IVSS-Initiative Forschungsergebnisse & Standpunkte Nr. 14

Soziale Sicherheit für Wanderarbeitnehmer

Centro di Studi Economici Sociali e Sindacali
Istituto di Recerche Economiche e Sociali
Italien

August 2004

Soziale Sicherheit für Wanderarbeitnehmer

Centro di Studi Economici Sociali e Sindacali
Istituto di Recerche Economiche e Sociali
Rom, Italien

Die Einwanderung ist zu einem dauerhaften Strukturelement in allen Industrieländern geworden. Aufgrund der durch eine große Zahl älterer Menschen in der Bevölkerung und die niedrige Geburtenrate verursachten demografischen Krise hängen die Länder der Europäischen Union zunehmend von Einwanderern aus Entwicklungsländern ab, um das gegenwärtige Wohlstandsniveau zu halten. Eine neue Studie der Vereinten Nationen prognostiziert, dass Europa zwischen 1995 und 2050 im Schnitt 1,4 Millionen Einwanderer pro Jahr brauchen wird, um das zukünftige Wirtschaftswachstum durch eine angemessene Zahl von Arbeitskräften sicherzustellen.

Die Zahl der Einwanderer und der betroffenen Länder sowie die Begleitumstände der Einwanderung schaffen bisher nicht gekannte Probleme für die politischen und sozialen Entscheidungsträger der Aufnahme- und Herkunftsländer der Migranten.

Die vorliegende Studie konzentriert sich auf Bürger Tunesiens und Albaniens, die in Italien und Frankreich arbeiten. Diese beiden nicht zur Europäischen Union gehörigen Staaten haben (im Falle Tunesiens) bilaterale Vereinbarungen mit Frankreich und Italien abgeschlossen bzw. haben dies nicht getan (im Falle Albaniens).

Soziale und wirtschaftliche Rahmenbedingungen der neuen Einwanderungsbewegung

Die Merkmale der Einwanderung in Europa haben sich verändert, aber sie zeitigt ähnliche Probleme in der Europäischen Gemeinschaft. Die Industrieländer stehen vor dem politischen und sozialen Problem des Verlaufs der Migration, ihrer Regulierung und des Zugangs von Einwanderern zu Leistungen der sozialen Sicherheit.

Die Auswanderung der fünfziger und sechziger Jahre des 20. Jahrhunderts aus den europäischen Mittelmeerländern wurde durch die Quasi-Vollbeschäftigung in den wichtigsten Ländern Nordeuropas angeheizt. Seit den neunziger Jahren ziehen auch die südeuropäischen Länder Einwanderer an und das Immigrationsproblem nahm an Umfang und sozialer Bedeutung zu. In der Europäischen Union ging die wachsende Einwanderung mit wirtschaftlicher Stagnation und zunehmender struktureller Arbeitslosigkeit einher – die

Beschäftigungsprobleme ergeben sich aus der fehlenden Übereinstimmung zwischen dem Bedarf der Arbeitgeber und den Qualifikationen der Arbeitskräfte.

Diese Situation setzt die Haushaltspolitik der einzelnen Länder erheblichen Belastungen aus. In allen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union stehen die Systeme der sozialen Sicherheit unter Reformdruck, eine Entwicklung, die sich auch auf den Zugang von Wanderarbeitnehmern zu den Leistungen auswirkt.

Der Wunsch nach einer Stabilisierung des Staatshaushalts führte zu Maßnahmen, welche die Einwanderung regulieren sollen, Veränderungen in der Politik der Familienzusammenführung und beim politischen Asyl sowie zu einer verschärften Bekämpfung der illegalen Einwanderung – ein Phänomen, das als soziale Notlage verstanden wird, vor allem in Ländern, welche die Außengrenzen der Europäischen Union kontrollieren.

Zusammensetzung der Einwanderer

Die Merkmale der Wanderarbeitnehmer haben sich bezüglich des Geschlechts, des Alters, der Ausbildung und der Kenntnisse verändert. Diese Veränderungen beeinflussen nachhaltig die Politik der sozialen Sicherheit der Aufnahmeländer und drücken sich wie folgt aus:

- ein Durchschnittsalter unter dem der einheimischen Bevölkerung;
- ein größerer Anteil von männlichen Migranten als in der einheimischen Bevölkerung;
- in der Regel ein niedrigeres Ausbildungsniveau als das der lokalen Bevölkerung;
- Einwanderer konzentrieren sich in städtischen Gebieten und werden bevorzugt in bestimmten Wirtschaftszweigen beschäftigt;
- Einwanderer sind stärker von Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung betroffen und häufiger illegal tätig.

