



SOCIAL PROTECTION AS AN ALTERNATIVE TO MIGRATION?

An assessment of the role of social protection in reducing
push factors for migration in different country contexts

EXECUTIVE SUMMARY



SOZIALE SICHERUNG ALS ALTERNATIVE ZUR MIGRATION?

Eine Bewertung der Rolle von Sozialer Sicherung
bei der Minderung auslösender Faktoren für Migration
in unterschiedlichen Länderkontexten

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

EXECUTIVE SUMMARY (DE)

Diese Studie untersucht die Bedeutung der Sozialen Sicherung für die Migrationspolitik und die Migrationsforschung. Auf Basis ihrer Ergebnisse empfiehlt sie einen Wechsel von kurzfristigen Maßnahmen wie Grenzkontrollen und strikteren Einwanderungsgesetzen hin zu umfassenden, langfristigen migrationspolitischen Strategien. Durchgeführt wurde die Studie von der *Hochschule Bonn-Rhein-Sieg* und dem *Institut für Politische Wissenschaft und Soziologie der Universität Bonn*. Die *Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung e.V. (DGUV)* hat sie finanziert sowie inhaltlich daran mitgewirkt. Die *GVG Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung e.V.* hat weitere Inhalte beigesteuert und ist für ihre Publikation und Verbreitung verantwortlich.

Die Studie untersucht Soziale Sicherung und ihr Potenzial in Bezug auf Flucht und Migration. Eindeutig belegt ist, dass Soziale Sicherung Migration sowohl fördern als auch hemmen kann. In welchem Ausmaß sie Migrationsentscheidungen beeinflusst, hängt wesentlich von den Rahmenbedingungen in den Heimatländern und den hauptsächlichen Ursachen für Migration und Flucht ab. Darunter spielen insbesondere die Ausgestaltung und die Kapazität der sozialen Sicherungssysteme in den Herkunftsländern eine entscheidende Rolle. Im Detail bestimmen Angemessenheit, Häufigkeit und Verlässlichkeit der Ansprüche, ob die einzelne Person oder die Familie Migration als Möglichkeit in Betracht zieht.

Um der Unterschiedlichkeit dieser Rahmenbedingungen bei der Untersuchung der Rolle der Sozialen Sicherung gerecht zu werden, wurden vier Länder für eine tiefer gehende Analyse ausgewählt: Albanien, der Irak, Nigeria und Pakistan. In diesen Ländern könnte deutsche Politik einen beachtlichen Beitrag dazu leisten, den Migrationsdruck zu senken, indem sie dem Thema Soziale Sicherung mehr Aufmerksamkeit widmen würde. Besonders effektiv könnte Deutschland helfen, indem es institutionelle Reformen unterstützt

und die Verantwortlichkeit und Zuverlässigkeit der Sozialdienste verbessert. Dies spielt vor allem in Ländern mit hoher Armutsrate und Korruption eine erhebliche Rolle. Migranten, die gerade vor der Entscheidung stehen, ob sie in ihre Heimat zurückkehren möchten, könnten durch angemessene Soziale Sicherungssysteme im Heimatland sowie die Übertragbarkeit bereits erworbener Ansprüche im Zielland zur Rückkehr motiviert werden.

Die Studie kommt zu dem Schluss, dass Soziale Sicherung stärker als eigenständiger Sektor begriffen werden muss, der wirksame Lösungen bietet, um den Ursachen von Flucht und Migration entgegenzuwirken. Soziale Sicherung sollte strategisch als ein Kernbereich möglicher Maßnahmen in die Entwicklungspolitik eingebunden werden. Dies ist derzeit zu selten der Fall. Die wenigen Programme, die Maßnahmen aus dem Bereich der Sozialen Sicherung einbeziehen, sind zudem meist nicht auf langfristige Veränderungen ausgerichtet. Deshalb fordert die Studie einen migrationspolitischen Ansatz, der kurz-, mittel- und langfristige Ziele verbindet. Die Studie empfiehlt weiterhin, Sozialausgaben und Investitionen in sozialpolitische Maßnahmen zu erhöhen sowie Finanzhilfen und zusätzliche Reintegrationshilfen für rückkehrwillige Migranten zu verstärken. Gemeinsame Anstrengungen aller Länder sind hier notwendig, um den Migrationsdruck zu reduzieren und Fluchtursachen zu bekämpfen.

