, wenn im ländlichen System Schätzwerte verwendet werden (zum Beispiel ein geschätztes Einkommen), aber nicht im städtischen System, da dies die Festlegung bereits erworbener Berechtigungen erschwert.
- **Formalisierung der Leistungsberechtigungen bei frühzeitigem Austritt und Anerkennung durch das aufnehmende System.** Dies lässt sich auf unterschiedliche Weise durchführen – mit einem Transfersystem, bei dem die im alten System erworbenen Berechtigungen mit einer „Gutschrift“ auf

12. Einige Systeme, die den Wechsel zum beitragsdefinierten System vollführt haben, konnten bestätigen, dass die Berechnung und die Übertragung bereits erworbener Berechtigungen durch den Wechsel deutlich vereinfacht wurden.

das neue System übertragen werden, oder durch die Berechnung einer aufgeschobenen Rente. Der erste Ansatz erfordert eine gemeinsame Basis zur Festlegung der erworbenen Leistungsberechtigung im alten System, der Gutschrift im neuen System bei der Übertragung und einer allgemeinen Harmonisierung der Vorschriften für den Wechsel in beide Richtungen. Die Alternative, nämlich die Berechnung und Anerkennung einer aufgeschobenen Rente, erfordert ebenfalls ein geeignetes System zur angemessenen Berechnung der Leistungsberechtigung.

Bei Systemen mit beitragsorientierten (DC) oder fiktiv beitragsorientierten (NDC) Elementen ist die Bestimmung von Leistungsberechtigungen beim Austritt einfacher. Bei kapitalgedeckten Systemen ist die Auszahlung der erworbenen Leistungen ebenfalls einfacher, aber bei NDC-Systemen gestalten sich Geldzahlungen aufgrund der mangelnden Kapitaldeckung faktisch eher schwierig.

- **Koordination unterschiedlicher Systeme.** Die Koordination kann unterschiedliche Formen annehmen und kann die Bereitstellung konsistenter Leistungen ebenso wie eine konsistente Verwaltungspraxis umfassen. Ersterer Punkt wurde bereits weiter oben erläutert, und letzterer erfordert das Teilen von Daten und Informationen, damit Vorgaben in der Praxis umgesetzt werden können. Dieser Aspekt der Koordination kann unter anderem die Weitergabe von Daten, regelmäßige Treffen und eine Vereinfachung der Verfahren erfordern.
- **Optimierung der Buchführung.** Der Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) ist unabdingbar um sicherzustellen, dass alle Daten aktuell sind, und um die Koordination unterschiedlicher Träger und Rentensysteme zu vereinfachen. Abkommen mit anderen öffentlichen Organisationen und privaten Unternehmen über die Weitergabe von Transferdaten beim Wechsel von Arbeitnehmern von ländlichen zu städtischen Systemen erleichtern die Berechnung und die Übertragung der erworbenen Leistungsberechtigungen. Eine Liste der erforderlichen Angaben (zum Beispiel Geburtsdatum, Einkommensverlauf, in Anspruch genommene Leistungen, Angaben zur Familie) sollten festgelegt, implementiert und regelmäßig überwacht werden. Wenn die Daten auch für die Betroffenen selbst einsehbar sind, können diese die Leistungsberechtigungen ebenfalls selbst überprüfen.
- **Schulungen und die professionelle Entwicklung von Mitarbeitern** sind wichtige Faktoren um sicherzustellen, dass sie komplexe Situationen korrekt verstehen und verwalten. Eine Förderung der Mobilität der Mitarbeiter zwischen ländlichen und städtischen Niederlassungen unterstützt zum Beispiel die Weitergabe von Kenntnissen und Prinzipien guter Arbeitspraxis. Innerhalb derselben Organisation kann dies relativ unkompliziert sein, aber bei getrennten Organisationen sind entsprechende Abkommen erforderlich.
- **Vereinfachte Berechnungsverfahren** sind essentiell, um Leistungsberechtigungen schnell und präzise zu beziffern.
- **Ein universelles System für alle Erwerbstätigen** unabhängig von ihrem jeweiligen Aufenthaltsort könnte einige der genannten Probleme lösen. Während dieser Ansatz in Ländern mit relativ zentral verwalteten Organisationen und geringen regionalen Unterschieden relativ einfach umzusetzen sein mag, wirft er in Ländern mit unabhängigeren regionalen Systemen neue Probleme auf. Die Schaffung eines angemessenen Systems für alle ist eine große

Herausforderung, aber es gibt durchaus universelle Systeme mit konsistenten Leistungen trotz gewisser Anpassungen für unterschiedliche Regionen und Branchen.

### Kasten 2.1. Migration vom Land in die Städte in China

Wie in zahlreichen anderen asiatischen Ländern sind in China deutliche Bevölkerungsbewegungen zu beobachten, die sich im Wesentlichen vom ländlichen in den städtischen Raum abspielen. Diese Strömungen werfen unterschiedliche Probleme auf, darunter vor allem die Sicherung der Deckung der sozialen Sicherheit für Erwerbstätige, die ihre Arbeitsregion wechseln. Eine Studie der OECD (Hu und Stewart, 2009) hat gezeigt, dass diese Erwerbstätigen zwar hinsichtlich des Lohnniveaus keiner Diskriminierung ausgesetzt zu sein scheinen, dass aber ein signifikantes Defizit hinsichtlich der sozialen Sicherheit auftritt. In den letzten Jahren wurden zahlreiche Maßnahmen eingeführt, um dieses Problem zu beheben.

Einer der Hauptschwerpunkte waren landwirtschaftliche Arbeiter, die in die Städte abwandern und dort meist in der Produktion arbeiten. Laut offiziellen Statistiken gab es Ende 2013 insgesamt 269 Millionen Migranten, die vormals Landarbeiter gewesen waren, darunter 166 Millionen interne Migranten. Rund 50 Millionen dieser Arbeiter sind unter der Renten-Grundsicherung für urbane Angestellte und der Gesundheits-Grundsicherung für urbane Angestellte gedeckt, rund 73 Millionen in der Arbeitsunfallversicherung und 37,4 Millionen in der Arbeitslosenversicherung, doch gibt es immer noch signifikante Deckungslücken.

Nach wiederholten Missbrauchsfällen durch manche Arbeitgeber gab das Ministerium für Personalwesen und Soziale Sicherheit Ende 2013 die Vorschrift heraus, dass so genannte „Leiharbeiter“ (Arbeiter mit kurzfristigen Verträgen) nur zur Besetzung vorübergehender, zusätzlicher oder vertretungsweiser Stellen eingestellt werden dürfen und dass die Anzahl dieser Arbeiter 10 Prozent der Gesamtbeschäftigtenzahl nicht überschreiten darf. Außerdem schreibt die Vorschrift Verträge von mindestens 2 Jahren Dauer vor und verpflichtet den Arbeitgeber, seine Angestellten bei den lokalen Organisationen für die soziale Sicherheit (am Einsatzort des Mitarbeiters) zu melden und Sozialabgaben zu leisten.

Eine weitere Maßnahme in China ist die geplante Vereinheitlichung der Rentensysteme für Erwerbstätige im ländlichen Raum und für Arbeitslose im städtischen Raum. Das geplante System wird Stadt- und Landbewohnern dieselben Rechte und Chancen sichern, und die Maßnahmen zur Sicherstellung der Übertragbarkeit von Rentenansprüchen zwischen dem Rentensystem für Landbewohner und der Renten-Grundsicherung für urbane Angestellte dürften den Schutz für interne Arbeitsmigranten verbessern.

Ein vergleichbarer Erfolg konnte bei der Deckung der Krankenversicherung erzielt werden, da viele Provinzen ihre Krankenversicherungssysteme für Landbewohner und arbeitslose Stadtbewohner zusammengelegt oder entsprechende Pläne angekündigt haben. In der Stadt Dongguan in der Provinz Guangdong wurde bereits ein einheitliches Krankenversicherungssystem eingerichtet, das alle Arbeitsmigranten, ortsansässigen Arbeitslosen, vor Ort Angestellten und Beamten in demselben System mit denselben Standards abdeckt. Die umfassende Einführung von Sozialversicherungskarten (gültig für alle Branchen und mit zusätzlichen Finanzfunktionen), die Ende 2013 an 540 Millionen Menschen ausgegeben wurden, hat diesen Prozess vereinfacht. So müssen die Versicherten zu Beispiel nur einen Eigenanteil für medizinische Behandlungen zahlen (selbst wenn diese in einer anderen Stadt oder Provinz in Anspruch genommen werden), während die Anbieter der Versorgungsdienste den Restbetrag direkt von den Sozialversicherungsträgern erhalten.

*Quellen:* Diverse Online-Berichte [auf Chinesisch] vom Chinesischen Ministerium für Personalwesen und Soziale Sicherheit <<http://www.mohrss.gov.cn>>.

#### 2.1.2. Kulturelle und Sprachbarrieren

In Ländern mit großer sprachlicher und kultureller Diversität haben Arbeitsmigranten eventuell nicht überall denselben Zugang zu Leistungen, und die verfügbaren Leistungen entsprechen nicht unbedingt den jeweiligen kulturellen Erwartungen. Außerdem sind viele der internen Migranten auch internationale Migranten, die sich eher innerhalb eines Landes weiter bewegen als einheimische Arbeitnehmer.

Die Bereitstellung von Informationen in unterschiedlichen Sprachen und die Berücksichtigung kultureller Unterschiede bei der Bereitstellung von Informationen und Leistungen sind wichtige Faktoren für Organisationen der sozialen Sicherheit beim Umgang mit diesem Aspekt.

In vielen Ländern mit signifikanten Minderheiten aus unterschiedlichen Kulturen und/oder mit unterschiedlichen Sprachen sind Informationen in mehreren Sprachen verfügbar. Viele Systeme der sozialen Sicherheit stellen Informationen auf Webseiten oder gedruckt in den Sprachen verschiedener Regionen oder Minderheiten bereit. Im Vereinigten Königreich sind Informationen zum Beispiel auf Walisisch verfügbar, und in Finnland auf Schwedisch<sup>13</sup>

In manchen Ländern mit einer Vielzahl an Sprachen ist die offizielle Sprache für viele Einwohner eventuell die Zweitsprache. Daher sollte das Sprachniveau angepasst und Informationen nach Möglichkeit auch in anderen Sprachen angeboten werden. Der indische Employees Provident Fund (EPF) stellt zum Beispiel Informationen auf Englisch und Hindi<sup>14</sup> zur Verfügung.

Die Bereitstellungs Kanäle und die Inhalte der Kommunikation sollten auch kulturelle Unterschiede berücksichtigen (zum Beispiel die Bevorzugung unterschiedlicher Medien und die Bedeutung von Familienstrukturen).

### 2.1.3. Zugang zu Informationen

Wenn Arbeitsmigranten ihren Wohnort wechseln, sind sie eventuell nicht über die Existenz neuer Systeme und ihre Anmeldeverfahren informiert. Diese Schwierigkeit gibt es auch bei anderen Erwerbstätigen, aber der Zugang zu Informationen und ihre Relevanz für interne Migranten vereinfacht den Übergang und die Anmeldung beim neuen System für Arbeitsmigranten.

Lösungsvorschläge:

- Informationen werden durch Arbeitgeber oder durch die Organisationen für die soziale Sicherheit bereit gestellt. Dies kann in Zusammenarbeit mit dem vorherigen System geschehen, von dem der Arbeitsmigrant gedeckt war, und wenn möglich mit der Weitergabe von Informationen zu Leistungsberechtigungen, Familiensituation und anderen Daten einher gehen.
- Intensive Nutzung unterschiedlicher Medien, um unterschiedliche Typen interner

13. Siehe zum Beispiel <<https://www.gov.uk/cymraeg>> und <<http://www.kela.fi/web/sv>>.

14. Siehe zum Beispiel <<http://www.epfindia.gov.in/>>.



Arbeitsmigranten zu erreichen.

- Die Einbeziehung von sozialen Clubs oder Vereinen für die Verbreitung von Informationen zur sozialen Sicherheit und als wichtiges informelles Netzwerk zur gegenseitigen Unterstützung. Aus Sicht der Regierung ist die (oft auch finanzielle oder logistische) Unterstützung solcher Organisationen ein effektives Mittel zur Unterstützung der Integrationsbemühungen und ein nützlicher Kanal, um Informationen über Fälle von Ausbeutung und andere Probleme im Zusammenhang mit dem Migrationsprozess zu erhalten.

#### 2.1.4. Unterstützung für Familienmitglieder

Ein gemeinsames Merkmal der Migrationsströmungen vom Land in die Städte sind die zahlreichen Arbeiter, die ihre Familienmitglieder in ihrer Heimatregion zurücklassen. Dies führt dazu, dass Systeme der sozialen Sicherheit bestimmte Risiken für Leistungsempfänger in zwei verschiedenen Regionen abdecken müssen – in der Region, in der der Arbeitsmigrant arbeitet und derjenigen, in der der Rest seiner Familie lebt. So müssen zum Beispiel Gesundheitsdienste in zwei Regionen geleistet werden, und das Niveau und die Bedingungen der Arbeitslosenleistungen für den Arbeitsmigranten wirken sich direkt auf seine Familienmitglieder in ihrer Heimatregion aus. Dieses Problem muss behoben werden, indem angemessene Leistungen für Einzelne und Familien und geeignete Verfahren zur Beantragung der Leistungen bereit gestellt werden. Indien löst dieses Problem durch die Ausgabe von zwei Versichertenkarten für die soziale Sicherheit – eine für den Erwerbstätigen und eine für ein anderes Familienmitglied, um die Beantragung von Leistungen und den Zugang zu Informationen zu vereinfachen.

#### 2.1.5. Weitere Hindernisse bei der Ausweitung der Deckung auf interne Arbeitsmigranten

Die Ausweitung der Deckung der sozialen Sicherheit auf Arbeitsmigranten wird durch diverse weitere Hindernisse direkt oder indirekt erschwert. Hierzu zählen unter anderem:

- Mangelnde Anerkennung beruflicher Qualifikationen, die in einem anderen Landesteil erworben wurden (zum Beispiel in föderalen Systemen). Dies kann dazu führen, dass der Migrant den Beruf wechseln muss (und damit zum Beispiel die Deckung durch das Rentensystem seiner Branche verliert) oder eine niedrigere Stelle in der Hierarchie annehmen muss oder eventuell eine Arbeit im informellen Sektor aufnimmt. Die wechselseitige Anerkennung der Qualifikationen erleichtert die durchgängige Deckung in nationalen Systemen für bestimmte Berufsgruppen.
- Es kann zu Diskriminierung gegen interne Migranten kommen, wenn die Einheimischen den Eindruck bekommen, die Migranten hätten ihre Jobs „weggenommen“ oder wenn die Migranten einem anderen kulturellen Hintergrund entstammen. Auswirkungen auf die Arbeitsbedingungen und den Status der Migranten können die Folge sein. Dies kann wiederum die Chancen von Arbeitsmigranten schmälern und zu einem prekäreren Arbeitsstatus führen.

Mögliche Lösungen für diese Probleme sind zum Beispiel eine finanzielle Förderung der internen Migration zur Unterstützung von mobilen Familien oder Erwerbstätigen und zur Stärkung ihrer finanziellen Möglichkeiten, Beiträge für die soziale Sicherheit zu leisten<sup>15</sup>. In föderal organisierten Ländern ist die gegenseitige Anerkennung von Qualifikationen notwendig, damit alle Erwerbstätigen derselben Sparte gleich behandelt werden. Eine weitere Möglichkeit sind öffentliche Informationskampagnen über die vorteilhaften Auswirkungen der internen Migration (Beispiele siehe **Abschnitt 3**).

### Kasten 2.2. Arbeitsmigranten, Beschäftigungsstatus und Deckung durch die soziale Sicherheit in China

Unterschiedliche Studien haben einen Zusammenhang zwischen dem Beschäftigungsstatus und der Deckung durch die soziale Sicherheit belegt. So hat zum Beispiel eine Studie in China (Gao, Yang und Li, 2012) Daten zu Arbeitsmigranten aus den Jahren 2008 und 2009 untersucht und ist zu dem Schluss gekommen, dass sich „die Deckung der Arbeitsmigranten durch eine Sozialversicherung durch Arbeitsverträge – besonders langfristige Arbeitsverträge – erheblich verbessert hat.“ Dies legt nahe, dass sich Bemühungen zur Überführung des formellen Sektors in formelle Beschäftigung durch verbesserte Deckungsquoten ebenso auszahlen wie der Übergang von kurzfristigen zu langfristigen Arbeitsverträgen. Ein überraschendes Ergebnis der Studie war allerdings, dass unbegrenzte Arbeitsverträge kaum positive Auswirkungen auf die Deckung durch die soziale Sicherheit zu haben scheinen.