Einstellungen der heimischen Bevölkerung gegenüber Einwanderern

Die Einwanderung wirkte sich in den Gastländern positiv aus. Zahlreiche Beobachter sind der Ansicht, dass der große Zustrom illegaler Einwanderer in den Vereinigten Staaten in den achtziger Jahren für das anhaltende Wachstum der amerikanischen Wirtschaft in den neunziger Jahren verantwortlich war. Zudem sind Einwanderer in Europa und in den Vereinigten Staaten Netto-Beitragszahler in den Systemen der sozialen Sicherheit und helfen somit, deren Tragfähigkeit zu sichern.

Obwohl die Einwanderung eine Quelle der wirtschaftlichen und sozialen Bereicherung der Aufnahmeländer ist, ist der Glaube weitverbreitet, dass sie schädliche Auswirkungen hat. Die Einstellungen zur Migrationspolitik werden von Erwartungen bezüglich der Auswirkungen der Migration auf den Arbeitsmarkt, öffentliche Dienstleistungen und die Systeme der sozialen Sicherheit beeinflusst. Diese Haltungen bestehen, weil (1) Kosten und Nutzen der Einwanderung ungleich verteilt sind und (2) die Bürger die Auswirkungen der Einwanderung auf die Volkswirtschaft nicht direkt wahrnehmen.

Drei miteinander verknüpfte Arten von Faktoren – kulturelle, ökonomische und soziale – beeinflussen die öffentliche Meinung gegenüber Einwanderern in den Aufnahmeländern. Rassistische und fremdenfeindliche Haltungen im kulturellen Bereich gehen weitgehend auf die wirtschaftlichen Sorgen der Einheimischen zurück. Die ökonomischen Unsicherheiten in den Industrieländern, junge Menschen und ihre Familien betreffende Veränderungen in der

Arbeitswelt und wachsende Ungleichheiten führen zu Zukunftsängsten, welche die Sicherheit der Unter- und Mittelschicht sowie der niedrigqualifizierten Arbeitnehmer in Frage stellen. Diese Einstellungen werden auch von den Arbeitslosenzahlen in den Aufnahmeländern bestimmt, wo Einwanderer als Konkurrenten auf dem Arbeitsmarkt betrachtet werden. In diesem Zusammenhang können Migranten auch als bedenkenlose Ausnutzer der heimischen Systeme der sozialen Sicherheit angesehen werden.

Obwohl diese Meinungen über die Einwanderung unbegründet sind, beeinflussen sie doch Teile der öffentlichen Meinung, die sich in einigen Ländern als Bewegungen und politische Parteien formiert haben, die der Einwanderung feindlich gegenüberstehen. Diese Einstellungen können und müssen durch angepasste politische Maßnahmen in den Bereichen Integration, Einwanderung, Beschäftigung und soziale Sicherheit bekämpft werden, welche die neuen Rahmenbedingungen berücksichtigen.

Auswirkungen der Einwanderung auf die Systeme der sozialen Sicherheit

Eine Ursache für die ablehnende Haltung der einheimischen Bevölkerung gegenüber der Einwanderung ist die weitverbreitete Ansicht, dass die Migranten eine Belastung für die Ressourcen des Systems der sozialen Sicherheit darstellen. Diese Wahrnehmung steht in engem Zusammenhang mit der Zahl der Einwanderer im Vergleich zur heimischen Bevölkerung: Je größer die Zahl der Migranten, desto stärker der Glaube, dass sie eine finanzielle Belastung sind.

Drei Faktoren bestimmen im Wesentlichen die Wahrscheinlichkeit, dass ein Einwanderer vom System der sozialen Sicherheit des Gastlandes abhängig wird: sein Ausbildungsstand, seine Fachkenntnisse und die sozioökonomischen Merkmale der Familie. Das niedrigere Ausbildungsniveau und Durchschnittsalter der Migranten benachteiligt die meisten von ihnen auf dem Arbeitsmarkt, wobei insbesondere diese Merkmale die soziale und wirtschaftliche Ausgrenzung und die sich aus ihr ergebende Abhängigkeit von den Systemen der sozialen Sicherheit bestimmen.

Aus diesen Gründen müssen die Gastländer eine aktive Aufnahmepolitik verfolgen, um die Charakteristika der Migranten unter Kontrolle zu haben und die Auswirkungen der Migration auf die Systeme der sozialen Sicherheit zu beschränken.