Ein konzeptioneller Rahmen für Soziale Sicherung und Migration

Die Studie präsentiert einen konzeptionellen Rahmen für die Beziehung zwischen Sozialer Sicherung und Migration. Das Hauptargument für die Soziale Sicherung geht dabei über die anerkannt positiven Effekte auf die Reduzierung von Armut und Ungleichheit hinaus und beleuchtet die direkte und indirekte Wirkung der Sozialen Sicherung auf Flucht- und Migrationsursachen.

Direkt wirkt Soziale Sicherung auf Migrationsursachen, indem sie das Familieneinkommen verbessert, die Armutsgefährdung vermindert und Menschen besser gegen die unterschiedlichen Lebensrisiken absichert. Abhängig

von den in dieser Studie diskutierten Konditionen, kann Soziale Sicherung Migration verhindern, indem sie einen zumindest minimalen Lebensstandard sichert und Lebensperspektiven im Herkunftsland aufzeigt.

Indirekt wirkt Soziale Sicherung, indem sie Familien in die Lage versetzt, besser mit zukünftigen Risiken umzugehen und Zukunftsinvestitionen zu planen. Eine dauerhafte und zuverlässige Soziale Sicherung stärkt außerdem die Bindung zwischen dem Staat und seinen Bürgern. So kann ein qualitativ hochwertiges und für Hilfsbedürftige einfach zugängliches System Sozialer Sicherung Vertrauen in die öffentlichen Institutionen (wieder) herstellen. Außerdem verhindert es, dass soziale Spannungen entstehen, die den gesellschaftlichen Zusammenhalt bedrohen. Auch indirekt trägt Soziale Sicherung also dazu bei, die Ursachen für Migration und Flucht zu neutralisieren.

Die Soziale Sicherung beeinflusst die Entscheidung zur Auswanderung über verschiedene Mechanismen. Wichtig ist etwa, ob die Systeme Sozialer Sicherung in den Herkunftsländern verlässlich und angemessen sind. Denn oft reicht das niedrigste Unterstützungsniveau den Empfängern für ein Leben in Würde nicht aus (ILO, 2012). Wenn Transfers außerdem unzuverlässig sind oder nicht pünktlich eintreffen, entsteht Misstrauen in Staat und Regierung. Dieses Misstrauen kann letztlich dazu führen, dass die Auswanderungsraten stark ansteigen. Es zeigt sich weiterhin, dass der Zugang zu sozialen Diensten, der Umfang und die Reichweite von Sozialer Sicherung sowie die Höhe entsprechender Staatsausgaben eng mit der Auswanderungsrate verknüpft sind. Fehlt der Zugang zu ausreichender Gesundheitsversorgung oder fairen Beschäftigungsbedingungen, kann dies für potentielle Migranten den Ausschlag geben, ihr Land zu verlassen. Die Effizienz und Qualität von Programmen der Sozialen Sicherung hängt auch von der staatlichen Leistungsfähigkeit ab, etwa der technischen und finanziellen Infrastruktur im Herkunftsland oder der Herkunftsregion. In diesem Zusammenhang können auch Katastrophenereignisse wie Dürren oder Überschwemmungen eine Rolle bei der Entscheidung der Bevölkerung zur Auswanderung spielen. Zuletzt gibt es auch Fälle, in denen die Soziale Sicherung wenig Einfluss hat:

So sind beispielsweise Arbeitnehmer, die in ihren Heimatländern eine gute Arbeitsstelle haben, normalerweise auch im Ausland in der Lage, gute Arbeit zu finden.

Soziale Sicherung beeinflusst insgesamt nicht nur die Entscheidung zur Auswanderung, sondern auch die Faktoren, welche die Entscheidung zur Rückkehr beeinflussen. Erwiesenermaßen wichtig ist hier die Ausgestaltung, die Qualität und der Zugang zum System der Sozialen Sicherung sowie die Übertragbarkeit von Sozialtransfers. Um genau herauszufinden, in welchen Fällen und wie Soziale Sicherung Migration befördert oder verhindert, untersucht diese Studie diesen Zusammenhang beispielhaft an internationalen Fallstudien.

Fallstudien

Ziel der Studie ist es, empirisch zu untersuchen, wie Soziale Sicherung und verschiedene Ursachen von Migration und Flucht zusammenspielen. So kann sie bestimmen, wie Soziale Sicherung sowohl individuelle Migrationsentscheidungen beeinflussen also auch die Rückkehr von Flüchtlingen in ihr Herkunftsland erleichtern kann. Hierzu konzentriert sie sich auf die vier Länder Albanien, den Irak, Nigeria und Pakistan. Diese Länder repräsentieren die Spanne von strukturellen Unterschieden, die der Flucht und Migration nach Deutschland zugrunde liegen.