Seit 2007 wurden in China signifikante Anstrengungen unternommen, um die Deckung durch die soziale Sicherheit auf Arbeitsmigranten auszuweiten. Die Anzahl „ländlicher Arbeitsmigranten“, die unter dem System der Renten-Grundsicherung gedeckt sind, hat sich zwischen 2006 und 2011 verdreifacht (IVSS, 2013a) und die Zahl der Versicherten unter dem System der Gesundheits-Grundsicherung für urbane Angestellte hat sich verdoppelt. Die Deckung von Arbeitsunfallversicherungen erhöhte sich im Jahr 2011 auf 68 Millionen Erwerbstätige.

15. In Russland ist ein Bonus für die interne Migration in Regionen ausgeschrieben, in denen ein Mangel an qualifizierten Fachkräften herrscht.

## 3. Internationale Arbeitsmigranten

Neben den allgemeineren Problemen in Bezug auf internationale Arbeitsmigranten im informellen und formellen Sektor, die oben in [Abschnitt 1.1.2](#) aufgeführt wurden, behandelt dieser Abschnitt die wesentlichen Schwierigkeiten bei der Ausweitung der Deckung auf diese Erwerbstätigen und bietet Lösungsvorschläge.

Die Hindernisse und Schwierigkeiten sind in drei Hauptkategorien unterteilt:

- **Rechtliche Hindernisse.** Arbeitsmigranten sind vom System der sozialen Sicherheit ausgeschlossen (siehe [Abschnitt 3.1](#)).
- **Faktische Hindernisse.** Rechtlich ist der Beitritt zulässig, aber diverse praktische, administrative und Zugangshindernisse halten diese Erwerbstätigen dennoch davon ab (siehe [Abschnitt 3.2](#)).
- **Ansprechendere Gestaltung der sozialen Sicherheit für Arbeitsmigranten und verbesserte Leistungsniveaus.** Auch wenn der Beitritt zum System der sozialen Sicherheit rechtlich zulässig ist und effektive verwaltungstechnische Maßnahmen zur Vereinfachung des Beitritts ergriffen werden, entscheiden sich Arbeitsmigranten möglicherweise gegen den Beitritt, da die Leistungen nicht als attraktiv wahrgenommen werden (siehe [Abschnitt 3.3](#)).

### 3.1. Rechtliche Hindernisse

#### 3.1.1. Rechtliche Beitritts Hindernisse

Arbeitsmigranten dürfen eventuell aufgrund gesetzlicher Regelungen nicht dem System der sozialen Sicherheit beitreten. Hierbei kann es sich um Gesetze handeln, die eine Teilnahme ausdrücklich ausschließen, oder der Ausschluss erfolgt de Facto, zum Beispiel wenn eine Mindestmitgliedschaftsdauer oder eine lange Beitragszahlungsdauer vorgeschrieben ist, um Anspruch auf eine Mindestrente zu erwerben. Der Ausschluss kann im System des Aufnahmelandes ebenso wie im System des Herkunftslandes gelten. Außerdem können bestimmte Immigrationsvorschriften (zum Beispiel Beschränkungen der Aufenthaltsdauer im Aufnahmeland) den Beitritt zum System der sozialen Sicherheit oder den Erwerb von Leistungsberechtigungen direkt ausschließen (zum Beispiel wenn die maximal zulässige Aufenthaltsdauer kürzer ist als die erforderliche Mindestbeitragsdauer).

**Lösungsvorschläge für das Aufnahmeland.** Maßnahmen zur Vermeidung der Exklusion aus der Deckung der sozialen Sicherheit erfordern entsprechende Gesetze. Hierzu zählen:

- **Universeller Zugriff.** Dies bedeutet, dass alle Erwerbstätigen (auch Arbeitsmigranten) unabhängig von ihrem Status freiwilligen oder obligatorischen Systemen der sozialen Sicherheit beitreten können.

### Kasten 3.1. Ausweitung der Deckung auf Arbeitsmigranten in Russland

Ab Januar 2012 sind alle ausländischen Staatsbürger und Staatenlosen (außer hochqualifizierte Spezialisten), die einen Arbeitsvertrag über mindestens 6 Monate haben, durch die Renten-Pflichtversicherung gedeckt. Der Arbeitgeber ist für die Zahlung der Beiträge in derselben Höhe wie für russische Staatsbürger verantwortlich<sup>16</sup>.

- **Erleichterung der Bedingungen.** Eine mögliche Erleichterung der Bedingungen wäre eine Senkung der Mindestbeitragsdauer, um dem System beizutreten, oder eine Verkürzung der Laufzeit zur Erfüllung der Unverfallbarkeitsbedingungen. Besonders wichtig ist dies für Arbeitsmigranten, die eventuell häufig den Job wechseln und für beträchtliche Zeiträume im informellen Sektor tätig sind oder deren Aufenthaltsdauer im Herkunftsland unter der Mindestdauer für die Inanspruchnahme von Leistungen liegt. So ist ein System, das für den Erwerb von Leistungsberechtigungen 10 Jahre ununterbrochene Beitragszahlungen erfordert, für Arbeitsmigranten eher von Nachteil.
- **Beitrittsbedingungen nicht an der Nationalität sondern am Aufenthaltsort festmachen.** In Südafrika hängt zum Beispiel die Leistungsberechtigung nicht von der Nationalität, sondern vom Hauptwohnsitz ab. In manchen anderen Ländern hängt die Teilnahme von der Nationalität ab, wodurch die Deckung für Arbeitsmigranten deutlich eingeschränkt ist. Bei diesem Ansatz wird auch nicht zwischen kurz- und langfristigen Arbeitsmigranten unterschieden.
- **Erleichterung der Mindestanforderungen hinsichtlich des Aufenthaltsorts.** Eine Mindest-Wartezeit ist aus verwaltungstechnischen Gründen gerechtfertigt und begründet sich auch auf die Vorschriften zahlreicher bilateraler und multilateraler Abkommen, die dem Arbeitsmigranten gestatten, bei kurzen Arbeitsaufenthalten im Ausland (zum Beispiel bis 12 Monate) im System ihres Herkunftslandes zu bleiben. Es muss aber darauf geachtet werden, dass die Mindestanforderungen hinsichtlich der Aufenthaltsdauer bei längeren Aufenthalten nicht zu lang sind.

### Kasten 3.2. Umgang mit Arbeitsmigranten in Kanada

Das kanadische Programm für Saisonarbeiter in der Landwirtschaft gibt in vielerlei Hinsicht ein Beispiel für gute Praxis. Zuvorderst sprechen die damit verbundenen Vorschriften Migranten dasselbe Recht auf Schutz durch soziale Sicherheit wie kanadischen Erwerbstätigen zu, unter anderem für Gesundheits- und Familienleistungen. Zweitens bezieht die Regierung die Arbeitgeber bei der Ausgestaltung und Implementierung des Programms mit ein und gewährt den Verwaltungsorganisationen einen gewissen Handlungsspielraum bei der Implementierung. Drittens gewährt das kanadische Recht den Migranten als „Nicht-Bürgern“ unter dem Anti-Diskriminierungsgesetz denselben Schutz wie anderen ausdrücklich genannten geschützten Gruppen. Dieser letzte Punkt ist besonders wichtig: Die Studie der IAO zur Migration von 2003 belegt, dass die Anti-Diskriminierungsgesetze in einem Drittel der befragten Länder nicht auf Arbeitsmigranten angewendet wurden<sup>17</sup>.

16. Föderales Gesetz Nr. 167-FZ der Russischen Föderation.

17. ILO Migration Survey 2003: Country summaries CD-ROM (veröffentlicht 2004).

### Kasten 3.3. Internationale Initiativen zur Verbesserung der gesetzlichen Deckung von Arbeitsmigranten

Während diverse multilaterale und bilaterale Abkommen auf die Ausweitung der Deckung durch die soziale Sicherheit abzielen, gibt es für Arbeitsmigranten auch einige internationale Rechtsinstrumente mit derselben Absicht, oft im Rahmen weiter gesteckter Ziele. Beispiele für entsprechende Standards der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) sind das Übereinkommen über Wanderarbeiter (Neufassung) von 1949 (Nr. 97) und das Übereinkommen über Wanderarbeitnehmer (Ergänzende Bestimmungen) von 1975 (Nr. 143). Im Jahr 1990 verabschiedeten die Vereinten Nationen außerdem das Internationale Übereinkommen zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen, das alle regulären und irregulären Arbeitsmigranten schützt. Die Empfehlung zum sozialen Basisschutz von 2012 (Nr. 202) der Internationalen Arbeitsorganisation spricht wiederum nur von der Deckung von „Einwohnern“ und nicht von „Bürgern“, weist aber auch darauf hin, dass dieser Status von der jeweils gültigen nationalen Definition von „Einwohnern“ abhängt, die manche Arbeitsmigranten ausschließen kann.

- **Entkoppelung von Immigrationsstatus und Beitrittsberechtigung zum System der sozialen Sicherheit.** In vielen Ländern können illegale Immigranten dennoch Deckung durch die soziale Sicherheit erlangen, da unter Umständen keine direkte Kommunikation oder Koordination zwischen den Immigrationsbehörden und den Organisationen für die soziale Sicherheit stattfindet. Es kann auch Vorschriften geben, die die Deckung von Erwerbstätigen zulassen, auch wenn diese über keine offizielle Arbeits- oder Aufenthaltserlaubnis im Aufnahmeland verfügen. Eine Möglichkeit ist der vereinfachte Beitritt für Hausangestellte (zum Beispiel das „Chèque Service“-System in der Schweiz; siehe auch [Abschnitt 3.2.1](#)) oder Ausnahmeregelungen, die diesen Erwerbstätigen den Beitritt ermöglichen.

**Vorschläge für Deckungsrichtlinien im Herkunftsland.** Ist die Deckung durch die soziale Sicherheit im Aufnahmeland für den Arbeitsmigranten nicht möglich oder nicht vorteilhaft, sollte er die Möglichkeit haben, unter bestimmten Voraussetzungen im System seines Herkunftslandes zu verbleiben. Dieser Ansatz kann sinnvoll sein, wenn der Arbeitsmigranten voraussichtlich nur begrenzte Zeit im Aufnahmeland bleiben oder häufiger von einem Land in ein anderes wechseln wird. Dieses Verfahren kann auch die Deckung der im Herkunftsland gebliebenen Familienmitglieder des Arbeitsmigranten erleichtern, und auch die Wiedereingliederung bei der Heimkehr des Arbeitsmigranten wird vereinfacht.

Wenn Arbeitsmigranten im System des Herkunftslandes verbleiben, können folgende Schwierigkeiten auftreten:

- **Finanzierung.** Werden die Leistungen der sozialen Sicherheit durch Beiträge von Arbeitnehmern und Arbeitgebern finanziert, wie erfolgt dann die Beitragszahlung an das System der sozialen Sicherheit des Herkunftslandes und wie wird sie steuerlich behandelt? Wird der Arbeitgeber im Ausland der Zahlung von Beiträgen zustimmen?

- **Berechnung von Leistungen.** Der Arbeitsmigrant erhält vermutlich ein anderes Lohnniveau und in einer anderen Währung als im Herkunftsland. Welche Lohnhöhe sollte in diesem Fall der Berechnung von Leistungen und Beiträgen zugrunde gelegt werden?
- **Dauer.** Manche Abkommen legen eine Höchstdauer fest, wie lange der Arbeitsmigrant im System seines Herkunftslandes verbleiben darf, wenn er im Ausland arbeitet. Was geschieht, wenn der Arbeitsmigrant länger im Ausland bleibt?
- **Compliance.** Es ist sehr schwer, das Lohnniveau internationaler Migranten in anderen Ländern zu bewerten und zu überwachen. Daher ist das Leistungsniveau meistens festgelegt und von fiktiven Beiträgen abhängig.
- **Obligatorische/freiwillige Teilnahme am System.** Die obligatorische Teilnahme hat theoretisch den Vorteil einer höheren Deckungsquote und einer geringeren Negativauslese, doch die freiwillige Teilnahme ist in Anbetracht der Herausforderungen bei der Deckung der Arbeitsmigranten häufig realistischer.

Im Folgenden sind einige Beispiele für die Deckung der Arbeitsmigranten durch das Gastland und die jeweiligen Lösungsansätze aufgeführt.

- **Freiwilliges System für philippinische Erwerbstätige im Ausland.** Unter der Gesetzgebung der Philippinen sind die im Ausland arbeitenden Filipinos (meist als OFWs oder „Overseas Filipino Workers“ bezeichnet) durch das System der sozialen Sicherheit gedeckt. Dies betrifft Filipinos, die in den Philippinen von einem im Ausland ansässigen Arbeitgeber für eine Stelle im Ausland angeworben wurden ebenso wie solche, die legal ausgereist sind und im Ausland eine Stelle angetreten haben. Für das vereinfachte Beitrittsverfahren genügen ein spezielles Anmeldeformular und eine Fotokopie eines der folgenden Dokumente: Geburtsurkunde, Taufurkunde, Führerschein, gültiger Pass, Karte der Professional Regulation Commission (PRC) oder Seefahrtbuch. Sollten diese nicht vorhanden sein, können auch zwei beliebige aus einer Liste von mehr als 25 „Sekundärdokumenten“ vorgelegt werden. Das System der sozialen Sicherheit der Philippinen verfügt über mehrere Niederlassungen im Ausland, die philippinische Staatsbürger direkt beraten können.
- **Beiträge zum System der sozialen Sicherheit im Vereinigten Königreich und Nachzahlung „fehlender“ Jahre.** Wer zuvor Beiträge zum System der sozialen Sicherheit im Vereinigten Königreich geleistet hat, kann freiwillig weitere Beiträge einzahlen, um seine Ansprüche auf eine staatliche Rente aufzustocken<sup>18</sup>. Durch die Beitragszahlungen kann ein Anrecht auf höhere Rentenleistungen und auf andere Leistungen erworben werden. Die Voraussetzungen und Bedingungen solcher Zahlungen hängen von unterschiedlichen Faktoren ab und unterliegen einer zeitlichen Befristung (im Allgemeinen sind Zahlungen innerhalb von sechs Jahren nach Ablauf des jeweiligen Steuerjahres zu entrichten). Die Zahlung dieser Beiträge schließt einen Beitritt zum System der sozialen Sicherheit im Aufnahmeland nicht aus.

18. Siehe <<http://www.hmrc.gov.uk/ni/volcontr/abroad.htm>>

### Kasten 3.4. Mobilität in der EU: Ein rechtlicher Rahmen zur Förderung der Mobilität und zur Unterstützung von Arbeitsmigranten

Die Arbeitnehmerfreizügigkeit zählt als Aspekt der Personenfreizügigkeit zu den vier Grundfreiheiten der Europäischen Union. Zur Unterstützung von Arbeitsmigranten wurden zahlreiche Rechtsinstrumente für die soziale Sicherheit und zusätzliche Leistungen eingesetzt. Diese Instrumente dienen dem Schutz von Arbeitsmigranten (das heißt Arbeitnehmern, die zwischen den Mitgliedsstaaten wechseln) durch drei Grundprinzipien:

- Verbot der Diskriminierung zwischen Staatsangehörigen von Mitgliedsstaaten der EU und anderen Staaten.
- Garantierte Übertragbarkeit von Sozialleistungen zwischen Mitgliedsstaaten.
- Zusammenrechnung von Versicherungszeiträumen in mehreren Ländern zur Ermittlung der Leistungsberechtigung.

Hinsichtlich der sozialen Sicherheit gilt das Grundprinzip, dass Angestellte in dem Land sozialversichert sind, in dem sie arbeiten. Bei kürzeren Aufenthalten können die Angestellten im System der sozialen Sicherheit ihres Herkunftslandes verbleiben (bis zu 24 Monate oder in Ausnahmefällen auch länger, wenn beide Länder zustimmen).