Aktive Aufnahmepolitik

Eine Aufnahmepolitik für Einwanderer verringert das Risiko ihrer sozialen Ausgrenzung erheblich und stärkt die Tragfähigkeit der Systeme der sozialen Sicherheit. Eine solche Politik ist zudem das wirkungsvollste Mittel der Integration von Einwanderern, um ihre Position auf dem Arbeitsmarkt zu konsolidieren und positive Veränderungen in den Einstellungen der heimischen Bevölkerung gegenüber ihnen zu fördern.

Eine aktive Aufnahmepolitik sollte jedoch auf einer partnerschaftlichen Beziehung zwischen den Aufnahme- und Herkunftsländern aufbauen. Damit soll folgendes erreicht werden:

- Politische Maßnahmen sollten eine weniger spontane Auswahl der Empfängerländer fördern, indem sie bi- und multilaterale Aktivitäten begünstigen, welche die Merkmale der Einwanderung kontrollieren und/oder beeinflussen, insbesondere bezüglich des Humankapitals und guter Integrationsmöglichkeiten auf dem Arbeitsmarkt des Gastlandes.

- Eine selektive Zugangspolitik, welche die Familienzusammenführung und die Rekrutierung qualifizierter Arbeitnehmer erlaubt, und auf diese Weise die Beschäftigung von Einwanderern in wissensintensiven Wirtschaftszweigen erhöht.
- Effektive politische Maßnahmen für die temporäre legale Einwanderung als Alternative zur illegalen Immigration. Der Einsatz von Zeitverträgen kann den Nutzen aus dem Einsatz des Humankapitals in Aufnahme- und Herkunftsländern optimieren. Die Effektivität einer solchen Politik könnte gesteigert werden, wenn (1) die Arbeitgeber die Verantwortung für Unterkunft und Krankenversicherung für Wanderarbeitnehmer übernehmen und (2) spezifische Leistungen an Familienmitglieder von Einwanderern gewährt werden, die im Herkunftsland verbleiben.
- Erleichterungen bezüglich des Eingewöhnungsschocks, den Einwanderer nach ihrer Ankunft im Gastland erleben. Es handelt sich um psychologische Traumata, die durch Sprachschwierigkeiten und das gegenüber dem Herkunftsland unterschiedliche kulturelle Umfeld hervorgerufen werden.
- Maßnahmen gegen die Diskriminierung von Migranten durch Arbeitgeber aufgrund ihrer ethnischen Herkunft oder Religion.
- Engere Kontakte zwischen den Einwanderern aus einer gemeinsamen ethnischen Gruppe, um die sozialen Bande zu stärken, die Integration und die gegenseitige wirtschaftliche und soziale Unterstützung zu fördern.
- Bessere Übertragbarkeit von Leistungen zur sozialen Sicherheit, insbesondere bei der Rückkehr von Migranten in ihr Heimatland.
- Verringerung der illegalen Beschäftigung oder Unterbeschäftigung, welche Migranten dem Risiko aussetzt, Löhne unter dem Existenzminimum zu beziehen, und die potentielle Abhängigkeit vom System der sozialen Sicherheit erhöht.
- Politische Maßnahmen, die neue Formen des Bürgerseins hervorbringen, die auf einer Reihe von Rechten und Pflichten beruht, welche der Wanderarbeitnehmer im Zeitverlauf erworben hat und die auch Formen der politischen Partizipation einschließen.

Instrumente zum Schutz der Wanderarbeitnehmer

Die internationalen Übereinkommen der Vereinten Nationen und der mit ihnen verbundenen Institutionen wie die Internationale Arbeitsorganisation bieten Regierungen und nationalen Stellen einen Bezugsrahmen für politische Maßnahmen zum Schutz von Migranten und deren Zugang zur sozialen Sicherheit. Diese Konventionen sind allerdings nicht in der Lage eine koordinierte nationale Politik oder einen effektiven Schutz für die Wanderarbeitnehmer zu sichern.

Die internationale Regulierung – auf bi- wie auf multilateraler Ebene – scheint weder bezüglich des Konzepts noch der Umsetzung in der Lage zu sein, mit den Problemen fertig zu werden, die mit dem Schutz und der sozialen Sicherheit der Wanderarbeitnehmer zu tun haben. Da die Einwanderung zugenommen hat, hat sich die Effektivität internationaler Übereinkommen verringert. Die bilateralen Vereinbarungen zugrundeliegenden Prinzipien und die Innenpolitik der Industrieländer bezüglich der Migration sind nicht immer mit den Bestimmungen internationaler Übereinkommen vereinbar. Sie schwanken zwischen der Bestätigung des Prinzips der Nicht-Diskriminierung und der Einführung politischer Maßnahmen, die den Zufluss von Migranten beschränken und verhindern, dass diese einen Wohnsitz annehmen oder die Staatsbürgerschaft erhalten.