Albanien

Die Zahl von Asylsuchenden aus Albanien hat in Deutschland während der Flüchtlingskrise 2015 ihren Höhepunkt erreicht, ist seitdem aber aufgrund geringer Anerkennungsraten drastisch gesunken. Hohe Jugendarbeitslosigkeit und Armut waren die wichtigsten Gründe für eine Auswanderung. Weitere wichtige Ursachen waren wirtschaftliche Probleme und die Verfolgung und Diskriminierung von Minderheiten (vor allem von Sinti und Roma). Die Reichweite der Sozialen Sicherung in Albanien gehört zu den geringsten in Europa, mit deutlichen Lücken in den Bereichen Bildung, Wohnen und Sozialhilfe. Der Zugang zu Sozialleistungen wird durch Korruption ernstlich

behindert, was zu einem starken Misstrauen in öffentliche Institutionen geführt hat. Unter dem Versagen der Sozialen Sicherungssysteme die ärmsten Bevölkerungsgruppen einzubeziehen, leidet auch die sozialökonomische Entwicklung, was ein weiteres Motiv für Auswanderung ist. Die Studie empfiehlt deshalb als erste Schritte im Bereich der sozialen Sicherung, die Korruption zu bekämpfen und Transparenz durch institutionelle Reformen und verbesserte Rechenschaftspflicht zu fördern. Konkrete Maßnahmen könnten sein, die Zivilgesellschaft in politische Entscheidungsprozesse einzubeziehen, Schulungen für Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltung durchzuführen und vor allem das Niveau von Sozialleistungen für die gefährdetsten Gruppen zu erhöhen. Dies würde dazu beitragen, Armut zu mindern und somit auch die Anreize für die Auswanderung zu reduzieren.

Irak

Im Irak ist die soziale und politische Situation der wichtigste Antriebsfaktor für die Bevölkerung, das Land zu verlassen. Terroranschläge und Verfolgung mit Bezug auf religiöse und ethnische Konflikte sind die wichtigsten Gründe für Iraker, aus ihrem Land zu fliehen. In dieser angespannten Situation wird Soziale Sicherung vor allem als humanitäre Maßnahme gebraucht, um direkten Zugang zu einer Basisversorgung zu ermöglichen und einen Mindestlebensstandard aufrechtzuerhalten. Obwohl sie aktuell nur ein minderer Faktor für Migrationsentscheidungen ist, kommt die Studie zu dem Schluss, dass die Soziale Sicherung voraussichtlich das Fundament bilden kann, um die Lebensbedingungen zu verbessern und so potentiellen Rekruten für Extremistengruppen alternative Lebensentwürfe zu bieten.

Nigeria

Wirtschaftliche Not, extreme Armut, Mangelernährung, Infektionskrankheiten und Ungleichheit zwischen den verschiedenen Regionen sind die Faktoren, die Nigerianer zur Flucht und Migration bewegen. Das Bevölkerungswachstum wird diese Antriebsfaktoren noch verstärken. Dies betrifft besonders die junge Bevölkerung, die einen großen Anteil an der Gesamtbevölkerung stellt. Die Soziale Sicherung in Nigeria hat substantielle Defizite in der Reichweite. Zudem weist sie Schwächen in ihrer finanziellen Ausstattung und Verwaltung auf. Des Weiteren führt Korruption zu

mangelndem Vertrauen in die Regierung. Als erfolgversprechende Schritte, um diesen Herausforderungen zu begegnen und den Migrationsdruck zu mindern, empfiehlt die Studie die Unterstützung wirtschaftlichen Wachstums, die Ausweitung der Sozialen Sicherung und finanzielle Hilfen für die benachteiligten Regionen.

Pakistan

Besonders die religiösen Minderheiten in Pakistan sind von Verfolgung bedroht. Viele Pakistaner leiden aber auch unter extremen klimatischen Bedingungen. Beides sind wesentliche Ursachen für Migration. Die Umsetzung von Sozialer Sicherung ist in Pakistan besonders schwierig, weil die Durchführung solcher Vorhaben in der Verantwortung einer Reihe verschiedener Akteure liegt. Zudem umfasst sie derzeit nur Pakistaner, die einer formellen Beschäftigung nachgehen. Um die Soziale Sicherung zu verbessern und ihren Einfluss auf die Migration zu beeinflussen, müssen vor allem die Lücken in der Sozialen Sicherung geschlossen werden, indem ihre Reichweite vergrößert wird und Beschäftigte aus dem informellen Sektor eingebunden werden. Die Prioritäten in Pakistan sollten daher darin liegen, die Ausgaben für Sozialschutz gemessen am Bruttosozialprodukt zu erhöhen und die Kapazitäten aller relevanten Akteure im Bereich der Sozialen Sicherung zu stärken.