Die Zusammenrechnung von Versicherungszeiträumen zur Ermittlung der Leistungsberechtigung (also der Wegfall einer Mindestbeitragsdauer) fördert ebenfalls die Mobilität. Für eine zusätzliche betriebliche Altersversorgung muss eine einheitliche Besteuerungsregelung gefunden werden, und die Diskriminierung nach Nationalität muss ausgeschlossen werden. Die EU unterstützt und fördert auch Bemühungen zur Erschaffung gesamteuropäischer Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung (IORPs). Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Übertragbarkeit von Leistungen werden in [Abschnitt 3.1.2](#) behandelt.

**Multilaterale und bilaterale Abkommen zwischen Herkunfts- und Aufnahmeland.** Bilaterale und multilaterale Abkommen stärken die rechtliche Deckung von Arbeitsmigranten, die Staatsbürger eines der betreffenden Länder sind. Häufig ist hierin vorgeschrieben, ob und unter welchen Modalitäten Arbeitsmigranten im Herkunfts- oder Aufnahmeland gedeckt sind. Dadurch sollen sowohl ein Wegfall der Deckung als auch eine „doppelte Deckung“ vermieden werden, bei der die Erwerbstätigen Beiträge an die Systeme im Herkunfts- und im Aufnahmeland zahlen müssten.

In manchen Ländern können Arbeitsmigranten auf freiwilliger Basis dem System der sozialen Sicherheit beitreten. In dieser Situation entscheiden sich viele Arbeitsmigranten gegen den Beitritt, wodurch es zu Deckungslücken in der sozialen Sicherheit kommt. Eine Vereinfachung des Beitritts und eine Steigerung der Attraktivität dieser freiwilligen Systeme kann die Deckungsquote erhöhen. Diese zwei Punkte werden in den [Abschnitten 3.2](#) beziehungsweise [3.3](#) behandelt.

Es kann auch Fälle einer rechtlichen de-Facto-Exklusion geben, wenn die Beitrittsbedingungen so gestaltet sind, dass sie die meisten Arbeitsmigranten nicht erfüllen können. In den Vereinigten Staaten ist zum Beispiel das erforderliche Mindesteinkommen relativ hoch, so dass eine Deckung für viele Arbeitsmigranten, die selbstständig tätig sind oder für mehrere Arbeitgeber arbeiten, nicht in Frage kommt.

19. Siehe Europäische Kommission (2004, 2009).

### 3.1.2. Übertragbarkeit

In vielen Ländern dürfen oder müssen Arbeitsmigranten dem System der sozialen Sicherheit im Aufnahmeland beitreten, auch wenn keine bilateralen oder multilateralen Abkommen zwischen den zwei Ländern existieren. In diesem Fall erwirbt der Arbeitsmigrant zwar möglicherweise Leistungsberechtigungen im System der sozialen Sicherheit des Aufnahmelandes, doch diese Berechtigungen sind eventuell nicht übertragbar. Außerdem unterliegen die erworbenen Berechtigungen eventuell keinen so genannten Totalisierungsabkommen, so dass der Erwerbstätige möglicherweise über Jahre hinweg in das System im Aufnahmeland einzahlt und dennoch keine oder nur begrenzte Leistungsberechtigungen erwirbt.

Die Übertragbarkeit erworbener Leistungsberechtigungen hängt von zwei weiteren Aspekten ab. Der Erste bezieht sich auf die Leistungsstrukturen und Verfahren zur Vereinfachung der Übertragbarkeit. Der Zweite betrifft die Verwaltung, die Abkommen und Absprachen hinsichtlich der Berechnung und Anrechnung von Leistungsansprüchen, wenn ein Erwerbstätiger Ansprüche in mehreren Systemen erworben hat.

Existieren keine solchen Absprachen, können sich für den Erwerbstätigen deutlich geringere Leistungsansprüche ergeben als erwartet – oder auch gar keine – wenn zum Beispiel die Mindestanforderungen für die Inanspruchnahme von Leistungen nicht erfüllt werden oder die im Lauf der Zeit erworbenen Leistungsansprüche aufgrund der Inflation an Wert verlieren.

#### Kasten 3.5. Übertragbarkeit in Afrika

Die zunehmende Arbeitsmigration in Afrika macht die Anerkennung und Übertragbarkeit erworbener Ansprüche auf Rentenleistungen erforderlich. Zahlreiche Initiativen wurden ins Leben gerufen, um dieses Ziel zu erreichen. Der Southern Africa Trust hat eine Reihe von Empfehlungen zur Verbesserung der derzeitigen Situation formuliert, darunter eine stärkere Koordination zwischen Institutionen der sozialen Sicherheit in Bezug auf Mängel und Lücken bei Beitragszahlungen und die Verbesserung der Kommunikation und Zusammenarbeit durch Einbeziehung von Organisationen für Arbeitsmigranten<sup>20</sup>. Ein von der Europäischen Kommission finanziertes Bericht (Olivier, Andrianarison und McLaughlin, 2014) hat ebenfalls einen Mangel an Koordination der Leistungen zwischen verschiedenen Systemen in unterschiedlichen Ländern für diverse Risikogruppen als Hindernis identifiziert. Die zunehmende Anzahl an bilateralen und multilateralen Initiativen lässt jedoch hoffen, dass an der Lösung dieser Schwierigkeiten gearbeitet wird (zum Beispiel in der Ostafrikanischen Gemeinschaft und in Westafrika), wiewohl bislang noch nicht viele solche Abkommen umgesetzt wurden.

20. Siehe <[http://southernaficatrust.org/docs/Cross\\_Border\\_Migration\\_and\\_the\\_Portability\\_of\\_Social\\_Security\\_Benefits\\_2011.pdf](http://southernaficatrust.org/docs/Cross_Border_Migration_and_the_Portability_of_Social_Security_Benefits_2011.pdf)>.



Dieser Abschnitt erörtert unterschiedliche Ansätze zur Lösung des Problems der Übertragbarkeit. Zahlreiche Länder haben erfolgreich effektive rechtliche und verwaltungstechnische Maßnahmen zur Bewältigung dieser Schwierigkeit eingeführt, oft auf regionaler Basis. Die wichtigsten Ansätze sind folgende:

- Totalisierungsabkommen.
- Übertragbarkeit.
- Gegenseitige Anerkennung bisheriger Beitragszeiten.
- Angleichung der Leistungsstrukturen.

**Übertragbarkeit und Leistungsstrukturen.** Bei den meisten Leistungen der sozialen Sicherheit, durch Steuern finanzierten Sozialleistungen, Sozialrenten oder Geldtransfers ist das Problem der Übertragbarkeit besonders schwerwiegend. Dies liegt daran, dass die erworbenen Leistungsansprüche nicht in direktem Zusammenhang mit geleisteten Beiträgen stehen, sondern meistens von zwingenden Vorschriften hinsichtlich der Staatsbürgerschaft oder der Mindestaufenthaltsdauer abhängen und daran, dass das Ziel dieser Programme meistens die Linderung der Armut ist.

- Im Allgemeinen stellt die Übertragbarkeit bei nicht kapitalgedeckten Systemen und besonders bei leistungsdefinierten Systemen ein größeres Problem dar. Dies ist auf das Fehlen eines direkten Zusammenhangs zwischen den geleisteten Beitragszahlungen und den empfangenen Leistungen zurückzuführen – diese Systeme basieren zu einem gewissen Anteil auf dem Prinzip der Quersubventionierung. Vor dem Renteneintritt ist die Berechnung und Übertragung von Leistungsansprüchen bei Unterstützungskassen und beitragsdefinierten Systemen deutlich einfacher als bei leistungsdefinierten Systemen, wengleich die Vorschriften für die Berechnung von Teilansprüchen die Übertragbarkeit sogar noch nach dem Renteneintritt ermöglichen. Ab dem Renteneintritt ist die Frage nach der Übertragbarkeit von Leistungen in leistungsorientierten Systemen womöglich sogar einfacher als bei beitragsorientierten Systemen oder Unterstützungskassen.
- Bei Unterstützungskassen sind die erworbenen Leistungsansprüche leichter zu berechnen, und der Aspekt der Mindestanforderungen verliert an Bedeutung. Bei den Mitgliedsstaaten des Verbands Südostasiatischer Nationen (ASEAN) gibt es zum Beispiel in den Unterstützungskassen in Brunei Darussalam, Indonesien, Singapur und Malaysia keine Mindestanforderungen, während bei den leistungsdefinierten Systemen der sozialen Sicherheit in den Philippinen, Thailand und Vietnam Mindestbeitragszeiten zwischen 5 und 15 Jahren gelten.
- Holzmann und Koettl (2012) schätzen, dass die Mehrheit der Arbeitsmigranten, die unter Systemen der sozialen Sicherheit gedeckt sind, zwar über Leistungsansprüche verfügen, die aber nicht durch bilaterale oder multilaterale Abkommen zur Übertragbarkeit oder Zusammenlegung der Leistungsberechtigungen geschützt sind. Die Autoren unterteilten die Arbeitsmigranten in vier verschiedene Kategorien und schätzen ihre Deckung anhand von Daten von 2000 wie folgt:

- **Übertragbarkeit** (Deckung im System der sozialen Sicherheit im Aufnahmeland und Schutz durch bilaterale oder multilaterale Abkommen für die vollständige Übertragbarkeit der erworbenen Leistungsansprüche): 23 Prozent.
- **Exportierbarkeit** (Deckung im System der sozialen Sicherheit im Aufnahmeland aber kein Schutz durch bilaterale oder multilaterale Abkommen; Zahlung der Leistungen je nach Vorschriften im Aufnahmeland): 55 Prozent.
- **Exklusion** (legale Migranten ohne Deckung im System der sozialen Sicherheit im Aufnahmeland, da entweder keine existiert oder weil sie rechtlich ausgeschlossen sind): 5 Prozent.
- **Informeller Sektor** (illegale Arbeitsmigranten oder solche im informellen Sektor ohne Deckung): 18 Prozent.

Hinter diesen weltweiten Zahlen verbergen sich signifikante regionale Unterschiede. Während in OECD-Ländern mit hohem Einkommen 86 Prozent der Arbeitsmigranten unter die erste Kategorie fallen, sinkt die Quote in Ländern mit niedrigen Einkommen auf nur 2 Prozent.

Dies wirkt sich insbesondere auf die Angemessenheit der Leistungen aus, die viele Arbeitsmigranten beim Renteneintritt erhalten.

Multilateralen und bilateralen Abkommen kommt daher eine tragende Rolle zu, um angemessene Anerkennung erworbener Ansprüche, Übertragbarkeit und die Zahlung von Leistungen zu gewährleisten. In Ländern mit niedrigem Einkommen, mit kaum entwickelten Programmen der sozialen Sicherheit oder Systemen, die nur einen kleinen Teil der Erwerbstätigen abdecken, können solche Abkommen jedoch möglicherweise nur wenig ausrichten. Der folgende Abschnitt untersucht verschiedene multilaterale Abkommen und ihre Inhalte, bevor weiter unten diese alternativen Ansätze erörtert werden.

**Von Übertragungsabkommengedeckte Leistungen.** Während das Anrecht auf Altersrentenleistungen meist über eine bestimmte Beitragsdauer hinweg erworben wird, können andere Leistungen der sozialen Sicherheit von anderen Kriterien abhängen (zum Beispiel dem Wohnsitz). Dies gestaltet die Frage nach der Verantwortung für die Zahlung der Leistungen komplexer – insbesondere bei asymmetrischen Migrationsströmungen – und wirft die Überlegung auf, ob das Konzept der über einen längeren Zeitraum anwachsenden Ansprüche überhaupt geeignet ist. Im Hinblick auf Leistungen bei Krankheit oder Behinderung beruhen die Schwierigkeiten auf der Auswahl und asymmetrischer Information. In steuerfinanzierten Systemen wird während der ersten 50 bis 60 Lebensjahre effektiv angespart, da die Steuereinnahmen oder Beiträge meist höher als die Kosten medizinischer Leistungen sind, wohingegen während der letzten 30 Lebensjahre im Allgemeinen das Gegenteil eintritt (die gezahlten Leistungen übersteigen die effektiven Beiträge). Bei ähnlichen Systemen und symmetrischen Migrationsströmungen ist dieser Fall kein Problem, aber in anderen Situationen kann er sich negativ auf die Finanzen des Systems der sozialen Sicherheit auswirken.

### Kasten 3.6. Rechtliche Instrumente für Arbeitsmigranten in der Europäischen Union

Die Europäische Union hat unterschiedliche rechtliche Instrumente eingeführt, um die Deckung von Arbeitsmigranten mit wechselnden Ländern der Erwerbstätigkeit und die Angemessenheit der Leistungen bei Erreichen des Renteneintrittsalters zu garantieren. Zugrunde liegt hier das Prinzip der Totalisierung der Leistungsansprüche – das heißt, dass bei Geltung einer Mindestversicherungszeit oder Mindestbeitragszeit alle entsprechenden Zeiten in der gesamten EU zusammen gerechnet werden. Die Berechnung der Leistungsansprüche erfolgt anteilig. Zum Beispiel: Ein Erwerbstätiger arbeitet 5 Jahre in Luxemburg, 25 Jahre im Vereinigten Königreich und 10 Jahre in Spanien. Bei der Berechnung der in den einzelnen Ländern erworbenen Rentenansprüche wird von einer Beitragsdauer von 40 Jahren ausgegangen. Die Ansprüche selbst werden entweder anteilig oder anhand der Standard-Steigerungsrate ermittelt, sofern die Leistungen anhand einer solchen berechnet werden. In Luxemburg beträgt die Mindestbeitragsdauer für den Erwerb von Rentenansprüchen bei der staatlichen Rente zehn Jahre. Ohne das Abkommen hätte der Erwerbstätige daher keinerlei Anrecht auf Leistungen. Aufgrund des Totalisierungsabkommens wird jedoch davon ausgegangen, dass die Mindestbeitragsdauer überschritten wurde, und die Höhe der Ansprüche wird anhand der Dauer der Beitragszahlungen in allen EU-Ländern berechnet (40 Jahre Beitragszahlungen in der EU). In Luxemburg erfolgt die Berechnung der Ansprüche anhand der Leistungsformel und einer Wachstumsrate von derzeit 1,85 Prozent pro Jahr, multipliziert mit der Beitragsbemessungsgrundlage des Einkommens und der Anzahl der Jahre der Beitragszahlungen in Luxemburg. Diese Summe wird von den luxemburgischen Behörden ausgezahlt, wenn der Erwerbstätige das in Luxemburg geltende Renteneintrittsalter erreicht. Die Ansprüche an die Systeme der sozialen Sicherheit in Spanien und im vereinigten Königreich werden ebenso ermittelt. Im Vereinigten Königreich erfolgt die Berechnung der Leistungsansprüche anteilig, da es sich hierbei um Leistungen nach einem Festsatz handelt.

### Kasten 3.7. Multilaterale Abkommen in der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS)

Das Übereinkommen zum legalen Status von Arbeitsmigranten und ihren Familienangehörigen (Convention on Legal Status of Migrant Workers and Members of Their Families) der GUS-Mitgliedsstaaten wurde am 14. November 2008 unterzeichnet und am 21. Dezember 2011 ratifiziert. Das Abkommen soll die Zusammenarbeit für den Schutz von Arbeitsmigranten in der GUS stärken. Es hält fest, dass Arbeitsmigranten, darunter auch saisonale Arbeitskräfte und Grenzarbeiter, dieselben Rechte bezüglich der Arbeitsbedingungen wie die Bürger des Aufnahmelandes haben. Das Abkommen deckt alle Arbeitsmigranten und ihre Familienangehörigen ab, die sich legal im Aufnahmeland aufhalten (IAO, 2012b). Einige GUS-Staaten haben außerdem bilaterale Abkommen mit anderen GUS-Staaten abgeschlossen, die dem Aufnahmeland die Verantwortung für die Deckung überträgt. Die seit den späten 1990er Jahren in vielen von diesen Ländern durchgeführten Reformen haben jedoch zu diversen Situationen geführt, in denen sich die Rentensysteme in den verschiedenen Ländern deutlich unterscheiden, so dass es zu Verzerrungen kommen kann (unter anderem durch unterschiedliche Mindestanforderungen für die Inanspruchnahme von Leistungen oder unterschiedliche reguläre Renteneintrittsalter).