Ein Großteil der Gesetzgebung in den europäischen Ländern zur Regelung der Migrationsströme ist zudem auf politische Flüchtlinge und Asylsuchende gerichtet. Sie hat sich als ungeeignet erwiesen, das umfassendere Phänomen der Migration aus wirtschaftlichen Gründen zu steuern, das den neuesten Studien zufolge in den meisten der entwickelteren Ländern mindestens bis zur Mitte dieses Jahrhunderts fortdauern wird.

Grundprinzipien der internationalen Steuerung der Migration

Auf der multilateralen Ebene

Die Konventionen der Vereinten Nationen verlangen von den Mitgliedsstaaten, eine Politik der Gleichbehandlung von Staatsbürgern und Wanderarbeitnehmern in folgenden Bereichen umzusetzen:

- Arbeitsbedingungen und wirtschaftliche Behandlung;
- Zugang zur sozialen Sicherheit und zum Gesundheitswesen;
- Medizinische Notversorgung.

Die von der IAO aufgestellten internationalen Übereinkommen zur Auswanderung verlangen von den ratifizierenden Ländern, dass sie folgende Prinzipien befolgen:

- Nicht-Diskriminierung von Einwanderern;
- Gleichbehandlung von Staatsbürgern und Einwanderern;
- Reziprozität zwischen Einwanderungs- und Auswanderungsländern bei der Behandlung der Wanderarbeitnehmer;
- die Ausdehnung des Prinzips der Gleichbehandlung von Staatsbürgern auf Einwanderer, die sich legal im Gastland aufhalten.

Auf der Ebene der Europäischen Union

Der Zugang von Wanderarbeitnehmern zum Arbeitsmarkt der Europäischen Union ist von grundlegender Bedeutung für den Erfolg der in Lissabon verabschiedeten Strategie, Europa auf der Grundlage der Wissensökonomie zu einem internationalen Wachstumsmotor zu machen. Die Europäische Union hat ihre eigene Einwanderungspolitik geschaffen und diese ist heute eines der wichtigsten Elemente der multilateralen Steuerung der Migration.

Die Ziele der europäischen Regulierung haben sich im Laufe der Zeit fortentwickelt. Anfangs ging es darum, zwei offensichtlich widersprüchliche Ziele zu erreichen: (1) Umsetzung des Prinzips der Freizügigkeit der europäischen Arbeitnehmer und (2) Beschränkung des Zugangs nach Europa für Einwanderer aus Nicht-EU-Ländern. Als die Hindernisse für die Freizügigkeit der europäischen Arbeitnehmer schrittweise überwunden worden waren, wurde der Frage mehr Aufmerksamkeit zu Teil, wie dieses Prinzip mit der Steuerung der Einwanderung zu vereinbaren ist.

In den letzten Jahren hat die Europäische Union wesentlich dazu beigetragen, supranationale Verfahren zu entwickeln, welche die "offene Koordinierungsmethode" benutzen, um die Fortentwicklung der Regulierung der Immigration in den Mitgliedsstaaten zu fördern. Die Politik der Europäischen Union umfasst zahlreiche Initiativen die u.a. darauf zielen, die Akzeptanz der Einwanderung durch die Bevölkerung vor Ort zu fördern. Die Europäische Union ist der Auffassung, dass die Integration von Einwanderern angesichts der sozialen und wirtschaftlichen Probleme in Verbindung mit dem Alterungsprozess der Bevölkerung ein vorrangiges Ziel ist. Der von der Europäischen Union geschaffene gesetzliche Rahmen legt folgende Prinzipien fest, an denen die Mitgliedsstaaten ihr Handeln ausrichten sollen:

