



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 nachgeben. 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 internationalem 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.

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

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

EXECUTIVE SUMMARY (EN)

This study aims to highlight the significance of social protection for migration policies and research. It recommends a shift of focus from short-term measures – such as border controls and stricter immigration rules – to comprehensive long-term strategies on migration. The study was jointly conducted by the *Hochschule Bonn-Rhein-Sieg*, University of Applied Sciences, and the *Institute for Political Science and Sociology* at the University of Bonn. The *Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung e.V. (DGUV)* both funded and contributed to the study, and the *GVG Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung e.V.* provided further input and has been responsible for its publication and distribution.

The study reviews the concept of social protection and its potential to influence migration and refugee flows. Evidence indicates that social protection can facilitate as well as impede migration, and the extent to which it influences migration decisions largely depends on the conditions and the predominant motives for emigration and flight in the countries of origin. How social protection systems are designed and how well they are implemented in countries of origin determines and differentiates the effect it can have on the decision to migrate. The adequacy, frequency and reliability of benefits influences, whether individuals and households consider migration amongst other options.

To take full account of the relevance of contexts, four countries were selected for in-depth analysis: Albania, Iraq, Nigeria and Pakistan. If the German government were to direct its attention to social protection in these countries, it would make a significant contribution to reducing (future) migration pressures. Measures where German support could be particularly effective in this respect include the institutional reform of social protection systems, enhancing the accountability and reliability of social services, expanding social protection coverage and improving

targeting mechanisms, especially in countries with high levels of poverty and corruption. Migrants who consider returning to their home countries have a much greater likelihood to go back if a functional social protection system is in place and the portability of social security benefits is secured.

The study concludes that social protection needs to be recognized as a stand-alone sector that brings about sustainable long-term development and has great potential for counteracting the causes of flight and migration. Therefore, social protection should be strategically integrated into development policies, as a main component of interventions. Today, this is too seldom the case. Moreover, those interventions which do include social protection in fragile contexts focus predominantly on short term measures. The study therefore calls for approaches to migration which combine short-, medium- and long-term strategies. Other policy recommendations presented include increasing social expenditure and investment in social protection, improving financial assistance and reintegration support for migrants wishing to return, and concerted efforts by all countries to reduce migration pressure and to fight the causes of flight.

A conceptual framework for social protection and migration

The study presents a conceptual framework for the link between social protection and migration. Its main argument in favor of social protection goes beyond social protection's established effect of reducing poverty and inequality by pointing out its direct and indirect impact on the factors which push migration. Social protection can have direct effects on either impeding or facilitating migration by increasing household income, reducing poverty and increasing individual's capacity to cope with life-cycle risks. Ensuring basic living standards and providing perspectives in the country of origin can prevent emigration under conditions that the study outlines.

Indirect effects of social protection, in contrast enable households to manage future risks, accrue savings and plan future investments. Reliable and continuous delivery of social protection benefits has the added

advantage of strengthening ties between citizens and the state. Hence, social protection with a high degree of accessibility and quality can build and/or restore trust in public institutions. It prevents the emergence of structural tensions which threaten social concord and it has a positive effect on state-citizen relations. Thus the indirect effects of social protection also serve to neutralize the causes of emigration and flight.

The adequacy and reliability of social protection schemes in the countries of origin play an important role. In many cases, the minimum benefit level fails to “provide beneficiaries with the means to a life in dignity” (ILO, 2012); in others, transfers are unreliable or unpunctual. This creates mistrust in state and government officials and can end up boosting emigration. The access to social services, social protection coverage and related state expenditures are closely linked to emigration rates as well. The study shows that the lack of access to decent healthcare services or of fair employment conditions can nudge potential migrants towards leaving their country. Moreover the capacities of a state including its physical and financial infrastructure as well as external shocks like droughts or floods, influence the efficiency and quality of social protection programs and hence the migration decisions of the population. However, there are cases where these effects do not apply. For example, employees holding decent jobs in their countries of origin are usually more likely to find a decent workplace abroad.

Yet evidence demonstrates that social protection has a significant impact not only on those factors which determine the decision to emigrate but also on those which affect the decision to return. Again, the impact is associated with the design, quality and accessibility of social protection and with the portability of social transfers. There is, however, no generally accepted understanding of when or how social protection either fosters or prevents migration, and this explains the need to examine the linkage contextually.

Case Studies

The study empirically examines the interplay of social protection and various causes of migration and flight. It assesses how social protection can both influence individual decisions to migrate and to return to their countries of origin. The study focuses on four countries, Albania, Iraq, Nigeria, and Pakistan, which represent the range of structural differences underlying the causes of flight and migration to Germany.