### Kasten 3.8. Was ist in bilateralen Abkommen zu berücksichtigen? Fallbeispiel: Ukraine.

Bis zum Jahr 2012 hat die Ukraine bilaterale Abkommen zur sozialen Sicherheit mit Bulgarien, der Tschechischen Republik, Estland, Lettland, Litauen, Portugal, der Slowakei und Spanien abgeschlossen. Solche Abkommen decken in der Regel alle oder zumindest die meisten Sparten der sozialen Sicherheit ab, darunter die Altersrente, Invaliditätsleistungen und Hinterbliebenenrenten, medizinische Versorgung, Krankheit, Mutterschaft und Arbeitsunfälle. Manche Abkommen (zum Beispiel diejenigen mit Estland, Lettland, Litauen und Portugal) decken auch Leistungen bei Arbeitslosigkeit ab (IAO, 2012b).

**Zahlung von Leistungen.** Zu den wesentlichen Elementen bilateraler und multilateraler Abkommen zählt die Zahlung von Leistungen. Solche Abkommen sollen Hindernisse abbauen, die der Zahlung von Leistungen im Ausland im Wege stehen. Bei der Berechnung der von den jeweiligen Ländern zu zahlenden Renten werden meistens anteilige Formeln verwendet. Das bedeutet, dass jedes Land eine Rente in der Höhe zahlt, die der Versicherungsdauer im jeweiligen Land entspricht. So ist jedes Land für seinen eigenen Teil der Renten verantwortlich. Wenn Leistungsberechtigungen in unterschiedlichen Währungen bestehen, ist die tatsächliche Höhe der Rente aufgrund der schwankenden Wechselkurse unsicherer.

Ein weiteres wichtiges Element ist die Erhöhung der Rente, meist gemäß der Inflation, während der Auszahlungsperiode. Multilaterale Abkommen sollten diese Frage klären und theoretisch sicherstellen, dass die Rente überall gleich ansteigt, unabhängig vom Wohnsitz und der Nationalität des Erwerbstätigen, doch kann dies zum Problem werden, wenn der Erwerbstätige auch in Ländern gearbeitet hat und versichert war, die keine solchen Abkommen geschlossen haben<sup>21</sup>.

Werden andere Leistungen – zum Beispiel wegen Invalidität – im Ausland geleistet, ist ein wichtiger Faktor die Kontrolle, da diese Leistungen von bestimmten Bedingungen abhängen und eingestellt werden sollten, wenn die Bedingung nicht mehr gegeben ist. Im Falle der Altersrente muss sichergestellt werden, dass der Empfänger noch am Leben ist, was sich schwierig gestalten kann, wenn dieser in ein anderes Land gezogen ist. Die Überwachung solcher Zahlungen erfordert die Koordination mit den Behörden anderer Länder oder eine Vereinfachung der Zahlungsbedingungen für die Leistung.

**Schwierigkeiten bei der effizienten Implementierung bilateraler und multilateraler Abkommen.** Folgende Schwierigkeiten können unter anderem auftreten:

- Ungenügende Zahl an qualifizierten Mitarbeitern für die Implementierung und Verwaltung des Abkommens.

21. Die vom Vereinigten Königreich ausgezahlte staatliche Grundrente wird nur in bestimmten Ländern regelmäßig erhöht, die Mitglied in der EU sind oder ein Abkommen über die soziale Sicherheit mit dem Vereinigten Königreich abgeschlossen haben. Siehe <<http://www.dwp.gov.uk/international/social-security-agreements/>>.

- Mangel an relevanten Fähigkeiten (zum Beispiel Fremdsprachen oder juristisches Fachwissen).
- Bei Invaliditätsleistungen: Unterschiedliche medizinische Definitionen und Interpretationen teilweiser Behinderungen.
- Zugriff auf relevante Informationen durch unterschiedliche Behörden im In- und Ausland.
- Asymmetrische Strömungen von Arbeitsmigranten. Eine der wesentlichen Schwierigkeiten kann auftreten, wenn es wesentlich mehr Ein- als Auswanderer gibt und dies Auswirkungen auf die Finanzen und die Verwaltung eines der Systeme der sozialen Sicherheit hat.
- Unterschiedliche Leistungsstrukturen und Leistungsniveaus können zu Problemen führen. Wenn zum Beispiel ein Land über eine Unterstützungskasse verfügt und das andere über ein traditionelles, leistungsorientiertes Sozialversicherungssystem, so führt ein multilaterales Abkommen mit Totalisierungselement zu keinen zusätzlichen Nettokosten für die Unterstützungskasse, aber sehr wohl für das Sozialversicherungsmodell (denn wenn Erwerbstätige das System vor Ablauf der Mindestbeitragsdauer verlassen, so müssen ohne multilaterales Abkommen später möglicherweise gar keine Leistungen bezahlt werden, mit einem multilateralen Abkommen aber meistens schon).

**Lösungsvorschläge.** Folgende Ansätze können helfen, diese Schwierigkeiten zu überwinden:

- Eine spezielle Abteilung mit entsprechend geschulten Fachkräften für die Umsetzung von Abkommen, die über Fremdsprachenkenntnisse und Kenntnisse über die Systeme in anderen Ländern verfügen.
- Anwendung gemeinsam beschlossener Standarddefinitionen für Behinderungen, um ungleiche Behandlung zu vermeiden, die Verwaltung zu vereinfachen und die Bearbeitung von Ansprüchen zu beschleunigen.
- Unterschiedliche Ansätze zur Lösung des Problems der Totalisierung, zum Beispiel:
  - Wenn ein Arbeitsmigrant von einer Unterstützungskasse zu einem Sozialversicherungssystem wechselt, könnte er mit den erworbenen Leistungsberechtigungen und Zinsen aus der Unterstützungskasse zusätzliche Beitragsjahre erwerben, die für die Berechnung von Ansprüchen hinzugezogen werden.
  - Wenn ein Arbeitsmigrant von einem Sozialversicherungssystem zu einer Unterstützungskasse oder einem anderen beitragsorientierten System wechselt, könnte die Übertragung eines Betrags aus dem Sozialversicherungssystem auf das Konto bei der Unterstützungskasse vereinfacht werden.

Solche Ansätze erfordern möglicherweise geänderte Vorschriften, Leistungsberechnungen und eine andere steuerliche Behandlung von Übertragungen, da diese derzeit unter manchen Systemen besteuert werden könnten, wenn die Zahlung über die Landesgrenzen hinweg erfolgt.

**Verwaltung von Informationen und Daten.** Ein wichtiger Faktor für die erfolgreiche Umsetzung internationaler Abkommen ist die Sicherung eines effektiven und zuverlässigen Datenaustauschs zwischen den teilnehmenden Organisationen. Die erforderlichen Daten unterscheiden sich gemeinhin von den standardmäßig über Angestellte erhobenen Daten und umfassen persönliche und Familiendaten, Erwerbsbiografie (aktuelle und frühere Arbeitgeber in beiden Ländern) inklusive Angaben zu Lohn und Versicherungen, Beitragshistorie sowie Veränderungen des Familienstatus. Manche der zu beachtenden Schwierigkeiten sind auch in den Leitlinien der IVSS über Beitragseinzug und Einhaltung der Bestimmungen (IVSS, 2013b) nachzulesen.

### Kasten 3.9. Effektive Verwaltung multilateraler Abkommen – Das Beispiel MERCOSUR

Bis September 2008 erfolgte die Verwaltung von Leistungsforderungen und Zahlungen in den MERCOSUR-Mitgliedsstaaten (Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay) anhand von Papierformularen und Briefpost. Die Folge waren lange Wartezeiten und Verzögerungen und komplizierte Verfahren für die beteiligten Institutionen der sozialen Sicherheit. Um dieses Problem zu lösen, wurde ein IKT-System entwickelt. Das System für internationale Abkommen der sozialen Sicherheit (SIACI) hat die Prozesse für alle Beteiligten deutlich verbessert. Es ermöglicht Verbesserungen bei der Aktenführung, bei Prüfungen und bei der Bereitstellung von Informationen für Leistungsempfänger und hat die Wartezeit bis zur Zahlung von Leistungen verkürzt. Das zweisprachige System (Spanisch und Portugiesisch) wurde in den vier MERCOSUR-Mitgliedsstaaten implementiert und kommt auch bei der Verwaltung bilateraler Abkommen der einzelnen Länder zum Einsatz.

Quelle: IVSS (2009).

### Kasten 3.10. Berufliche Vorsorge

Es verdient Beachtung, dass viele Arbeitsmigranten auch zur zweiten Vorsorgesäule beitragen, meist in Form einer vom Arbeitgeber gesponserten Vorsorge. Dies kann sogar bei illegalen Arbeitsmigranten der Fall sein. Hierbei muss das Recht der Arbeitnehmer auf diese Leistungen geschützt und ihre Übertragbarkeit und Auszahlung in anderen Ländern gewährleistet werden. Diese Leistungen können ausgesprochen hoch sein und verfügen häufig über geringere Mindestbeitragszeiten als Leistungen anderer Systeme der sozialen Sicherheit. Bei dieser zusätzlichen, oft vom Arbeitgeber abhängigen Vorsorge kann ein entsprechender legaler und fiskalischer Rahmen die Übertragbarkeit fördern. Die IORP-Richtlinie der EU ist zu begrüßen, doch scheitern solche Initiativen häufig an unterschiedlichen rechtlichen und steuerlichen Vorschriften, die der Übertragbarkeit im Wege stehen. Bemühungen um eine gemeinsame EET-Basis<sup>22</sup> für die Besteuerung können die Übertragbarkeit wiederum begünstigen.

22. EET (Exempt contributions, Exempt investments income and capital gains of the pension, Taxed benefits) bezieht sich auf die steuerliche Behandlung von Beiträgen, Beitragserträgen (Einnahmen aus Investitionen und Kapitalerträge) und die Auszahlungsphase. In diesem Beispiel bedeutet EET, dass die Beiträge steuerlich begünstigt sind (zum Beispiel vom zu versteuernden Einkommen abgezogen werden) und dass Einnahmen aus Investitionen und Kapitalerträge steuerfrei sind, dass aber die Leistungen während der Auszahlungsphase besteuert werden.

**Alternative Ansätze, wenn keine bilateralen oder multilateralen Abkommen existieren.** Wenn keine bilateralen und multilateralen Abkommen existieren, können Länder die Übertragbarkeit von Leistungen durch die Anpassung der Leistungsstrukturen und der Verwaltungsmaßnahmen im eigenen Land verbessern. Zum Beispiel gestaltet sich der Erwerb von Leistungsberechtigungen bei Rentensystemen auf Grundlage einer Unterstützungskasse oder bei beitragsorientierten Systemen transparenter, und die Kapitaldeckung solcher Systeme vereinfacht auch die Auszahlung der Leistungen. Ein anderer Ansatz wäre eine unterschiedliche Behandlung der Beiträge je nach Status des Angestellten. In Italien zahlen Arbeitgeber seit 2002 die Sozialversicherungsabgaben für Arbeitsmigranten getrennt von denjenigen für italienische Staatsbürger, und diese Abgaben werden durch das Nationalinstitut für Soziale Fürsorge (INPS) an die Systeme der Herkunftsländer weitergeleitet. Solche Ansätze können jedoch zu niedrigeren Leistungen für Arbeitsmigranten führen, besonders wenn sie längere Zeit im Aufnahmeland verbringen.

Auch die steuerliche Behandlung von Übertragungen und Zahlungen muss mit den Maßnahmen zur Verbesserung der Übertragbarkeit konsistent sein. Manche Länder gestatten es, dass Arbeitsmigranten nicht an ihrem System der sozialen Sicherheit teilnehmen (zum Beispiel viele Mitgliedsländer des Golf-Kooperationsrats), damit die Arbeitsmigranten weiterhin am System seines Herkunftslandes teilnehmen oder freiwillige Vorsorgemaßnahmen treffen (oder Leistungen des Arbeitgebers annehmen) können. In dieser Situation bieten einige Unternehmen internationale Vorsorgepläne für ihre mobilen Mitarbeiter an.

### 3.1.3. Finanzielle Auswirkungen von Abkommen und die Frage der Gleichbehandlung

Die Diskussion über die Deckung von Arbeitsmigranten konzentriert sich häufig auf die Gewährleistung der Deckung und die Bereitstellung angemessener Leistungen. Für die betroffenen Systeme der sozialen Sicherheit ergeben sich dabei aber auch finanzielle und verwaltungstechnische Auswirkungen. Wenn die Vorgabe gilt, dass es dem Erwerbstätigen nicht schlechter gehen soll, als wenn er in seinem Herkunftsland geblieben wäre, so führt dies zur Quersubventionierung zwischen unterschiedlichen Systemen der sozialen Sicherheit oder zwischen den Mitgliedern der Systeme der sozialen Sicherheit in den einzelnen Ländern.

Das Ausmaß dieser systemübergreifenden Transfers hängt von der Leistungsstruktur, den Vorschriften zur Übertragbarkeit und den Strömungen von Arbeitsmigranten zwischen den Ländern ab. Diese Faktoren beeinflussen die finanziellen Auswirkungen der Anerkennung erworbener Leistungsberechtigungen von Arbeitsmigranten, wenn diese das Land verlassen, und dies führt wiederum zur Frage der Gleichbehandlung von Arbeitsmigranten und anderen Leistungsberechtigten. Rentensysteme verfügen zum Beispiel oft über ein Element der Quersubventionierung oder Umverteilung von reicheren zu ärmeren und jüngeren zu älteren Versicherten. Daraus folgt, dass bei der Anerkennung des „tatsächlichen“ Werts der erworbenen Leistungsberechtigungen (im Sinne der Leistungsformel des Systems), wenn ein Arbeitsmigrant das System der sozialen Sicherheit des Aufnahmelandes verlässt, dieser Wert oft höher ist als die vom Arbeitnehmer (und Arbeitgeber) während der Beitragsperiode eingezahlten Beiträge. Dies hat Folgen für die Finanzierung der Leistungen für andere in diesem System Versicherte.

Bei anderen Leistungen als der Altersrente, etwa Leistungen im Krankheits- oder Todesfall, hängen die finanziellen Auswirkungen vom Typ des jeweiligen Arbeitsmigranten, seinem Alter und seinen Familienverhältnissen ab. Ansprüche auf solche Leistungen werden im Gegensatz zu Rentenleistungen in der Regel nicht über einen längeren Zeitraum erworben, so dass sich die Übertragbarkeit und die Leistungsberechtigung komplexer gestalten. Während die Leistungsberechtigung oft an die Beitragshistorie gekoppelt ist, zahlt das System der sozialen Sicherheit die volle Leistung nur im entsprechenden Land aus (zum Beispiel bei Arbeitslosigkeit), was einen Negativanreiz darstellen kann, dem System nicht beizutreten<sup>23</sup>.

Außerdem bringt auch die Verwaltung von bilateralen und multilateralen Abkommen Kosten für das System der sozialen Sicherheit mit sich.

### 3.1.4. Mehrländerstatus oder unterschiedliche Wohnsitz- und Beschäftigungsorte

Die Mehrheit der internationalen Arbeitsmigranten sind Staatsangehörige eines Landes, die in einem anderen Land leben und arbeiten, doch es gibt auch eine Reihe von Regionen, in denen Erwerbstätige in einem Land wohnen, aber als „Grenzgänger“ im Nachbarland arbeiten. Die Behandlung dieser „Grenzarbeiter“ ist häufig komplex, aber von großer Wichtigkeit, um ihre Deckung und die Gleichbehandlung aller Erwerbstätigen zu gewährleisten.

Zwar ist nur ein kleiner Bruchteil der Arbeitsmigranten Grenzarbeiter, doch ist auch in diesen Fällen die Einrichtung angemessener Maßnahmen zur Deckung der Erwerbstätigen und ihrer Familien und die Gleichbehandlung wie andere Erwerbstätige notwendig.

#### Kasten 3.11. Grenzarbeiter in Europa

Zahlreiche Erwerbstätige in der Schweiz und in Luxemburg wohnen in den Nachbarländern. Schätzungen zufolge gibt es zum Beispiel rund 50.000 Erwerbstätige, die in Italien leben aber im Kanton Tessin arbeiten – etwa 50 Prozent aller Erwerbstätigen im Kanton. Hinsichtlich der sozialen Sicherheit sind diese Erwerbstätigen im Allgemeinen in dem System der sozialen Sicherheit in der Region ihrer Beschäftigung gedeckt, aber in einigen Situationen gibt es Ausnahmen für bestimmte Leistungen. So müssen sich Erwerbstätige, die in Frankreich wohnen, aber in Genf in der Schweiz arbeiten, für das französische oder das schweizerische System entscheiden<sup>24</sup>.