- Bürger aus Drittländern, die sich legal auf dem Gebiet der Mitgliedsstaaten aufhalten, sollten die gleichen Rechte und Pflichten haben wie die Bürger der Europäischen Union.
- Im Prinzip haben Einwanderer auch einen Anspruch auf Familienzusammenführung und ihren Familienangehörigen wird der Zugang zu Arbeit, Aus- und Fortbildung garantiert.
- Die Richtlinie Nr. 109/2003 sieht vor, dass die gesammelten Ansprüche der Staatsbürger aus Drittländern, die langfristigen Wohnsitz haben, der Dauer ihres Aufenthaltes entsprechen. Die Europäische Union sieht diesbezüglich vor, dass ein ununterbrochener Aufenthalt von mindestens fünf Jahren das Kriterium für die Gewährung eines solchen Status sein sollte.
- Eine andere Richtlinie sieht vor, dass die Bestimmungen bilateraler Vereinbarungen, die nur Migranten in abhängiger Beschäftigung betreffen, derart erweitert werden, dass sie den Zugang und die Aufenthaltsbedingungen für Staatsbürger aus Drittländern regeln, die eine abhängige Beschäftigung aufnehmen oder sich selbständig machen wollen.
- Die kürzlich in Kraft getretene Verordnung Nr. 859/2003, welche die Verordnung Nr.1408/71 abändert, fördert Systeme der sozialen Sicherheit, die Arbeitnehmern aus Drittländern die gleichen Rechte wie Bürgern eines Mitgliedsstaates geben, wenn sie von einem Land in der EU in ein anderes umziehen. Die Europäische Union dehnt auch bestimmte Prinzipien, welche die Mobilität der europäischen Bürger regeln, auf Einwanderer aus, die langfristig in den Mitgliedsstaaten bleiben.

Auf der Ebene der bilateralen Übereinkommen

In bilateralen Übereinkommen zur sozialen Sicherheit von Wanderarbeitnehmern ist die Reziprozität der Behandlung von Migranten aus den beiden vertragsschließenden Ländern das grundlegende Prinzip. Diese Konventionen bestimmen das Staatsgebiet, in dem den Versicherungspflichten nachzukommen ist und das Verfahren für die Anrechnung der Rentenbeiträge und den Anspruch auf Leistungen aus den Systemen der sozialen Sicherheit. Bestimmungen zur Leistungsanrechnung verhindern Situationen, in denen der Arbeitnehmer keinen Anspruch auf Leistungen der sozialen Sicherheit hat, weil er seine Karriere zwischen den Vereinigten Staaten und einem anderen Land verbracht hat. Im Rahmen einer solchen Vereinbarung haben die Arbeitnehmer gegebenenfalls einen Anspruch auf eine teilweise Anrechnung der amerikanischen oder ausländischen Leistungen aufgrund der in beiden Ländern gesammelten Gutschriften.

Das Prinzip der Reziprozität hat sich als unzureichend für Wanderarbeitnehmer in den Gastländern erwiesen. In den meisten Auswanderungsländern sind die Systeme der sozialen Sicherheit unterentwickelt und nicht mit jenen der Einwanderungsländer vergleichbar. Zudem verhindert das Prinzip der Reziprozität die Anwendung von vielen Bestimmungen zur sozialen Sicherheit, die sich im Laufe des letzten Jahrhunderts entwickelt haben, auf Wanderarbeitnehmer.

Die Anwendung dieses Prinzips führt nicht nur zu Ungleichheiten zwischen Wanderarbeitnehmern und den einheimischen Beschäftigten, sondern auch zwischen den Arbeitsmigranten selbst:

- So gibt es Unterschiede zwischen Wanderarbeitnehmern aus Ländern, die Übereinkommen mit dem Gastland haben und jenen aus Ländern, die solche Konventionen nicht abgeschlossen haben.
- Ungleichheiten ergeben sich auch zwischen Wanderarbeitnehmern aus Ländern, die solche Konventionen haben. Das Reziprozitätsprinzip funktioniert gut für Arbeitnehmer aus den Auswanderungsländern mit gut entwickelten Systemen der sozialen Sicherheit, während Arbeitnehmer aus Ländern mit weniger gut entwickelten Systemen keine größeren Leistungen vom Gastland erwarten können.

Aufgrund der durch das Reziprozitätsprinzip geschaffenen Ungleichheiten haben einige Länder mit längerer Erfahrung mit der Einwanderung eine Gesetzgebung entwickelt, die internationale Bezugspunkte hat. Es handelt sich um einen eher unilateralen Ansatz, der die Gleichbehandlung der Einwanderer unabhängig davon, ob es bilaterale Übereinkommen zu ihrem Schutz gibt, zu sichern versucht.