Albania

The number of Albanian asylum seekers in Germany reached its peak during the 2015 refugee crisis, but has since drastically decreased due to low acceptance rates. High youth unemployment and poverty are the primary factors driving emigration. Other important causes are economic concerns as well as the persecution of, and discrimination against, minorities (especially Sinti and Roma). Social protection coverage in Albania is among the lowest in Europe, with significant gaps in the fields of education, housing, and social assistance. Access to social benefits is severely impeded by corruption, which has led to immense distrust of public institutions. The failure of social protection systems to cover the poorest citizens hinders social and economic development, providing further motivation for migration. The study's suggests first steps should entail tackling corruption and promoting transparency by supporting institutional reform and enhancing accountability. These measures could extend from the involvement of civil society in political decision-making and the training of government employees. The Albanian social protection system should then focus on increasing coverage and benefit levels directed to vulnerable groups. Such measures would contribute to alleviating poverty and thus reduce incentives for emigration.

Iraq

The main push factors for people leaving Iraq originate in the country's deteriorating social and political situation. Terrorist attacks and persecution in the context of religious and ethnic conflicts are the main factors driving Iraqis to flee. In such tense and fragile situations, social protection takes on

a more humanitarian role and is mostly needed to provide immediate access to basic services and maintain a minimum standard of living. Although social protection is a minor factor for migration decisions today, it is likely to lay the foundation for improving future living conditions by for example providing potential recruits of extremist groups with alternative perspectives.

Nigeria

Economic despondency, extreme poverty, malnutrition, infectious diseases and inequalities between the country's regions are push factors for migration in Nigeria. In the future, population growth will only reinforce these push factors, especially for the young, who represent a large proportion of the population. Social protection in Nigeria is characterized by a substantial lack of coverage, poor financing and administration, corruption, and consequently a lack of trust in government. Supporting economic growth, expanding social protection and providing financial assistance to deprived areas are first steps towards tackling these challenges and towards reducing migration pressures.

Pakistan

Many Pakistanis are threatened by extreme climate conditions and particularly religious minorities by persecution. These dangers constitute the major causes of migration and flight. Implementing social protection in Pakistan is challenging because the realization of such schemes lies in the responsibility of a variety of different stakeholders. Moreover, social protection is confined to Pakistanis who are formally employed. If social protection and its influence on migration are to be enhanced, priority must therefore be given to closing the social security gap by increasing coverage, including workers of the informal economy and tackling climate-related risks. In addition, the budgetary commitment for social protection as a total percentage of GDP needs to be raised and the capacities of all relevant stakeholders in the field of social protection expanded.

Implications for migration policies in Germany

Within this international context, the study particularly highlights German strategies for combating the causes of flight and migration. Germany is of unique interest due to the high proportion of migrants in the country's population and the large numbers of refugees and asylum seekers in the last three years. To reduce migration pressure, Germany has implemented special initiatives to fight hunger, poverty and destabilization. In addition, Germany provides bilateral support in dealing with migrants and refugees both to countries of origin and countries of destination through measures at the political, economic and military levels.

Although social protection is an important instrument at the domestic level, it plays only a minor role in German development policy. Nevertheless, Germany has made some efforts to assist countries with a systematic approach to implementing social protection for vulnerable groups. These measures have been promoted through policy dialogue, technical assistance, financial support, professional consultancy and training. However, only a few bilateral programs and partner countries have included social protection as a significant component.

Overall, social protection is not regarded as an independent field within the development sector and as such is mostly included as a subordinate topic within broader frameworks and programs of economic development, good governance, health and rural development. Under these circumstances, its promising function and potential as a beneficial and sustainable element of development policy is not yet fully acknowledged.

To more prominently place and position the role of social protection in German development policy, the study sheds light on how social protection is linked to the field of migration. Currently, there are three governmental strategies for mitigating the causes of displacement and migration. The first strategy addresses both acute and structural causes of migration and flight through improved access to basic social services, education, and employment. For example, cash-for-work programs have been established

as part of this strategy. The second strategy aims to strengthen host communities in third countries and to provide immediate humanitarian aid without addressing long-term needs. The third strategy promotes the integration or reintegration of migrants and refugees, by supporting return options and giving migrants a future perspective in their home country (Bundesregierung, 2016).

Reviewing all three strategies, the study concludes that the focus up to now has been too often on short-term measures and single interventions and fails to strategically combine short-, medium- and long-term measures. The recent focus on cash-for-work programs may be deceiving, since it mainly fulfills short-, and medium-term needs, while only limited evidence exists on its long-term effects on sustainable employment and improved living conditions. Creating linkages between short-, medium- and long-term interventions is therefore essential to reduce poverty, enhance productivity and foster economic growth in the long run.

Since little research has been conducted in the field of return migration and reintegration, the study recommends the development of effective and evidence-based approaches to research in this field, with increased monitoring and evaluation.

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