23. Um dieses Problem zu lösen, werden in der Europäischen Union derzeit die Vorgaben für die Leistungsberechtigung bei Arbeitslosigkeit neu bewertet.

24. Bis vor kurzem konnten diese Erwerbstätigen auch eine private Krankenversicherung wählen, doch jüngste Änderungen erfordern, dass alle diese Personen der französischen Krankenversicherung beitreten. Hinsichtlich der Rentenvorsorge tragen diese Erwerbstätigen zur ersten und zweiten Säule in der Schweiz bei.



## 3.2. Faktische Hindernisse

Ein wichtiger Aspekt bei der Behebung der oben aufgeführten Hindernisse ist oft die Notwendigkeit einer Änderung der gesetzlichen Vorschriften, um die Deckung der Erwerbstätigen sicherzustellen. Unterschiedliche Beispiele haben jedoch gezeigt, dass dies für eine signifikante Ausweitung der Deckung oft unzureichend ist, wenn keine unterstützenden Maßnahmen für die Verwaltung und die Einhaltung von Vorschriften (Compliance) gegeben sind. Dieser Abschnitt behandelt solche unterstützenden Maßnahmen.

Solche Maßnahmen für Verwaltung und Compliance – und damit die Rolle der Verwaltung der sozialen Sicherheit – sind besonders wichtig, da häufig ein beträchtlicher Unterschied zwischen der legalen und der tatsächlichen Deckungsquote besteht.

Außerdem haben einige Länder freiwillige Systeme für die Deckung von Arbeitsmigranten eingeführt. Vor diese Wahl gestellt, entscheiden sich viele Arbeitsmigranten gegen den Beitritt, sei es aufgrund unzureichender finanzieller Mittel, unzureichender Informationen über Beiträge und Leistungen oder weil sie die Dauer ihres Aufenthaltes im Aufnahmeland unterschätzen. Es kommt also nicht nur auf verwaltungstechnische Maßnahmen an, sondern die Institutionen der sozialen Sicherheit können auch eine wichtige Rolle dabei spielen, die Wahrnehmung des Wertes und damit die Attraktivität der Systeme zu steigern. Auf diese Rolle der Institutionen der sozialen Sicherheit wird in [Abschnitt 3.3](#) detaillierter eingegangen.

Dieser Abschnitt behandelt folgende Bereiche, über die eine Steigerung der effektiven Deckungsquote durch die soziale Sicherheit erzielt werden kann:

- Zugang und Beitrittsverfahren inklusive der Bereitstellung von Informationen und der Anpassung von Lösungen an kulturelle und sprachliche Bedürfnisse.
- Compliance seitens der Arbeitgeber und die Rolle anderer Verantwortlicher.
- Deckung der Familienmitglieder von Arbeitsmigranten.
- Schwierigkeiten bei der Heimkehr.

### 3.2.1. Verbesserter Zugang, Beitritt und Bereitstellung von Informationen

Unterschiedliche Hindernisse, die dem Zugang zur sozialen Sicherheit im Wege stehen, sind dem Handbuch zur Ausweitung der Deckung der sozialen Sicherheit auf Selbstständige der IVSS zu entnehmen (IVSS, 2012). Hierzu zählen die folgenden Punkte sowie Beispiele ihrer jeweiligen Auswirkungen auf Arbeitsmigranten und Lösungsvorschläge:

- **Geografische Hindernisse.** Wenn sich die entsprechenden Behörden in größerer Entfernung von der Arbeitsstelle oder dem Wohnort der Arbeitsmigranten befinden, kann es für diese schwer sein, auf Informationen zuzugreifen. Dieses Problem wiegt besonders schwer, wenn der Arbeitsmigrant im System seines Herkunftslandes bleibt. IKT-Ansätze können den Zugang von Arbeitsmigranten verbessern, doch die Nähe echter Büros macht einen wesentlichen Unterschied aus. Das System der sozialen Sicherheit der Philippinen

verfügt über Niederlassungen in mehreren Ländern mit speziellen Webseiten und Kontakten in unterschiedlichen Ländern, unter anderem im Vereinigten Königreich<sup>25</sup>.

- **Zeitliche Hindernisse.** Häufig sind Behörden nur zu Zeiten geöffnet, an denen der Arbeitsmigrant arbeiten muss, so dass er keine Gelegenheit oder keine Zeit hat, die Behörden aufzusuchen. Ein weiteres Problem können unterschiedliche Zeitzonen im Aufnahmeland und im Herkunftsland sein, wenn der Arbeitsmigrant im System des Herkunftslandes ist. Diese Hindernisse lassen sich durch IKT-Lösungen, rund um die Uhr erreichbare Niederlassungen oder Büros vor Ort beheben.
- **Komplexe Verfahren.** Dies ist ein besonders wichtiger Punkt, wenn die Informationen zum Beitritt, zur Beitragszahlung und zum Leistungsempfang nicht in der Sprache des Arbeitsmigranten verfügbar sind. Administrative Verfahren sind außerdem eventuell nicht auf Arbeitsmigranten ausgelegt. Um dieses Problem zu lösen, bedarf es einer Vereinfachung der erforderlichen Dokumente und eines leichteren Zugriffs auf entsprechende Unterstützung. Manche Institutionen der sozialen Sicherheit stellen Informationen in unterschiedlichen Sprachen zur Verfügung. In Schweden sind zum Beispiel Informationen in 20 Sprachen erhältlich.
- **Hindernisse in der Buchführung.** Für Institutionen der sozialen Sicherheit kann es schwierig sein, zuverlässige Informationen über die Arbeitsmigranten innerhalb der Landesgrenzen und ihre Arbeit zu erlangen. Selbst wenn die Daten aller Staatsangehörigen (auch derjenigen, die im informellen Sektor tätig sind) in Datenbanken gespeichert sind, kann es zu Arbeitsmigranten überhaupt keine Informationen geben. Das Problem wird verschärft, wenn die Arbeitgeber die Erwerbstätigen nicht melden. Darüber hinaus sind die Arbeitsmigranten unter Umständen nicht in der Lage, die erforderlichen Unterlagen und Informationen zu liefern, und verfügen eventuell auch nicht über die administrativen Möglichkeiten, um diese Informationen vorzubereiten, zu verarbeiten und einzusenden. Selbst wenn entsprechende Daten existieren, sind sie vermutlich in einem anderen Format oder einer anderen Sprache als die landesinternen Datensätze. Bei Arbeitsmigranten im formellen Sektor verlassen sich Systeme der sozialen Sicherheit häufig darauf, dass der Arbeitgeber die Buchführung und die nötige Datenverarbeitung übernimmt. Bei komplexen Fällen steht der Arbeitgeber jedoch möglicherweise vor Problemen, die benötigten Informationen zu beschaffen. Ohne die Unterstützung durch den Arbeitgeber bereiten Arbeitsmigranten insbesondere komplexe Verfahren für die Anmeldung und Beitragszahlung in einer fremden Sprache Schwierigkeiten. Diese Probleme verschärfen sich zusätzlich, wenn das System der sozialen Sicherheit monatliche Angaben und Beitragszahlungen erfordert. Werden Leistungen auf bedarfsorientierter Basis berechnet (zum Beispiel abhängig vom Familienbesitz oder Familieneinkommen), kann sich die Beschaffung der entsprechenden Informationen als unmöglich oder sehr teuer erweisen. Um dieses Problem zu lösen, bedarf es einer Vereinfachung der erforderlichen Verfahren und Vorschriften für die Buchführung. Im Fall bedarfsorientierter Leistungen gibt es zum Beispiel folgende Lösungsansätze: Näherungsformeln zur Berechnung von Gesamtbesitz

25. Siehe <<http://www.philssuk.com/index.html>>

oder Einkommen, Anpassung der Leistungsregelungen oder Verlagerung der Verantwortung auf den Einzelnen, die notwendigen Informationen zu beschaffen – andernfalls wird nur die Mindestleistung ausbezahlt<sup>26</sup>.

- **Administrative Kapazität und Kompetenzen der Mitarbeiter.** Die Verarbeitung von Informationen kann Fremdsprachenkenntnisse und Kenntnisse über die Systeme in anderen Ländern erfordern. Die Mitarbeiter in der Verwaltung von Institutionen der sozialen Sicherheit müssen daher entsprechend geschult sein und über IKT-Instrumente verfügen, die sie bei diesen Aufgaben unterstützen.

Immer mehr Institutionen der sozialen Sicherheit führen Innovationen ein, um die Anzahl an Zugangspunkten zu erhöhen und die Verwaltungsprozesse zu verschlanken. Zugangspunkte können zum Beispiel durch Abkommen mit anderen öffentlichen Organisationen und Unternehmen des Privatsektors optimiert werden (zum Beispiel durch die Zahlung von Beiträgen über die Post), durch Telefon-Hotlines in verschiedenen Sprachen, Zugriff über das Internet, e-Services, gezielte Gespräche und mobile Büros. Der Beitritt von Arbeitsmigranten wird zum Beispiel durch One-Stop-Shops vereinfacht, die Auskünfte zu unterschiedlichsten Fragen und Bedürfnissen erteilen.

Auch bei den Beitrittsverfahren für Arbeitsmigranten ist ein deutlicher Trend zur Vereinfachung bemerkbar. Die für den Beitritt erforderlichen Dokumente werden vereinfacht und der Einsatz von IKT-Lösungen verschlankt die Anmeldeprozesse. Besonders nützlich sind moderne Technologien zur Erleichterung der Zahlung und der Anmeldung von Arbeitskräften bei kurzer Beschäftigungsdauer. Neben der Unterstützung der Kommunikation kommen sie zum Einsatz, um das Einreichen von Dokumenten über das Internet zu ermöglichen, wodurch sich manche Probleme beheben lassen.

Verwaltungen benötigen außerdem Prozesse für den Umgang mit Situationen, in denen keine Akten erstellt werden können, oder wenn Dokumente zu bestimmten Phasen des Erwerbslebens fehlen. Dies kann die Koordination mit anderen Institutionen erfordern, und eventuell muss bei der Berechnung von Leistungen für diese Perioden mit Näherungswerten gearbeitet werden.

Weitere Möglichkeiten sind zum Beispiel das Hinzuziehen anderer Quellen, um Informationen zu Arbeitsmigranten zu erhalten, und die Vereinfachung der erforderlichen Dokumentation, um Deckung zu erlangen. So erleichtern die „Chèque Service“-Systeme in manchen Schweizer Kantons den Beitritt zum System der sozialen Sicherheit durch vereinfachte Anmeldeprozesse für Erwerbstätige ohne Arbeitgeber oder Arbeitserlaubnis, wie es bei Arbeitsmigranten der Fall sein kann (hier wird die Deckung außerdem durch Arbeitgeberbeiträge mitfinanziert)<sup>27</sup>.

26. In anderen Bereichen kommen häufig analoge Lösungen zum Einsatz. Zum Beispiel hängt bei kleinen Unternehmen die Mehrwertsteuerpflicht oft von der Höhe des Einkommens ab. Wenn aber ein Unternehmen in mehreren Ländern tätig ist, wird eventuell gar keine Mehrwertsteuer gezahlt, obwohl das Gesamteinkommen aus allen Ländern in einem oder mehreren Ländern über der Schwelle liegt. In solchen Fällen können Informationen zum Gesamteinkommen verlangt werden, und wenn diese nicht geliefert werden, muss das Unternehmen automatisch Mehrwertsteuer abführen (zum Beispiel in der Schweiz).

27. Siehe <<http://www.chèqueservice.ch>>

Die Beschaffung von Informationen zu Arbeitsmigranten ist häufig eine große Herausforderung und erfordert die Zusammenarbeit von Institutionen der sozialen Sicherheit mit anderen Behörden und mit entsprechenden Institutionen im Ausland. Auch hier kann der Einsatz von IKT die Effizienz der Zusammenarbeit sicherstellen. So dürfte eine direkte Verbindung zwischen dem Finanzamt und den Organisationen der sozialen Sicherheit einerseits die Aktenführung verbessern und kann darüber hinaus helfen, Betrug oder zu niedrige Einkommensangaben aufzudecken. Ein multifunktionales nationales Versichertenkartensystem der sozialen Sicherheit kann ebenfalls eine wichtige Rolle bei der Nachverfolgung und Überwachung von Berechtigungen und bei der Finanzierung leisten.

### 3.2.2. Compliance seitens der Arbeitgeber und die Rolle anderer Verantwortlicher (zum Beispiel Organisationen für Arbeitsmigranten)

Der Fokus auf den Arbeitgeber ist ein effizientes Verfahren zur Unterstützung des Beitritts, selbst für Erwerbstätige im informellen Sektor. Durch Sicherstellen der Einhaltung der Vorschriften durch den Arbeitgeber können Institutionen der sozialen Sicherheit die Deckung maßgeblich ausweiten, die Ausbeutung von Arbeitskräften verringern und unfairen Wettbewerb zwischen Unternehmen unterbinden.

Der Fokus der Behörden auf die Einhaltung der Vorschriften ist von Bedeutung, um die Ausbeutung von Arbeitsmigranten zu verhindern und um die Gleichstellung aller Erwerbstätigen zu ermöglichen. Es folgen zwei nationale Fallbeispiele:

- **Unterstützung von Migranten beim Wechsel in den formellen Status und beim Beitritt zum System der sozialen Sicherheit in Thailand.** Das thailändische Arbeitsministerium und das Büro für soziale Sicherheit (SSO) überwachen die Umsetzung des Gesetzes zur sozialen Sicherheit, unter anderem durch die Ausformulierung klarer Vorschriften und Richtlinien zur Förderung der Anmeldung von Arbeitsmigranten beim System der sozialen Sicherheit. Arbeitgeber, Arbeitsmigranten und die verantwortlichen Institutionen werden mit entsprechenden Informationen versorgt, um das System besser zu verstehen. Andererseits müssen Arbeitgeber, die Arbeitsmigranten nicht beim SSO melden, mit Strafen rechnen (Kaewwan, 2011).

#### Kasten 3.12. Leistungen bezahlen und Beiträge erhalten

Ein praktisches Problem ist die Tatsache, dass viele Arbeitsmigranten kein Bankkonto haben, auf das Leistungen gezahlt und von dem Beiträge abgebucht werden könnten. Systeme der sozialen Sicherheit können Arbeitsmigranten bei der Eröffnung eines entsprechenden Kontos unterstützen, ganz gleich, ob der Erwerbstätige unter dem System des Herkunftslandes oder des Ziellandes gedeckt ist. So informiert zum Beispiel das System der sozialen Sicherheit der Philippinen über philippinische Banken im Ausland, bei denen ein Konto eröffnet werden kann<sup>28</sup>.

28. Wenn zum Beispiel ein Konto im Vereinigten Königreich eröffnet werden soll: <<http://www.philssuk.com/FormSDL/retapplication.html>>.

### Kasten 3.13. Rechtlicher Schutz von Arbeitsmigranten

**Italien.** Besonders im landwirtschaftlichen Sektor nimmt Italien seit jeher die Dienste saisonaler Arbeitsmigranten in hohem Maße in Anspruch. Seit 1998 wurde eine Reihe von Gesetzen zum Schutz dieser Arbeitnehmer erlassen. Es wird zwischen dauerhaften und temporären Arbeitsmigranten unterschieden, aber auch Letztere haben Zugang zu Gesundheitsleistungen, Familienleistungen und Krankheitsurlaub. „Willkommenszentren“ wurden eingerichtet, um Arbeitsmigranten zu unterstützen und über ihre Leistungsberechtigungen zu informieren, ebenso wie eine kostenlose Telefon-Helpline mit Informationen und Beratung in sieben Sprachen.