Schwächen in der Regulierung der Einwanderung

Auf der multilateralen Ebene

Die Länder haben die IAO-Übereinkommen nicht in einheitlicher Form in ihre Gesetzgebung übertragen, ein Umstand, der zu Situationen führt, die in Widerspruch zu den Prinzipien in internationalen Konventionen stehen. In der Praxis führt dies dazu, dass die Bejahung der Prinzipien der Gleichbehandlung und Nicht-Diskriminierung zwischen Staatsbürgern und Einwanderern nicht die Umsetzung derselben sichert.

Funktional ist der Zugang zu zahlreichen Leistungen der sozialen Sicherheit an die Staatsbürgerschaft geknüpft und die Einwanderer werden von der Möglichkeit, diese zu erwerben, trotz gesetzlicher Änderungen in diesem Bereich weitgehend ausgeschlossen. In einigen Fällen wird auf die Erfordernis der Staatsbürgerschaft verzichtet und teilweiser oder voller Zugang zu den Leistungen der sozialen Sicherheit gewährt, wenn der Betroffene verschiedene Formen der Arbeitserlaubnis – z.B. für temporäre oder landwirtschaftliche Tätigkeiten – nachweisen kann, aber dies führt auch zu Diskriminierungen unter den Wanderarbeitnehmern. In anderen Fällen sind die Leistungen proportional zur Dauer des legalen Wohnsitzes des Einwanderers im Gastland.

Die folgenden Regulierungsschwächen tragen potentiell besonders stark zur Diskriminierung von Migranten bei:

- das Fehlen einer Mindestbeitragsnorm für den Zugang zu Rentenleistungen (Mindestversicherungszeit);
- Kriterien für den Zugang von im Gastland bzw. im Herkunftsland lebenden Familienmitgliedern zu den Leistungen der sozialen Sicherheit;
- die nicht einheitlichen Kriterien für Leistungen an Mitglieder von polygamen Wanderarbeiterfamilien.

Auf der Ebene der Europäischen Union

Den Bestimmungen einer neueren Verordnung der Europäischen Union zufolge werden die Einreisebestimmungen für Migranten in den einzelnen Ländern von der nationalen Gesetzgebung geregelt, während die Normen der Europäischen Gemeinschaft die Mobilität der Wanderarbeitnehmer innerhalb Europas regeln.

Das Ziel der Gemeinschaftsnormen ist die Verringerung von Hindernissen für die Freizügigkeit von Wanderarbeitnehmern, die sich "legal" in einem europäischen Land aufhalten. Im Falle der innereuropäischen Mobilität sollen die gleichen Prinzipien, die für die Freizügigkeit der europäischen Bürger gelten, auch die Übertragbarkeit der erworbenen Ansprüche von Einwanderern garantieren. Durch die Einführung des Begriffs "legaler Aufenthalt" könnte die Verordnung einige Mitgliedsstaaten dazu veranlassen, ihre nationale Gesetzgebung in Einklang mit den europäischen Normen zu bringen.

Auf der bilateralen Ebene

Wie bereits festgestellt, finden die Prinzipien in internationalen Übereinkommen nur teilweise Eingang in bilateralen Vereinbarungen, da diese auf dem Reziprozitätsprinzip beruhen, das zu einem Zeitpunkt formuliert wurde, als die Migration einen wesentlich geringeren Umfang hatte als heute.

Die Schwächen bilateraler Vereinbarungen ergeben sich aus mindestens drei Faktoren:

- die große Zahl von Ländern, aus denen die Wanderarbeitnehmer stamen, und die Tatsache, dass die meisten dieser Staaten keine Vereinbarungen haben oder nicht in der Lage sind, solche zu schließen;
- die Einseitigkeit der Migrationsströme;
- die asymmetrischen wirtschaftlichen, politischen, institutionellen und administrativen Voraussetzungen in Bereichen wie Renten und soziale Sicherheit in den Auswanderungsländern im Vergleich zu den Einwanderungsländern.

Die bilaterale Regulierung wird stark von den politischen und wirtschaftlichen Beziehungen zwischen den betreffenden Ländern beeinflusst. In den meisten Fällen bestimmen Verhandlungen vor dem Abschluss von Vereinbarungen den Anwendungsbereich, die Leistungen, auf die Migranten Anspruch haben, und die Zugangsvoraussetzungen.

Allerdings garantiert das Reziprozitätsprinzip in bilateralen Vereinbarungen Wanderarbeitnehmern nicht alle Leistungen, auf die sie einen Anspruch in den Gastländern hätten. Da fortschreitende politische Regelungen im Bereich der sozialen Sicherheit der Aufnahmeländer selten die Revision bilateraler Vereinbarungen nach sich ziehen, besteht das Risiko, dass sich Zugangsunterschiede zwischen Einwanderern und einheimischen Arbeitnehmern weiter verschärfen.

