

# Die Vermessung der Politik Die WZB-Emmy-Noether-Gruppe vergleicht die Einwanderungspolitik in der OECD

Marc Helbling, Liv Bjerre, Friederike Römer und Malisa Zora Zobel

Es mag überraschen: Wir wissen kaum etwas darüber, wie restriktiv die deutsche Einwanderungspolitik im Vergleich zu der anderer Länder ist. Oder warum unter den westlichen Ländern das eine zu einer liberalen, das andere zu einer weniger liberalen Einwanderungspolitik neigt und warum sich Einwanderungsregelungen über die Zeit verändern. Es gibt viele offene Fragen, die politisch sehr wichtig sind, zum Beispiel: Führen strengere Gesetze tatsächlich zu weniger Migration? Einwanderungspolitik ist ein bislang erstaunlich wenig erforschtes Feld. Es liegen fast ausschließlich qualitative Fallstudien vor, die einzelne Länder untersuchen oder eine kleine Anzahl von Ländern vergleichen. Um jedoch die in solchen Studien entdeckten Mechanismen auf Verallgemeinerbarkeit testen zu können, müssen wir den einzelnen Fall in einen breiteren Kontext stellen und systematisch vergleichen. Mit steigender Anzahl von Fällen wird es dazu notwendig, den untersuchten Gegenstand schematisch zu vereinfachen. Dies ist möglich, indem Regulierungen quantifiziert und in einem Index aggregiert werden. Ein solcher Index erlaubt es uns, Kennzahlen für einzelne Länder zu produzieren, die zum Beispiel zwischen 0 und 100 variieren, und uns zeigen, wie restriktiv die Politik eines Landes im Vergleich zu anderen ist.

Bisherige Studien haben Immigrationspolitik nur unzulänglich konzeptualisiert und gemessen. Zum einen beschränken sie sich meistens auf einzelne Jahre oder einzelne Politikbereiche wie zum Beispiel Arbeitsmigration oder Asylpolitik. Zum anderen zeigten sich in der Mehrzahl der Fälle konzeptuelle und methodische Probleme. So wurde meist Immigrationspolitik nicht oder nur unzulänglich definiert. Es bleibt daher oft unklar, ob lediglich die formellen Regulierungen oder auch deren Umsetzung und Folgen gemessen werden. Oft ist außerdem die Immigrationspolitik nur unscharf von benachbarten Bereichen wie Integrations- oder Einbürgerungspolitik abgegrenzt. Ein weiterer zentraler Kritikpunkt betrifft die teilweise intransparente Datenerhebung und Messung.

Das Emmy-Noether-Projekt „Immigration Policies in Comparison“ will die genannten Lücken füllen und Immigrationspolitik in ihrer Gänze messen. Auf der Grundlage von Daten aus 33 OECD-Staaten für die Zeit von 1980 bis 2010 soll ein Index erstellt werden, der die Restriktivität von Einwanderungspolitik über Länder hinweg messbar und vergleichbar macht. Wie in der Tabelle ersichtlich, wird dabei zwischen verschiedenen Politikfeldern und Politikdimensionen unterschieden. Die vier Politikfelder sind Arbeitsmigration, Familienzusammenführung, Flüchtlings- und Asylpolitik sowie Regelungen für Migrantengruppen, die aus kulturellen oder historischen Gründen vereinfachte Zuwanderungsbedingungen genießen (co-ethnics).

Neben Politikfeldern wird außerdem zwischen externen und internen Regulierungen differenziert. Es werden nicht nur die Voraussetzungen für die Einreise, sondern auch die Situation nach der Einreise gemessen. Dies ist wichtig, da es zu sogenannten Kompensationsmechanismen kommen kann: Es ist möglich, dass Staaten liberal an der Grenze, aber restriktiv bei der Vergabe von Rechten innerhalb des Landes sind. Die Gesetze werden schließlich nach Art ihrer Wirkungsweise gruppiert. Hierbei wird unterschieden zwischen Regulierungen und Kontrollmechanismen: Regulierungen legen fest, wer unter welchen Bedingungen etwas tun oder nicht tun darf. Kontrollmechanismen stellen sicher, dass diese Regeln auch befolgt werden.