**Eurasien.** In der eurasischen Region haben regionale Bemühungen und Initiativen die soziale Sicherheit für Arbeitsmigranten während des letzten Jahrzehnts verbessert. Die im Jahr 2005 von 22 Mitgliedsorganisationen der Internationalen Vereinigung für Soziale Sicherheit (IVSS) und 14 Mitgliedsorganisationen der Internationalen Vereinigung der Renten- und Sozialfonds (IAPSF) unterzeichnete Erklärung von Baku betont die Notwendigkeit einer vermehrten Koordination zwischen Institutionen der sozialen Sicherheit, des Datenaustauschs, wenn Arbeiter Landesgrenzen überqueren, bilateraler und multilateraler Abkommen und des Prinzips der Totalisierung von Versicherungsperioden bei der Berechnung von Leistungsberechtigungen. Das auf dieser Erklärung basierende Rahmenleitdokument definiert sieben Prinzipien, die dabei helfen sollen, eine angemessene Deckung durch Leistungen der sozialen Sicherheit auf Arbeitsmigranten auszuweiten. Die in diesem Dokument aufgeführten Prinzipien sind: i) Universalität, ii) Gleichheit, iii) Zugänglichkeit, iv) Übertragbarkeit, v) Umfang, vi) Glaubwürdigkeit und vii) Nachhaltigkeit.

- **Zusammenarbeit mit anderen Verantwortlichen und Arbeitnehmervertretern in Sri Lanka.** Bilaterale Abkommen zwischen den Gewerkschaften in Sri Lanka und in Bahrain, Jordanien und Kuwait zum Schutz von Arbeitsmigranten aus Sri Lanka sind beispielhaft für die Einbeziehung anderer Verantwortlicher. Im Mai 2009 wurde mit der Unterzeichnung bilateraler Modellabkommen zwischen drei Gewerkschaften in Sri Lanka und ihren Gegenstücken in Bahrain, Jordanien und Kuwait ein konkretes Ziel erreicht. Die Abkommen basieren auf den Rechten der Arbeiter und sollen Arbeitsmigranten aus Sri Lanka in den drei Ländern schützen, indem ihnen „Arbeitnehmerrechte gemäß international anerkannten Standards in vollem Umfang“ zugesprochen werden (Wickramasekara, 2011).

### 3.2.3. Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Familie von Arbeitsmigranten

Viele internationale Arbeitsmigranten leben getrennt vom Rest ihrer Familie, sei es freiwillig oder weil das Aufnahmeland der Familie kein Aufenthaltsrecht gewährt. Dies führt häufig zu einer sehr prekären Situation der im Herkunftsland lebenden Familie, die oft über keine Deckung der sozialen Sicherheit verfügt.

Mögliche Lösungen zur Behebung dieses Problems zielen einerseits auf die Gesetzgebung und andererseits auf die Verwaltung der sozialen Sicherheit ab. Die Leistungen sollten an die Realität der „gespaltenen Familien“ angepasst werden, zum Beispiel durch die Reisegeldleistung mancher Systeme der sozialen Sicherheit zur Unterstützung der Heimreise in das Herkunftsland. Zu den verwaltungstechnischen Maßnahmen zählen zum Beispiel die Ausgabe von zwei Versichertenkarten zur Beantragung von Leistungen (siehe das Beispiel Indien in [Abschnitt 2.2.4](#)) und die Zusammenarbeit mit unterschiedlichen Stellen, um über Anrechte auf Leistungen zu informieren.

### 3.2.4. Schwierigkeiten bei der Heimkehr

Während große Aufmerksamkeit auf die Deckung von Arbeitsmigranten während ihres Arbeitsaufenthalts im Ausland gelegt worden ist, sollte ebenso bei der Heimkehr ihre Wiedereingliederung in das System der sozialen Sicherheit des Herkunftslandes vereinfacht werden. Dies kann Probleme hinsichtlich der Verwaltung und der Kontinuität von Leistungen aufwerfen.

Der Abschnitt zur Übertragbarkeit (**Abschnitt 3.1.2**) behandelt die Probleme im Zusammenhang mit der Kumulierung und Zahlung von Leistungen aus Arbeitszeiten im Ausland und mögliche Lösungsansätze, vor allem durch bilaterale und multilaterale Abkommen. Darüber hinaus kann die Option, verpasste Beitragsjahre „zurückzukaufen“, eine effektive Maßnahme zur Gewährleistung angemessener Leistungen trotz fragmentierter Erwerbsbiografien sein.

Außerdem sollten die Institutionen der sozialen Sicherheit die Verantwortung dafür übernehmen, Arbeitsmigranten ausfindig zu machen, die das Land bereits verlassen haben, um sicherzustellen, dass sie die Leistungen erhalten, auf die sie ein Anrecht haben.

In der Republik Korea und in Südafrika finden sich zwei Beispiele für verwaltungstechnische Maßnahmen auf nationaler und branchenspezifischer Ebene zur Auffindung von Arbeitsmigranten.

#### Kasten 3.14. Mexiko: Sicherung der Deckung für Familienmitglieder

Die nationale Krankenversicherung von Mexiko deckt auch Mexikaner, die im Ausland arbeiten (auf freiwilliger Basis bei Erwerbstätigen im informellen Sektor). Solange sie im System sind, können im Ausland arbeitende Mexikaner ihre in Mexiko lebenden Familienmitglieder bei den mexikanischen Konsulaten in den USA bei der mexikanischen nationalen Krankenversicherung anmelden. Die Familienmitglieder sind dann ebenso krankenversichert wie die Arbeitsmigranten bei ihrer Heimkehr.

#### Kasten 3.15. Im Ausland geborene Erwerbstätige lassen Rentenberechtigungen verfallen

Eine beträchtliche Zahl von Arbeitsmigranten lässt ihre erworbenen Rentenberechtigungen verfallen, wenn sie das Aufnahmeland verlassen. Dies liegt häufig an mangelnder Information über Berechtigungen oder daran, dass sie die verfügbaren Informationen nicht verstehen, und nicht davon ausgehen, dass sie Ansprüche haben. Darüber hinaus ist das System der sozialen Sicherheit eventuell nicht in der Lage, die Leistungsberechtigten ausfindig zu machen, wenn sie das Land verlassen haben. In vielen Ländern verfügt die Verwaltung der sozialen Sicherheit über eine eigene Abteilung zur Auffindung von Leistungsberechtigten, die das Land verlassen haben, zum Beispiel in Schweden und in der Schweiz.

Quellen: Siehe <<http://www.thelocal.se/20131028/51048>> für Schweden und <[http://www.sfbvg.ch/xml\\_2/internet/FR/application/d401/f410.cfm](http://www.sfbvg.ch/xml_2/internet/FR/application/d401/f410.cfm)> für die Schweiz.

- **Verbesserte Anmeldeverfahren für Immigranten in der Republik Korea.** Die Anzahl ausländischer Staatsangehöriger, die im nationalen Pensionsfonds der Republik Korea (NPS) versichert sind, ist zwischen 2007 und 2011 um mehr als 50 Prozent angestiegen. In Anbetracht der Tatsache, dass viele dieser Erwerbstätigen die Republik Korea verlassen und in ihre Herkunftsländer zurückkehren, ohne die Leistungen anzufordern, auf die sie ein Anrecht haben, hat der NPS eine Reihe von Absichtserklärungen (Memorandum of Understanding, MoU) mit anderen Institutionen der sozialen Sicherheit abgeschlossen, um die Verfahren zur Beantragung von Leistungen zu verschlanken und zu vereinfachen. Die Antragsteller schicken das ausgefüllt Antragsformular jetzt an den Träger der sozialen Sicherheit in ihrem Herkunftsland. Dieser übernimmt die Koordination mit dem NPS, der die Leistung zahlt, wenn der Anspruch anerkannt wird. Im Vorfeld dieser Änderung hat der NPS ein spezielles internationales Zentrum mit entsprechend geschulten, mehrsprachigen Mitarbeitern eingerichtet. Der MoU-Ansatz ist praktisch und erfordert keine bilateralen oder multilateralen Abkommen zwischen den Institutionen der sozialen Sicherheit.
- **Lösungen zur Verbesserung der Auszahlung und Verwaltung von Leistungen an Arbeitsmigranten im Bergbau in Südafrika.** Im Bergbau in Südafrika ist eine beträchtliche Zahl von Erwerbstätigen aus den Nachbarländern angestellt. Rechtlich sind diese durch das System der sozialen Sicherheit gedeckt, doch haben Schätzungen zufolge mehr als 270.000 ehemalige Bergbauarbeiter noch Leistungen zu erhalten, auf die sie Anspruch haben, und insgesamt werden noch rund ZAR 5,7 Milliarden an Zahlungen geschuldet. In einer Bestandsaufnahme von 2013 wurden die Herausforderungen identifiziert und diverse verwaltungstechnische Lösungsansätze vorgeschlagen, darunter eine Verbesserung der Koordination, die Einrichtung spezieller Büros in den jeweiligen Herkunftsländern, Bemühungen um eine Angleichung der unterschiedlichen Bankensysteme, um Zahlungen zu vereinfachen und die Veröffentlichung der Namen von berechtigten Leistungsempfängern. Abschließend wurde die Investition der nicht abgerufenen Leistungssummen in soziale und wirtschaftliche Programme in den Herkunftsregionen der Arbeitsmigranten empfohlen (Kolver, 2014).

### 3.3. Ansprechendere Gestaltung der sozialen Sicherheit für Arbeitsmigranten und verbesserte Leistungsniveaus

Eine dritte Kategorie von Schwierigkeiten bei der Ausweitung der Deckung der sozialen Sicherheit auf Arbeitsmigranten besteht in der Wahrnehmung der Attraktivität von Programmen der sozialen Sicherheit. Wenngleich Compliance, rechtliche Deckung und eine Vereinfachung des Beitritts und der Zahlung der Leistungen auch zu einer deutlichen Steigerung der Deckungsquote führen, so dürften sich Maßnahmen für eine größere Attraktivität der Programme der sozialen Sicherheit für Arbeitsmigranten noch deutlich positiver auf die Deckung auswirken. Dies ist darauf zurückzuführen, dass viele Arbeitsmigranten im informellen Sektor oder in Ländern tätig sind, die keine bilateralen oder multilateralen Abkommen abgeschlossen haben.

Die Systeme der sozialen Sicherheit in den Herkunftsländern haben bereits zahlreiche freiwillige Programme zur Deckung von Arbeitsmigranten ins Leben gerufen. Damit diese angenommen werden, müssen sie als attraktiv wahrgenommen werden<sup>29</sup>. Zu diesen Initiativen zählen:

- Angemessene Gestaltung der Leistungen für Arbeitsmigranten und ihre Familien.
- Hilfe bei der Finanzierung von Leistungen.
- Verbesserung der Verbreitung von Informationen über Leistungen, besonders im Hinblick auf Leistungsansprüche und den Wert von Leistungen.
- Veränderung der Beitragsberechnungsbasis und der Beitragszahlung.
- Gestaltung des Systems, so dass diejenigen, die nicht versichert sein wollen, aktiv austreten müssen („opt out“), anstelle eines erforderlichen aktiven Beitritts für die Teilnahme („opt in“), wie zum Beispiel bei der Krankenversicherung in der Türkei (World Bulletin, 2013).

### 3.3.1. Beispiele auf nationaler und regionaler Ebene

Folgende Beispiele auf nationaler und regionaler Ebene legen dar, wie entsprechende Initiativen implementiert, Maßnahmen eingerichtet und Schwierigkeiten bei der Ausweitung der Deckung identifiziert und überwunden werden können.

**Sri Lanka stellt die Familie und angemessene Leistungen in den Vordergrund.** Da die arbeitsbedingte Migration die Migranten und ihre Familien häufig aus dem System der sozialen Sicherheit ihrer Herkunftsländer ausschließt, hat Sri Lanka mit dem Overseas Workers Welfare Fund ein freiwilliges Programm der sozialen Sicherheit für Migranten und zu Hause gebliebene Familien eingerichtet (del Rosaria, 2008). Der Fonds deckt Zahlungen an Migranten und ihre Familien im Todesfall, bei Invalidität und zur Unterstützung bei Reisekosten.

**Freiwilliges System für indische Arbeitsmigranten in den Vereinigten Arabischen Emiraten (VAE).** In den VAE wurde ein neues freiwilliges Rentensystem für indische Arbeitsmigranten eingeführt. Etwa 65 Prozent der über 2 Millionen Inder in den VAE sind Arbeiter (Kader, 2013). Das System umfasst drei Leistungen, die durch zweckgebundene Beiträge von den Angestellten und der indischen Regierung finanziert werden.

- Das Rentensystem für die Rente mit 60 Jahren wird über den Rentenfonds finanziert und erfordert Beiträge zwischen INR 1.000 (UAE Dirham 66) und INR 12.000 (UAE Dirham 792) pro Jahr. Teilnehmende Arbeiter erhalten im Alter entsprechende Leistungen, wenn sie nach Hause zurückkehren.
- Der Heimreisezuschuss wird durch einen Beitrag der Angestellten in Höhe von mindestens INR 4.000 pro Jahr und einen Beitrag von der indischen Regierung finanziert. Die Leistung

29. Dasselbe gilt auch für Pflichtprogramme, da eventuell viele Erwerbstätige recht einfach aus dem Programm aussteigen oder gar nicht erst beitreten können.



beträgt bis zu INR 2.000 (UAE Dirham 132) pro Jahr für männliche Arbeiter und INR 3.000 (UAE Dirham 198) pro Jahr für weibliche Arbeiterinnen für bis zu fünf Jahre oder bis zur Heimkehr, sofern diese früher erfolgt.

- Die Versicherungssumme der Lebensversicherung beträgt INR 100.000 während des Auslandsaufenthalts.

**Separate freiwillige Systeme für Arbeitsmigranten in El Salvador und Mexiko.** In El Salvador erhalten 21 Prozent der Haushalte Geldsendungen von einem Arbeiter im Ausland. In Anbetracht dieser Tatsache wurde ein freiwilliges System zur Deckung von Arbeitsmigranten eingerichtet. Dieses System erfordert einen monatlichen Beitrag von USD 68,57 (ausgehend von einem nominellen Monatslohn von USD 685 ein Beitragssatz von 10 Prozent). Die Leistungen umfassen eine vollständige Krankenversicherung für die gesamte Kernfamilie (Arbeiter, Ehegatte/in und Kinder bis 12 Jahre). Das System basiert unter anderem auf einem IKT-System, auf Partnerschaften mit Vereinigungen im Ausland lebender Salvadorianer und auf der Arbeit der Konsulate. In einer Umfrage zur Attraktivität des Systems äußerte mehr als die Hälfte der Befragten (52 Prozent) die Bereitschaft, den geplanten Beitrag zu zahlen, aber diese Bereitschaft hing davon ab, welche Familienmitglieder gedeckt wären. Nur 19 Prozent waren zum Beitritt bereit, wenn nur sie alleine gedeckt wären. Interessanterweise scheint die Bereitschaft zur Zahlung relativ unabhängig vom Beitragssatz zu sein. Bei einem niedrigeren Beitrag von nur USD 30 pro Monat stieg der Prozentsatz der Zahlungswilligen nur geringfügig von 52 auf 63 Prozent an. Das Programm für soziale Sicherheit in Mexiko lässt eine freiwillige Mitgliedschaft von Mexikanern, die legal oder illegal im Ausland tätig sind, ebenso zu wie von vorübergehend in Mexiko beschäftigten Ausländern (Flores, 2013).

**Das freiwillige Sozialversicherungssystem in Albanien.** Das freiwillige Sozialversicherungssystem wurde im Jahr 1993 ins Leben gerufen, da viele albanische Arbeitsmigranten weder im Aufnahmeland noch im Herkunftsland gedeckt waren. Ein weiteres Ziel war die Unterstützung des Beitritts von Hausfrauen mit Migrationshintergrund, von Arbeitslosen und von Erwerbstätigen im informellen Sektor. Die Anmeldung wurde vereinfacht (die Vorlage der Geburtsurkunde genügt) und mit Nachbarländern wie Griechenland und Italien wurden Abkommen zur Verbesserung der Kooperation und Koordination unterzeichnet. Abkommen mit Banken in diesen Nachbarländern erleichtern die Zahlung von Beiträgen und Leistungen. Zwischen 2005 und 2009 stieg die Anzahl der in diesem System gedeckten Personen um mehr als 50 Prozent an.

**Hindernisse für angemessene Leistungen in der Europäischen Union.** Das SEE-MOVE Projekt<sup>30</sup> der Europäischen Union untersuchte die praktischen Hindernisse, die es Arbeitsmigranten trotz der diversen rechtlichen Instrumente in den EU-Ländern erschwerten, angemessene Leistungen zu beziehen. Das Projekt identifizierte drei wesentliche Hindernisse::

- Rechtliche Aspekte – nationale oder EU-rechtliche Probleme.