Als das System der bilateralen Vereinbarungen geschaffen wurde, herrschten standardisierte Beschäftigungsformen vor und die Einwanderer waren normalerweise Lohnempfänger im Privatsektor der Volkswirtschaft der Gastländer. Seither haben sich die europäischen Arbeitsmärkte grundlegend verändert. So breiten sich z.B. neue Formen der Zeitarbeit aus und die Nachfrage nach Wanderarbeitnehmern umfasst heute auch qualifizierte Arbeitnehmer für den staatlichen Sektor oder vor kurzem privatisierte Unternehmen. In der Regel fallen weder diese neuen Arbeitsformen noch eine Beschäftigung im staatlichen Sektor unter die bilateralen Vereinbarungen. Zudem betrifft die Einwanderung zunehmend Arbeitnehmer, die von keinem Arbeitgeber abhängen und selbständig sind. Derartige Tätigkeiten sind bezüglich der Versicherungsbeiträge und des Zugangs zu Leistungen der sozialen Sicherheit überhaupt keinen Regelungen unterworfen.

Schwächen im Informationsaustausch

Die Zunahme der Migrationsströme und die Vielzahl der Auswanderungsländer belasten die administrativen Strukturen und Verfahren, die für die Verwaltung der sozialen Sicherheit von Migranten zuständig sind, ganz erheblich. Administrative Schwierigkeiten schaffen eindrucksvolle Hindernisse für eine effiziente Handhabung der Einwanderung. Sie verhindern den Zugang zum Sozialschutz und zu Leistungen der sozialen Sicherheit und den Informationsaustausch zwischen den nationalen Stellen und Einrichtungen, welche die Versicherung der Wanderarbeitnehmer verwalten.

Die wichtigsten Schwachpunkte in der Verwaltung sind folgende:

- die für die Namen der Einwanderer aus Ländern mit Sprachen, die nicht das lateinische Alphabet verwenden, benutzten Transkriptionsmethoden;
- unterschiedliche Kriterien bei der Vergabe persönlicher Identifizierungskodices, die für den Zugang zu den Renten- und Sozialversicherungssystemen grundlegend sind, für Wanderarbeitnehmer in den Gastländern;
- das Fehlen verlässlicher Angaben zur Identität zahlreicher Wanderarbeitnehmer. Dieses Problem zwingt die Gastländer, den Arbeitnehmern konventionelle Geburts-

daten zuzuweisen, wobei verschiedene Kriterien verwandt werden, welche die Kosten bei der Berechnung der Renten- und Sozialversicherungsleistungen erheblich erhöhen;

- die fehlende Kommunikation zwischen den Institutionen der sozialen Sicherheit der Ein- und Auswanderungsländer bis zum Abschluss des Versicherungsverhältnisses, wenn der Wanderarbeitnehmer einen Anspruch auf Leistungen anmeldet. Bei der Rekonstruktion der Versicherungszeiten hat die Verwaltung ernsthafte Schwierigkeiten, die zu Verzögerungen und Streitfällen bezüglich der Anerkennung der erworbenen Ansprüche des Arbeitnehmers führen;
- große Unterschiede zwischen den Ländern bezüglich der für den Zugang zu Renten- und Sozialleistungen erforderlichen Dokumente, was die Zusammenarbeit zwischen den Trägern der sozialen Sicherheit problematisch gestaltet.

Schwächen bei der Regulierung von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten

In den meisten Ländern basiert der Schutz der Wanderarbeitnehmer bei Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten auf dem Territorialitätsprinzip und dem Grad der Qualifikation.

Trotz dieser gemeinsamen Ausgangsbasis werden diese Prinzipien nur mangelhaft angewandt, insbesondere bezüglich der Kriterien zur Bestimmung des "biologischen Schadens" und des Fehlens gemeinsamer Standards bei Gutachten zu Invalidität und Berufskrankheiten.

Empfehlungen

Die Studie verweist auf Bereiche, in denen die Regulierung des Zugangs der Wanderarbeitnehmer zu Leistungen der sozialen Sicherheit verbessert werden kann, um (1) die Anwendung internationaler Regelungen und (2) die Durchsetzbarkeit der sich aus diesen ergebenden Ansprüche sicherzustellen.