*Die Emmy-Noether-Gruppe und das hier vorgestellte Projekt „Immigration Policies in Comparison“ werden geleitet von Marc Helbling. Wissenschaftliche Mitarbeiterinnen sind Liv Bjerre, Friederike Römer und Malisa Zobel. Die Gruppe wird seit Mai 2011 durch das Emmy-Noether-Programm der Deutschen Forschungsgemeinschaft finanziert.*

Politikdimensionen			Politikfelder			
Modus Operandi	Locus Operandi	Sub-Dimensionen	Arbeitsmigration	Asyl / Flüchtling	Familienzusammenführung	Co-Ethnics
Regulierungen	Extern	Auswahlkriterien				
		Bedingungen				
	Intern	Statussicherheit				
		Assoziierte Rechte				
Kontrollmechanismen	Extern					
	Intern					

Externe Regulierungen werden weiter unterteilt in Auswahlkriterien, die festlegen, welche Personengruppen von einer Regulierung betroffen sind, und Bedingungen, die von diesen Gruppen erfüllt werden müssen, um in ein Land hineingelassen zu werden. So wird etwa bestimmt, welche Familienangehörigen aufgenommen werden können und welches Höchstalter diese haben dürfen. Unter die internen Sub-Dimensionen fallen Bestimmungen zur Dauer des Aufenthalts sowie Möglichkeiten, diesen zu verlängern (Statussicherheit). Weiter werden die Rechte gemessen, die ein Immigrant genießt, zum Beispiel bezüglich Zugang zum Arbeitsmarkt und dem Wohlfahrtsstaat.

Die Daten wurden mithilfe einer Expertenbefragung erhoben. Eine Zusammenarbeit mit Länderexperten ist unumgänglich, um die länderspezifischen Besonderheiten verstehen und einordnen zu können. Zudem sind viele der relevanten Dokumente nur in der Landessprache erhältlich oder nicht digitalisiert und somit nur durch Personen vor Ort zugänglich. Um Vergleichbarkeit zu gewährleisten, wurde ein Fragebogen entwickelt, der die in Gesetzestexten festgeschriebenen qualitativen Informationen systematisch und vergleichbar abfragt. Das Projekt unterscheidet sich dabei von anderen Umfragen, bei denen Experten die Restriktivität von Regulierungen subjektiv bemessen. Ein solches Vorgehen gründet auf persönlichen Wahrnehmungen und erlaubt es kaum, retrospektive Daten zu sammeln.

Zurzeit werden die Daten auf ihre Zuverlässigkeit und Reproduzierbarkeit hin evaluiert. In einem ersten Schritt wurden die eingereichten Daten auf Vollständigkeit geprüft. Weiterhin wurden die quantitativen Daten mit den qualitativen Kommentaren der Experten abgeglichen. Bei fehlenden Daten, Zweideutigkeiten oder Unklarheiten wurde Rücksprache mit den Länderexperten gehalten und zusätzliche Quellen wurden hinzugezogen.

Der neue Datensatz soll nach Ablauf des Projekts der Forschungsgemeinschaft zu Verfügung gestellt werden und das Forschungsfeld Immigrationspolitik bereichern: Er erlaubt uns zum Beispiel, Einwanderungspolitik direkt mit Integrations- und Einbürgerungspolitik zu vergleichen. Verfolgen Staaten eine ähnlich restriktive oder liberale Politik in diesen Bereichen oder gibt es Unterschiede, die es zu erklären gilt? Darüber hinaus kann untersucht werden, welche Faktoren zu einer liberalen oder restriktiven Politik führen und welche Auswirkungen eine solche Politik hat. Führt die Einführung zusätzlicher Aufnahmekriterien zu niedrigeren Einwanderungszahlen? Gibt es Verlagerungen: Führen zum Beispiel restriktivere Gesetze im Bereich der Arbeitsmigration zu erhöhter Einwanderung über den Weg des Asyls? Kann es sein, dass großzügig gewährte soziale Rechte mehr Migranten anziehen? Und wie wird Migration kontrovers in der Öffentlichkeit diskutiert? Schaffen es rechte Parteien tatsächlich, Migrationspolitik restriktiver zu machen?

#### Literatur

Bjerre, Liv/Helbling, Marc/Römer, Friederike/Zobel, Malisa: *Conceptualizing and Measuring Immigration Policies. A Comparative Perspective*. Unveröffentlichtes Manuskript 2013.

Helbling, Marc/Bjerre, Liv/Römer, Friederike/Zobel, Malisa: „The Immigration Policies in Comparison (IMPIC) Index: The Importance of a Sound Conceptualization“. In: *Migration and Citizenship. Newsletter of the American Political Science Association. Organized Section on Migration and Citizenship*, 2013, Vol. 1, No. 2, pp. 8–14.