30. Siehe <<http://www.inps.it/portale/default.aspx?lastMenu=8008>>

- Bürokratische oder verwaltungstechnische Aspekte inklusive der Verfahren zur Nachverfolgung mobiler Erwerbstätiger und Kommunikationsprobleme.
- Wirtschaftliche und finanzielle Aspekte.

Die Studie untersuchte die Frage, wie viel Rentenleistungen ein Arbeitsmigrant verliert, wenn er sich für die Emigration entscheidet, anhand von Arbeitsmigranten, die aus der Tschechischen Republik, Ungarn, Polen und Rumänien nach Italien emigrierten. Die Studie belegte bei Arbeitsmigranten aus den meisten Herkunftsländern einen Anstieg der Nettorentenleistungen durch die Emigration, da das höhere Einkommen in Italien direkt zu höheren Gesamt-Rentenleistungen führte. In der Tschechischen Republik und in Ungarn führen jedoch lange Mindestbeitragszeiten zur Erfüllung der Unverfallbarkeitsbedingungen zu einem deutlichen Nachteil für die Arbeitsmigranten, wenn sie das Land vor Ablauf dieser Zeit verlassen. Gut informierte Erwerbstätige neigen daher nicht dazu, das Land zu verlassen, wenn sie sich dem Ende der Mindestlaufzeit nähern.

## 4. Schlussfolgerungen

Die Anzahl an Arbeitsmigranten nimmt weltweit stetig zu. Derzeit können über eine Milliarde Menschen als interne oder internationale Migranten betrachtet werden.

Damit die Institutionen der sozialen Sicherheit ihre Aufgabe erfüllen, müssen diese Erwerbstätigen und die von ihnen abhängigen Personen für Leistungen und Dienste gedeckt sein. Die Ausweitung der sozialen Sicherheit auf diese Personengruppen ist in dreierlei Hinsicht erforderlich: Erstens erfordert ein rechtsbasierter Ansatz gemäß dem Menschenrecht auf soziale Sicherheit die Ausweitung der Deckung auf diese Erwerbstätigen, die sich oft in prekären Beschäftigungsverhältnissen befinden. Zweitens gibt es zwingende wirtschaftliche Argumente für die Ausweitung der Deckung. Drittens sollten diese Erwerbstätigen gemäß dem Grundsatz der sozialen Gerechtigkeit ebenso behandelt werden wie Erwerbstätige ohne Migrationshintergrund. Alle drei Aspekte sind wichtig und werden in diesem Handbuch im Detail erläutert. Der Nachweis, dass die Investition in die Ausweitung der Deckung auf diese Erwerbstätigen auch für das Aufnahmeland von Vorteil ist, erfordert jedoch eine wirtschaftliche Analyse.

Es gibt diverse gute Gründe für eine Ausweitung der Deckung. Dieses Handbuch legt einige der Hindernisse und Herausforderungen bei der Ausweitung der Deckung der sozialen Sicherheit auf Arbeitsmigranten dar. Die üblichen Verfahren zur Gestaltung und Bereitstellung von Leistungen für Angestellten erweisen sich bei der Deckung von Arbeitsmigranten nicht immer als effektiv. Daher identifiziert dieses Handbuch unterschiedliche politische und administrative Möglichkeiten zum Überwinden dieser Schwierigkeiten und führt internationale Beispiele an, die deren Erfolg belegen.

Die Klimaveränderung, die Globalisierung und der demografische Wandel werden sich dahingehend auswirken, dass die Zahl der Arbeitsmigranten weiter zunehmen wird und dass die Situation dieser Arbeiter zunehmend prekär werden dürfte. Gleichzeitig wird die Verwendung der Geldmittel, die den Institutionen der sozialen Sicherheit zur Verfügung stehen, unter zunehmend kritischer Beobachtung stehen, so dass die Ausweitung der Deckung durch finanzielle, wirtschaftliche und politische Argumente gerechtfertigt werden muss und sich die Maßnahmen der Institutionen der sozialen Sicherheit sowohl effektiv als auch effizient gestalten müssen. Voraussetzungen hierfür sind innovative Verwaltungsverfahren, der Einsatz von IKT-Lösungen um sicherzustellen, dass die Kommunikation und die Beitrittsbedingungen auf die Situation der jeweiligen Arbeiter zugeschnitten sind und eine bessere Koordination mit innerstaatlichen und ausländischen Behörden (zum Beispiel durch bilaterale und multilaterale Abkommen). Anhand zahlreicher Beispiele zeigt dieses Handbuch die Möglichkeiten von Institutionen der sozialen Sicherheit auf, die Herausforderungen bei der Ausweitung der Deckung auf Arbeitsmigranten erfolgreich zu meistern.

# Anhang

## A.1. Bilaterale und multilaterale Abkommen der sozialen Sicherheit und regionale Maßnahmen

Bilaterale und multilaterale Abkommen der sozialen Sicherheit dienen der Überwindung von unterschiedlichen rechtlichen Hindernissen bei der Deckung von Arbeitsmigranten. Die meisten dieser Abkommen betreffen Probleme der Beitrittsberechtigung von Arbeitsmigranten zum System der sozialen Sicherheit (dienen also der Vereinfachung der Deckung) und Probleme bei der Übertragbarkeit von Leistungen. Die Abkommen enthalten allgemeine Richtlinien für den Umgang mit diesen Situationen und erlauben oder unterstützen spezifische Koordinationsmaßnahmen, um diverse Probleme im Zusammenhang mit einer effektiven Deckung zu beheben (zum Beispiel Leitlinien für die Verwaltung entsprechender Fälle und für eine effektive Kommunikation zwischen den Verantwortlichen und Betroffenen).

Die Abkommen basieren im Allgemeinen auf dem Grundsatz der Gegenseitigkeit; das heißt, dass die Parteien bemüht sind, nach Möglichkeit dieselben Prinzipien und Vorschriften für Arbeitsmigranten wie für einheimische Erwerbstätige anzuwenden. Das Ergebnis ist eine Harmonisierung der Bereitstellung (und Finanzierung) von Leistungen.

Folgende Prinzipien bilden die Grundlage solcher Abkommen:

- Gleichbehandlung in dem Sinne, dass Arbeitsmigranten und ihre Familien soweit wie möglich dieselben Rechte und Pflichten wie Einheimische des Aufnahmelandes haben sollten;
- Die Vorsorge von Arbeitsmigranten im Rahmen der sozialen Sicherheit sollte immer nur der Rechtsprechung eines einzigen Landes unterliegen;
- Der Schutz erworbener Leistungsberechtigungen und die Zahlung von im Aufnahmeland erworbenen Leistungen. Der Schutz der Leistungsberechtigungen sollte unabhängig davon sein, wo die Berechtigungen erworben wurden. Erworbene Leistungen sollten in allen teilnehmenden Ländern uneingeschränkt ausgezahlt werden.
- Wenn Leistungsberechtigungen von einer bestimmten Mindestlaufzeit abhängen, sollten die Beitragszeiten des Arbeitsmigranten in allen Ländern seiner Erwerbstätigkeit mitberücksichtigt werden.

Die Umsetzung solcher Abkommen nimmt beträchtliche Zeit in Anspruch und umfasst zahlreiche Schritte wie Diskussionen, Verhandlungen, Festlegung und Anerkennung des rechtlichen Rahmens und der anwendbaren Gesetze sowie die Einrichtung der entsprechenden Verwaltungsstrukturen nach der Ratifizierung des Abkommens.

### A.1.1. Globaler Überblick

Im Folgenden werden unterschiedliche regionale Initiativen vorgestellt, darunter multilaterale und bilaterale Abkommen und ausgewählte Länderbeispiele. Der Umfang multilateraler Abkommen ist relativ genau dokumentiert, doch bei bilateralen Abkommen ist die Situation komplexer – zwischen der Unterzeichnung und der Ratifizierung kann viel Zeit verstreichen, manche Abkommen sind eventuell nur für die Deckung einzelner Branchen vorgesehen oder sie können später ausgesetzt oder widerrufen werden. Es liegen nicht für alle Fälle Daten vor, doch gibt es große regionale Unterschiede im Umfang solcher Abkommen. Im Jahr 2009 gab es in der EU und in Westeuropa 1.628 bilaterale oder multilaterale Abkommen (darunter 1.034 Abkommen innerhalb der EU), im Vergleich zu 181 in Ostasien und dem Pazifikraum, drei in Südasien und 102 in Afrika (ausgenommen Réunion). Während die Länder mit der höchsten absoluten Anzahl an Emigranten meist nur wenige bilaterale Abkommen unterzeichnen, sind in Marokko, Algerien und der Türkei 89, 87 beziehungsweise 68 Prozent der jeweiligen Emigranten unter solchen Abkommen gedeckt (Sabates-Wheeler, 2009).

### A.1.2. Regionale Initiativen

#### A.1.2.1. Afrika

Es gibt diverse regionale Initiativen zur Ausweitung der Deckung der sozialen Sicherheit auf afrikanische Arbeitsmigranten. Hierzu zählen Abkommen der sozialen Sicherheit ebenso wie nationale Initiativen zur Ausweitung der Deckung und zur Lockerung der Bedingungen für Leistungsberechtigungen.

**Das ILO-MIGSEC Projekt.** Das MIGSEC-Projekt zur „Ausweitung der Deckung der sozialen Sicherheit auf afrikanische Arbeitsmigranten und ihre Familien“ zielte darauf ab, die Deckung durch die Förderung bilateraler und multilateraler Abkommen und nationaler Initiativen zu verbessern. Das Projekt bezog dreizehn Länder ein und der im Jahr 2010 durch das Internationale Arbeitsamt veröffentlichte Bericht identifizierte einige Hindernisse, aber auch Initiativen zur Überwindung der speziellen Schwierigkeiten in Afrika (McGillivray, 2010). Als schwerwiegende Herausforderungen wurden vor allem die Bedingungen der Leistungsberechtigung, die mangelnde Übertragbarkeit und der Status von Erwerbstätigen im informellen Sektor genannt. Gleichwohl existieren diverse regionale Wirtschaftsgemeinschaften und Organisationen der sozialen Sicherheit, die einen Rahmen für Abkommen der sozialen Sicherheit bieten. Der Bericht stellt fest, dass es im Jahr 2010 mehr als 20 bilaterale Abkommen der sozialen Sicherheit zwischen afrikanischen Ländern und mehr als 50 solcher Abkommen mit Ländern außerhalb Afrikas gab.

**Westafrika.** Im Dezember 2012 traf die Wirtschaftsgemeinschaft westafrikanischer Staaten (ECOWAS) das Allgemeine Abkommen zur sozialen Sicherheit. Gemäß diesem Abkommen sollen Arbeitsmigranten im Ruhestand, die in anderen ECOWAS-Ländern gearbeitet haben, in ihrem Herkunftsland Anrecht auf soziale Sicherheit haben. Das Abkommen schließt Einschränkungen der Leistungen aus und enthält die zur Erfüllung des Abkommens erforderlichen Koordinationsmaßnahmen (AllAfrica, 2013).

**Conference interafricaine de la prévoyance sociale – CIPRES.** Die CIPRES umfasst 15 Länder und 19 Institutionen der sozialen Sicherheit in Zentral- und Westafrika. Ihre Mission ist die Koordination der Bemühungen um eine bessere Gestaltung und Bereitstellung der sozialen Sicherheit. Die CIPRES erleichtert die Einrichtung und Verwaltung eines Systems, das die Rechte von Arbeitsmigranten anerkennt.

#### A.1.2.2. Nord-, Mittel- und Südamerika

Initiativen in Amerika gehen im Allgemeinen von regionalen Gruppen aus und basieren auf bestehenden wirtschaftlichen Beziehungen und Migrationsströmungen.

**Das ibero-amerikanische multilaterale Übereinkommen zur sozialen Sicherheit.** Dieses von Spanien, Portugal und 12 lateinamerikanischen Ländern (von denen 11 das Abkommen ratifiziert haben) unterzeichnete Übereinkommen (OISS, 2013)<sup>31</sup> stärkt den Schutz für Arbeitsmigranten und ihre Familien im Alter, bei Erwerbsunfähigkeit und im Todesfall. Das Übereinkommen ermöglicht die Kumulierung und Berücksichtigung von Beitragsperioden in unterschiedlichen Ländern bei der Berechnung von Leistungsberechtigungen und bietet Möglichkeiten, um Leistungen in anderen Ländern zu empfangen als in denjenigen, in denen gearbeitet wurde. Das dem Übereinkommen zugrunde liegende Prinzip ist die Gleichbehandlung unabhängig von der Nationalität. Derzeit sind medizinische Leistungen ausgenommen, aber freiwillige bilaterale oder multilaterale Abkommen zwischen einzelnen Ländern sind möglich.

**Die Karibische Gemeinschaft (CARICOM).** Das Abkommen zur sozialen Sicherheit der CARICOM wurde im Jahr 1996 unterzeichnet und wird von 13 der 25 Mitgliedsstaaten befolgt. Es umfasst Renten und Leistungen bei Erwerbsunfähigkeit und im Todesfall, aber keine Krankenversicherung. Das Abkommen umfasst unter anderem Regelungen zur Totalisierung, die jedoch aufgrund der relativ kurzen Mindestbeitragsdauer einen geringeren Stellenwert als in anderen Regionen haben. Manche Systeme in dieser Region verfügen über Leistungsstrukturen, bei denen der Schwerpunkt der Ansparrate am Anfang der Laufzeit liegt, so dass es bei der Übertragung in manchen Fällen zu zusätzlichen Gewinnen kommen kann. Dennoch erzielt das Abkommen nur relativ geringe Auswirkungen.

**MERCOSUR.** Die MERCOSUR-Initiative (siehe auch **Kasten 3.12**) zielt darauf ab, die Verwaltungsprozesse und praxis der Mitgliedsländer zu verschlanken; so können Leistungsansprüche auch im Wohnsitzland geltend gemacht werden, wenn dieses nicht das Herkunftsland ist. Das Abkommen (das SIACI – International Agreements System) umfasst jedoch keine Richtlinien für Leistungen, so dass zum Beispiel weiterhin jeder Versicherte die Mindestanforderungen für die Bereitstellung von Leistungen für das jeweilige Land erfüllen muss.

**Nordamerika.** In den USA und Kanada hängt die Deckung vom Wohnsitzland ab, so dass manche Arbeitsmigranten gedeckt sind, unter anderem aus Mexiko.

31. Weitere Informationen siehe <<http://www.lacipres.org/>>

### A.1.2.3. Asien und der Pazifikraum

**Südostasien.** Innerhalb des Verbands Südostasiatischer Nationen (ASEAN)<sup>32</sup> gibt es keine bilateralen oder multilateralen Abkommen zur sozialen Sicherheit. Es haben zwar geschätzte 60 Prozent der Migranten innerhalb der ASEAN-Mitgliedsstaaten Zugang zu sozialer Sicherheit, doch sie sind nicht durch Abkommen über die Anerkennung erworbener Leistungsberechtigungen und über die Übertragbarkeit und Zahlung von Leistungen geschützt. Darüber hinaus kaschiert die Zahl von 60 Prozent die Tatsache, dass der Beitritt in manchen ASEAN-Ländern freiwillig ist und die tatsächliche Deckung daher geringer ausfällt. Im Vergleich zu weltweiten und anderen regionalen Zahlen fallen diese Werte eher gering aus. Tabelle A.1 vergleicht die Situation von Arbeitsmigranten in ASEAN-Ländern mit derjenigen von Migranten aus Ostasien und dem Pazifikraum und den OECD-Ländern. Zum Beispiel emigrieren 86 Prozent der Migranten aus OECD-Ländern in Länder, mit denen bilaterale oder multilaterale Abkommen der sozialen Sicherheit in Kraft sind, im Vergleich zu nur 14 Prozent der Arbeitsmigranten aus Ostasien und dem Pazifikraum.

**Tabelle A.1. Prozentsatz von Arbeitsmigranten mit Deckung durch die soziale Sicherheit mit und ohne bilaterale oder multilaterale Abkommen**

Situation	ASEAN-interne Migranten	Migranten aus Ostasien und dem Pazifikraum	Migranten aus OECD-Ländern
Zugang zu sozialer Sicherheit mit bilateralen oder multilateralen Abkommen	0	14	86
Zugang zu sozialer Sicherheit ohne Abkommen	60	67	13
Keine soziale Sicherheit	31	4	1
Nicht dokumentierte Arbeitsmigranten oder unbekannter Status der sozialen Sicherheit bei Arbeitsmigranten	9	16	1

Quelle: Pasadilla und Abella (2012).