Zur Umsetzung werden folgende Verbesserungsmaßnahmen vorgeschlagen:

1. **Anpassung internationaler Steuerungsinstrumente**
   Die internationalen Instrumente zur Regulierung der Migration bieten einen geeigneten Rahmen für die Gastländer, um Aufnahme und Schutz der Migranten im Gastland sowie die Beziehungen zwischen Gast- und Herkunftsland bilateral zu regeln. Internationale Übereinkommen sollten daher gefördert werden.

   Angesichts des Umfangs der Migration in letzter Zeit reichen viele der in internationalen Konventionen genannten Prinzipien jedoch nicht länger aus, um Wanderarbeitnehmer angemessen zu schützen. Die Gastländer sollten daher, auch einseitig, gesetzgeberisch tätig werden, damit Wanderarbeitnehmer allein aufgrund eines bestehenden Versicherungsverhältnisses und ihres legalen Aufenthaltes im Land Anspruch auf Renten- und Sozialleistungen erhalten, die Staatsbürgern des Gastlandes gesetzlich zustehen.

2. **Verbesserung des Rechtsschutzes für Wanderarbeitnehmer**
   Die in letzter Zeit erfolgten Veränderungen in der Regulierung der Arbeitsmärkte der Gastländer führten zu weniger stabilen Beschäftigungsformen und weniger großzügigen Systemen der sozialen Sicherheit. Wanderarbeitnehmer sollten einen Anspruch auf die von den Gastländern neugeschaffenen Formen der sozialen

Sicherheit erhalten: freiwillige Zusatzrenten, Versicherung gegen unfreiwillige Arbeitslosigkeit, Ausdehnung der Leistungen auf Wanderarbeitnehmer im tertiären oder staatlichen Sektor, deren Schutz von den bestehenden internationalen oder bilateralen Regelungen gegenwärtig nicht angesprochen wird.

3. **Ausdehnung der Schutzrechte von Wanderarbeitnehmern auf ihre Familien**
   Die von zahlreichen Ländern bezüglich einer Selektion der Einwanderer getroffenen Änderungen berühren auch Maßnahmen zur Familienzusammenführung. Je stärker die Gastländer die Rechte von Wanderarbeiterfamilien im Gastland auf Familienmitglieder ausdehnen, die im Herkunftsland bleiben, desto effektiver wird eine solche Politik sein.

4. **Verbesserung des Schutzes von Wanderarbeitnehmern bei der Rückkehr ins Herkunftsland**
   Die Gastländer sollten in Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern Maßnahmen einführen, welche die Rückkehr von Wanderarbeitnehmern in ihre Heimatländer erleichtern, indem sie ihre Leistungsansprüche, die sie im Gastland gehabt hätten, auch in der Heimat geltend machen können.

5. **Verbesserter Schutz für Wanderarbeitnehmer bei Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten**
   Der Schutz von Wanderarbeitnehmern bei Berufskrankheiten und Arbeitsunfällen sollte auf der Grundlage des Territorialitätsprinzips ausgedehnt werden, unabhängig vom gesetzlichen Aufenthaltsstatut des Arbeitnehmers in seinem Gastland. Die Kriterien für die Einstufung von Berufskrankheiten und Invaliditätsgraden sollten standardisiert werden.

6. **Verbesserter Informationsaustausch auf Verwaltungsebene**
   Der gegenwärtige Umfang der Migration behindert die administrative Effizienz der Institutionen der sozialen Sicherheit in den Gast- und Heimatländern. Um hier Abhilfe zu schaffen, sollten diese Institutionen regelmäßig und rechtzeitig Daten austauschen, damit die Akten der Wanderarbeitnehmer fortlaufend auf den neuesten Stand gebracht werden. Zusätzlich sollten einfache Formen der Bescheinigung eingeführt werden, um bürokratische Verzögerungen und Streitfälle zwischen Wanderarbeitnehmern und den Institutionen der sozialen Sicherheit zu verringern.

7. **Politische Richtwerte (benchmarking) und Beteiligung der Akteure**
   Die Institutionen der sozialen Sicherheit sollten ihr Dienstleistungsangebot durch Maßnahmen verbessern, welche u.a. die erzielten Ergebnisse messen und vergleichen sowie einen umfassenderen Informationsaustausch zwischen den Beschäftigten in diesen Institutionen fördern. Die Verbesserung der Dienstleistungen erfordert die Zusammenarbeit von Arbeitgeberverbänden, Gewerkschaften und Arbeitnehmern sowie den Einwanderern selbst, die ermutigt werden sollten, eigene Vereinigungen zu gründen.