Implikationen für die Migrationspolitik in Deutschland

Die internationalen Fallstudien beleuchten Strategien, die Deutschland in der Minderung von Ursachen für Flucht und Migration anwendet. Deutschland ist im internationalen Vergleich wegen des hohen Anteils von Migranten an der Bevölkerung sowie der rapide ansteigenden Zahl von Flüchtlingen und Asylbewerbern während der letzten drei Jahre von ganz besonderem Interesse. Um den Migrationsdruck zu mindern, hat Deutschland bereits besondere Initiativen im Kampf gegen Hunger, Armut und Destabilisierung durchgeführt. Zusätzlich unterstützt es aktuell durch bilaterale politische, ökonomische und militärische Maßnahmen sowohl Herkunftsländer als auch Zielländer im Umgang mit Flüchtlingen und Migration.

Obwohl Soziale Sicherung innenpolitisch ein wichtiges Instrument ist, spielt sie bisher nur eine untergeordnete Rolle in der deutschen Entwicklungspolitik. Zwar hat Deutschland sich bemüht, Länder systematisch bei der Umsetzung von Maßnahmen der Sozialen Sicherung für besonders gefährdete Gruppen zu unterstützen. Dazu gehören Politikdialog, Technische Zusammenarbeit, Finanzhilfen, professionelle Beratung und Schulungen. Dennoch ist Soziale Sicherung nur selten ein wichtiger Bestandteil bilateraler Programme mit Partnerländern.

Ein in dieser Studie identifizierter Grund ist, dass Soziale Sicherung derzeit nicht als ein unabhängiger Bereich innerhalb der Entwicklungszusammenarbeit wahrgenommen wird und folglich überwiegend in Programme eingebettet ist, die auf wirtschaftliche Entwicklung, gute Regierungsführung, Gesundheit und ländliche Entwicklung zielen. Unter diesen Umständen kann sich Soziale Sicherung als nützliches und nachhaltiges Element der Entwicklungspolitik nicht voll entfalten.

Im Hinblick darauf identifiziert und bewertet die Studie drei Politikbereiche, in denen Soziale Sicherung aktuell strategisch eingesetzt wird, um die Ursachen von Vertreibung und Migration abzuschwächen. Die erste Strategie ist, sowohl akute als auch strukturelle Ursachen der Migration anzugehen, indem der Zugang zu sozialer Grundversorgung, Bildung und Beschäftigung verbessert wird, etwa durch Cash-for-Work-Programme. Die zweite Strategie stärkt Gemeinschaften in Drittstaaten, die Flüchtlinge aufnehmen; sie leistet direkte humanitäre Hilfe, ohne aber langfristige Bedürfnisse zu berücksichtigen. Die dritte Strategie besteht darin, die Integration bzw. Re-Integration von Migranten und Flüchtlingen zu fördern, Rückkehroptionen zu unterstützen und Migranten Zukunftsperspektiven im Heimatland zu eröffnen (Bundesregierung, 2016).

In der Bewertung dieser drei Strategien kommt die Studie zu dem Schluss, dass der Fokus zu oft auf kurzfristigen und Einzelmaßnahmen liegt, anstatt kurz-, mittel- und langfristige Ansätze zu kombinieren. Die populären Cash-for-Work-Programme etwa decken hauptsächlich kurz- und mittelfristige

Bedürfnisse, eine langfristige positive Wirkung auf die Lebensbedingungen und auf nachhaltige Arbeitsmarktentwicklung ist jedoch kaum belegt. Um Armut zu bekämpfen, die Produktivität zu erhöhen und das Wirtschaftswachstum zu stärken, ist es essentiell, entsprechend kurz-, mittel- und langfristig angelegte Maßnahmen zu verknüpfen.

Damit die Soziale Sicherung die Wirkung deutscher Entwicklungspolitik optimal unterstützen kann, sind über diese Studie hinaus weitere Forschungsarbeiten zu Migration und Reintegration erforderlich. Die Studie empfiehlt daher, effektive und evidenzbasierte Forschungsarbeiten durchzuführen ebenso wie Monitoring und Evaluierung von durchgeführten Maßnahmen zu stärken.

GVG Gesellschaft für Versicherungswissenschaft
und -gestaltung e.V.

Reinhardtstraße 34
10117 Berlin

Tel.: +49 (0)30 8561123-20
Fax: +49 (0)30 8561123-22

info@gvg.org
www.gvg.org