Die im Jahr 2007 in Cebu (Philippinen) verabschiedete ASEAN-Erklärung zum Schutz und der Förderung der Rechte von Wanderarbeitern verpflichtete die ASEAN-Länder jedoch zu verstärkten Bemühungen, diese Probleme zu beheben.

**Der Golf-Kooperationsrat (GCC).** Im Jahr 2006 verabschiedeten die GCC-Mitgliedsstaaten Bahrain, Kuwait, Oman, Katar, Saudi-Arabien und Vereinigte Arabische Emirate das „Einheitliche Gesetz zur Ausweitung des Versicherungsschutzes auf Bürger von GCC-Mitgliedsstaaten, die in anderen GCC-Mitgliedsstaaten arbeiten“ (Unified Law of Insurance Protection Extension to GCC

32. Es gibt zehn ASEAN-Mitgliedsstaaten: Indonesien, Malaysia, die Philippinen, Singapur und Thailand (Gründungsmitglieder) sowie Brunei Darussalam, Myanmar, Kambodscha, die Demokratische Volksrepublik Laos und Vietnam.

Member States Citizens Working in other GCC Member States), das zu einer besseren Versorgung von Arbeitsmigranten aus Mitgliedsstaaten in anderen Mitgliedsstaaten mit Rentenleistungen geführt hat. Die Ergebnisse sind durchaus positiv; das Gesetz führte zu verbesserter Deckung und fördert die Mobilität der Angestellten und die Entwicklung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit zwischen den Ländern. Die Institutionen der sozialen Sicherheit des Aufnahmelandes kooperieren mit den Institutionen des Herkunftslandes um sicherzustellen, dass die Berechtigungen des Erwerbstätigen anerkannt werden. Die Verwaltungsanforderungen des neuen Gesetzes wurden verschlankt, indem die Fälle von den vorhandenen Mitarbeitern verwaltet und von einem neu eingerichteten permanenten Komitee bearbeitet werden.

### ***Der doppelte Ansatz Indiens: Pflichtversicherung und Abkommen der sozialen Sicherheit.***

Seit 2008 fordert Indien von allen Arbeitsmigranten die Zahlung von Beiträgen zum Angestelltenvorsorgefonds, außer wenn sie aus Ländern stammen, mit denen Indien Abkommen der sozialen Sicherheit hat. Dies führte zu deutlichen Fortschritten bei der Unterzeichnung solcher Abkommen. Vor 2008 gab es gar keine, doch mittlerweile hat Indien sieben solcher Abkommen unterzeichnet und ratifiziert.

#### **A.1.2.4. Europa**

**Europäische Union.** Die EU verfolgt den Ansatz, für eine möglichst angemessene Deckung von Arbeitsmigranten zu sorgen. Die Vorschriften erleichtern das Verbleiben im System der sozialen Sicherheit des Herkunftslandes für kurzfristig entsandte oder versetzte Arbeitnehmer, erleichtern aber auch die Kumulierung angemessener Leistungen, wenn ein Erwerbstätiger Anrecht auf Teilleistungen in unterschiedlichen EU-Ländern erworben hat. Darüber hinaus soll die Rentenrichtlinie die zweite Versorgungssäule harmonisieren (Europäische Kommission, 2012). Weitere Details zu den Abkommen sind den **Abschnitten 3.1.1** und **3.1.2** dieses Handbuchs zu entnehmen. Die Abkommen beziehen auch Länder des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) (Norwegen, Island und Liechtenstein) und die Schweiz mit ein. Darüber hinaus existiert eine Reihe bilateraler Abkommen zwischen europäischen und Nicht-EU-Ländern. Das Vereinigte Königreich hat zum Beispiel Abkommen mit 16 Ländern und Territorien geschlossen<sup>33</sup>.

In den letzten Jahren hat sich die Deckung von Arbeitsmigranten zu einem politischen Reizthema entwickelt, besonders hinsichtlich der Leistungen bei Arbeitslosigkeit, Familienleistungen und Sozialhilfe. Die Deckung von Arbeitsmigranten ist an bestimmte Bedingungen (zum Beispiel Wartezeiten) geknüpft, und über die Definition, wer leistungsberechtigt ist, wird weiterhin debattiert.

**Eurasien.** In der eurasischen Region leben geschätzte 10 bis 12 Millionen Arbeitsmigranten, von denen 7 bis 8 Millionen im formellen Sektor und 3 bis 4 Millionen im informellen Sektor tätig sind. Während des letzten Jahrzehnts gab es diverse regionale Bemühungen und Initiativen zur Verbesserung der sozialen Sicherheit für Arbeitsmigranten. Die im Jahr 2005 von 22 Mitgliedsorganisationen

33. Siehe <<http://www.dwp.gov.uk/international/social-security-agreements/list-of-countries/>>.



der Internationalen Vereinigung für Soziale Sicherheit (IVSS) und 14 Mitgliedsorganisationen der Internationalen Vereinigung der Renten- und Sozialfonds (IAPSF) unterzeichnete Erklärung von Baku identifiziert die damit verbundenen Herausforderungen und enthält eine Reihe von Empfehlungen und Maßnahmen, darunter eine vermehrte Koordination zwischen Institutionen der sozialen Sicherheit, Datenaustausch, wenn Arbeiter Landesgrenzen überqueren, bilaterale und multilaterale Abkommen und das Prinzip der Totalisierung von Deckungsperioden bei der Berechnung von Leistungsberechtigungen.

Auf dieser Erklärung aufbauend haben die IVSS und die IAPSF-Arbeitsgruppe ein Rahmenleitdokument veröffentlicht, das detaillierter auf die Prinzipien und praktischen Ansätze eingeht, um angemessene Leistungen der sozialen Sicherheit für Arbeitsmigranten bereitzustellen. Die in diesem Dokument aufgeführten Prinzipien sind: i) Universalität, ii) Gleichheit, iii) Zugänglichkeit, iv) Übertragbarkeit, v) Umfang, vi) Glaubwürdigkeit und vii) Nachhaltigkeit. Des Weiteren werden Modelle und Richtlinien guter Praxis, die für den unterschiedlichen Umgang mit Erwerbstätigen im formellen und im informellen Sektor anzuwenden sind, sowie angemessene juristische und regulative Instrumente vorgeschlagen.

# Literaturverzeichnis

**AsEB.** 2013. *Impact of the global crisis on Asian migrant workers and their families: A survey-based analysis with a gender perspective*. Manila, Asiatische Entwicklungsbank.

**AllAfrica.** 2013. „West Africa: Ecowas extends social security to migrant workers to facilitate intra-regional mobility“, in *AllAfrica*, 18. März.

**Avato, J.; Koettl, J.; Sabates-Wheeler, R.** 2010. „Social security regimes, global estimates, and good practices: The status of social protection for international migrants“, in *World Development*, Bd. 38, Nr. 4.

**BBC.** 2013. „Portuguese flee economic crisis“, in *BBC News*, 25. Januar.

**Biacabe, J.-L.; Robert, S.** 2014. *Les Français de l'étranger: l'expatriation des Français, quelle réalité?*. Paris, Chambre de commerce et d'industrie de région Paris Ile-de-France.

**Borjas, G. J.** 2013. *Immigration policy and economics* (Konferenzbericht, „27th General Assembly of the CISS“, San Salvador, 24.-26. Juni). San Salvador.

**Capulong, R. T.** 2012. *The impact of economic conditions on the financial sustainability of social security schemes: The Philippine Social Security System experience* (Konferenzbericht, 17. Internationale Konferenz der IVSS der Versicherungsmathematiker und Statistiker der sozialen Sicherheit, Berlin, 30. Mai-1. Juni). Genf, Internationale Vereinigung für soziale Sicherheit.

**Cheyvialle, A.** 2013. „Travailleurs détachés: quand la législation européenne est détournée“, in *Le Figaro*, 27. November.

**Clegg, D.** 2013, „Europe“, in IVSS (Hrsg.), *Labour market megatrends and social security*. Genf, Internationale Vereinigung für soziale Sicherheit.

**ESA.** 2013. *Cross-national comparisons of internal migration: An update of global patterns and trends* (Population Division technical paper, Nr. 2013/1). New York, NY, United Nations Department of Economic and Social Affairs – Population Division.

**Europäische Kommission.** 2004. *Verordnung (EG) Nr. 883/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit*. Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union.

**Europäische Kommission.** 2009. *Verordnung (EG) Nr. 987/2009 des europäischen Parlaments und des Rates vom 16. September 2009 zur Festlegung der Modalitäten für die Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 über die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit.* Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union.

**Europäische Kommission.** 2012. *Die externe Dimension der Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit in der EU* (Mitteilung der Kommission an das europäische Parlament, den Rat, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, COM(2012) 153 final). Brüssel.

**Europäische Kommission.** 2013. *EU Employment and Social Situation Quarterly Review*, März.

**Europäische Kommission.** 2014. „*Freizügigkeit: Kommission veröffentlicht Leitfaden zur Feststellung des gewöhnlichen Aufenthaltsorts für die Zwecke der sozialen Sicherheit*“, in Press Release Database, 13. Januar.

**Flores, L.** 2013. *Social security and migration* (Konferenzbericht, „27th General Assembly of the CISS“, San Salvador, 24.-26. Juni). San Salvador.

**Gao, Q.; Yang, S.; Li, S.** 2012. „Labor contracts and social insurance participation among migrant workers in China“, in *China Economic Review*, Bd. 23, Nr. 4.

**The Guardian.** 2014. „*Migrants contribute £25bn to UK economy, study finds*“, in *The Guardian*, 5. November.

**Holzmann, R.; Koettl, J.** 2012. *Portability of pension, health, and other social benefits: Facts, concepts, and issues* (CESifo Working paper, Nr. 4002). München, Center for Economic Studies and Ifo Institute.

**Hu, Y.-W.; Stewart, F.** 2009. *Pension coverage and informal sector workers: International experiences* (OECD Working paper on insurance and private pensions, Nr. 31). Paris, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.

**Hujo, K.; Piper, N. (eds).** 2010. *South-South migration: Implications for social policy and development.* Basingstoke, Palgrave.

**IAO.** 2012a. *Labour migration* (Governing Body, 316th Session, Policy Development Section Employment and Social Protection Segment, 1.-16. November). Genf, Internationales Arbeitsamt.

**IAO.** 2012b. *Ensuring social security benefits for Ukrainian migrant workers: Policy development and future challenges.* Kiev, ILO Decent Work Technical Support Team and Country Office for Central and Eastern Europe.

- IVSS.** 2009. *International Agreements System – SIACI: A case of the National Institute of Social Security*. Genf, Internationale Vereinigung für soziale Sicherheit.
- IVSS.** 2010. *IVSS-Strategie zur Ausweitung der Deckung durch die soziale Sicherheit*. Genf, Internationale Vereinigung für soziale Sicherheit.
- IVSS.** 2012. *Handbuch zur Ausweitung der Deckung der sozialen Sicherheit auf Selbstständige (Ausweitung der sozialen Sicherheit)*. Genf, Internationale Vereinigung für soziale Sicherheit.
- IVSS.** 2013a. *Social security coverage extension in the BRICS: A comparative study on the extension of coverage in Brazil, the Russian Federation, India, China and South Africa*. Genf, Internationale Vereinigung für soziale Sicherheit.
- IVSS.** 2013b. *Leitlinien der IVSS über Beitragseinzug und Einhaltung der Bestimmungen*. Genf, Internationale Vereinigung für soziale Sicherheit.
- IVSS.** 2013c. *Leitlinien der IVSS über Informations- und Kommunikationstechnologie*. Genf, Internationale Vereinigung für soziale Sicherheit.
- Kader, B. A.** 2013. „Indian worker pensions in UAE soon: Indian Ministry of Overseas Affairs scheme delayed due to technical reasons“, in *Gulf News*, 15. September.
- Kaewwan, S.** 2011. „Thailand: Analysis of migrant workers issues in Thailand“, in *Asia News Monitor*, 22. August.
- Koch, M.** 2013. „German population rises thanks to immigration“, in *Top Stories*, 16. Januar.
- Kolver, L.** 2014. „Solution needed to improve portability of migrant miners' social security benefits“, in *Mining Weekly*, 27. Februar.
- McGillivray, W.** 2010. *Strengthening social protection for African migrant workers through social security agreements* (Background report prepared for the extension of social security coverage to African migrant workers (MIGSEC) project). Genf, Internationales Arbeitsamt.
- OECD.** 2012. *PISA 2012 results: Excellence through equity: Giving every student the chance to succeed (Volume II)*. Paris, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.
- OECD–ESA.** 2013. *World migration in figures*. Paris, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung; New York, NY, United Nations Department of Economic and Social Affairs – Population Division.
- Office for National Statistics.** 2013. „Annual mid-year population estimates, 2011 and 2012“, in *Statistical Bulletin*, 8. August.

**OISS.** 2013. *Convenio multilateral iberoamericano de seguridad social*. Madrid, Organización Iberoamericana de Seguridad Social.

**Olivier, M.; Andrianarison, F.; McLaughlin, M.** 2014. *Study on social protection in Sub-Saharan Africa: Final report*. Brüssel, Europäische Kommission.

**Pasadilla, G.; Abella, M.** 2012. *Social protection for migrant workers in ASEAN* (CESifo Working paper, Nr. 3914). München, Center for Economic Studies and Ifo Institute.

**Ratha, D.; Silwal, A.** 2012. „Remittance flows in 2011 – An update“, in *Migration and Development Brief*, Nr. 18.

**Ricard, P.** 2013. „Accord européen sur les travailleurs détachés“, in *Le Monde*, 9. Dezember.

**Rosaria, T. del.** 2008. *Best practices in social insurance for migrant workers: The case of Sri Lanka* (ILO Asian Regional Programme on Governance of Labour Migration working paper, Nr. 12). Bangkok, ILO Regional Office for Asia and the Pacific.

**Russell, G.** 2013. „Les travailleurs détachés en sept questions“, in *Le Figaro*, 4. Dezember.

**Sabates-Wheeler, R.** 2009. *Social security for migrants: Trends, best practice and ways forward* (Working paper, Nr. 12). Genf, Internationale Vereinigung für soziale Sicherheit.

**Sinclair, D.; Watson, J.; Beach, B.** 2013. *Working longer: An EU perspective*. London, International Longevity Centre.

**Vereinte Nationen.** 1990. *International Convention on the protection of the rights of all migrant workers and members of their families* (adopted by General Assembly resolution 45/158 of 18 December 1990). New York, NY, Vereinte Nationen.

**UNDP.** 2009. *Overcoming barriers: Human mobility and development* (Human Development Report, 2009). New York, NY, Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen.

**Wickramasekara, P.** 2011. *Labour migration in South Asia: A review of issues, policies and practices* (International migration paper, Nr. 108). Genf, Internationales Arbeitsamt.

**Weltbank.** 2013a. *World Development Indicators*. Washington, DC.

**Weltbank.** 2013b. „Movement of people across borders, Table 6.13“, in Weltbank, *World Development Indicators*. Washington, DC.

**World Bulletin.** 2013. *Foreigners in Turkey can opt out of general health care system*, in World Bulletin, 23. Mai.

Promoting excellence in social security  
Promouvoir l'excellence dans la sécurité sociale  
Promoviendo la excelencia en la seguridad social  
Förderung von Exzellenz in der sozialen Sicherheit  
За повышение стандартов в социальном обеспечении  
促进卓越的社会保障  
دعم التميّز في الضمان الاجتماعي

**Secretaría General de la AISS**

4 route des Morillons  
Case postale 1  
CH-1211 Ginebra 22  
T: +41 22 799 66 17  
F: +41 22 799 85 09  
E: [issa@ilo.org](mailto:issa@ilo.org)  
[www.issa.int](http://www.issa.int)

La Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS) es la organización internacional líder a nivel mundial que reúne organismos e instituciones de seguridad social. La AISS promueve la excelencia en la administración de la seguridad social a través de directrices profesionales, conocimientos de expertos, servicios y apoyo para que sus miembros construyan políticas y sistemas de seguridad social dinámicos en todo el mundo. Creada en 1927 bajo los auspicios de la Organización Internacional del Trabajo, la AISS agrupa en la actualidad alrededor de 330 organizaciones de más de 160 países.