

**Summary:** Many countries curtail the welfare rights of immigrants either directly or indirectly. Policies which restrict access and policies which make the right to family reunification dependent on non-reliance on welfare benefits, however, have a small effect on migration inflows. Other factors are much more decisive: networks, wage differences between country of origin and destination country and unemployment rates in the destination country. The results raise the question whether the restrictions of immigrant welfare rights are not only threatening principles of equality but also are by and large ineffective.

**Kurz gefasst:** Wohlfahrtsstaatliche Rechte von Migranten werden in vielen Ländern direkt oder indirekt gesetzlich eingeschränkt. Gesetze, die Zugang einschränken und den Familiennachzug vom Nicht-Bezug wohlfahrtsstaatlicher Leistungen abhängig machen, beeinflussen Migrationsströme aber nur in geringem Maße. Insgesamt sind andere Faktoren entscheidender: die Größe der Community aus dem gleichen Herkunftsland, Lohnunterschiede zwischen Herkunfts- und Zielland und die Arbeitslosenquote. Die Ergebnisse werfen die Frage auf, ob Beschränkungen sozialer Leistungen nicht nur gegen das Gebot sozialer Gleichheit verstoßen, sondern auch weitgehend wirkungslos sind.

# Weder effektiv noch familienfreundlich Warum Einschränkungen wohlfahrtsstaatlicher Migrantenrechte fragwürdig sind

Friederike Römer

Die Debatte um Sozialleistungen für Einwanderer wurde in den letzten Jahren zunehmend populistisch geführt. Die Behauptung, dass Migration den Druck auf den Wohlfahrtsstaat erhöht, ist zum Beispiel Teil des Wahlkampfes von Donald Trump, der mit dem Slogan „End Welfare Abuse“ zum Ausdruck bringen will, das Sozialsystem werde vor allem von Migranten „missbraucht“. Auch die „Leave!“-Kampagne für Großbritanniens Ausstieg aus der EU betonte die durch Einwanderung angeblich anfallenden Lasten für das Sozial- und Gesundheitssystem.

Schon 2010 mobilisierte David Cameron einwanderungskritische Einstellungen, als er Teile der innereuropäischen Migrationsströme als „Wohlfahrtstourismus“ bezeichnete. Und auch in Deutschland ist es nicht nur die Alternative für Deutschland (AfD), die einen negativen Zusammenhang zwischen Migration und der Stabilität des Sozialsystems suggeriert. Die CSU machte 2014 Schlagzeilen mit der Kampagne „Wer betrügt, fliegt!“, in der sie Missbrauch von Sozialrechten durch Migranten als ein drängendes Problem darstellte.

Eng verbunden mit diesen Debatten ist die Annahme, dass Sozialleistungen einen Anreiz für Migration darstellen. Dementsprechend wird oft gefordert, den Zugang von Migranten zu wohlfahrtsstaatlichen Leistungen zu reglementieren, um Zuwanderungsströme zu verringern. Im April 2016 legte Bundesarbeitsministerin Andrea Nahles den Entwurf für ein Gesetz vor, das den Sozialhilfeanspruch von Ausländern aus anderen EU-Staaten stark einschränken würde. In der Debatte wird dabei oft betont, bisher sei der Zugang zu Sozialleistungen ohne Einschränkungen möglich. Mehrere Staaten führen aber schon seit Jahren eine restriktive Politik, die den Zugang zu wohlfahrtsstaatlichen Leistungen vor allem für Nicht-EU-Migranten erschwert beziehungsweise den Bezug von wohlfahrtsstaatlichen Leistungen durch Migranten mit Sanktionen belegt. Besondere Einschnitte sind dabei hinsichtlich des Rechts auf Familiennachzug zu verzeichnen. Der Nicht-Bezug von wohlfahrtsstaatlichen Leistungen ist vielerorts Voraussetzung, um Familienmitglieder nachholen zu dürfen.

Bedenken gegen Wohlfahrtsmigration schlagen sich in der Gesetzgebung vieler Staaten nieder. Daher überrascht es, dass die empirische Forschung keine ein-

deutigen Belege für die *Welfare Magnet*-These findet. Diese baut auf klassischen *Push*- und *Pull*-Migrationsmodellen auf. In diesen Modellen sind Migrationsentscheidungen das Ergebnis einer Kosten-Nutzen-Analyse, die alle Push- und Pull-Faktoren in Betracht zieht, also die Bedingungen, mit denen Migranten und Migrantinnen in Ursprungs- und Zielländern konfrontiert sind. Im Kontext dieser Theorie wären großzügige Sozialleistungen Pull-Faktoren. Vor etwa 20 Jahren formulierte George J. Borjas als erster explizit die These, dass höhere Sozialleistungen zu einem Anstieg von Migration führen. Um diese These empirisch zu testen, verglich er die Zuwanderungsströme in US-Bundesstaaten mit höheren Leistungsniveaus höherer Einwanderungszahlen verzeichneten. Seitdem findet sich die These auch im Kontext von Forschung zu internationaler Migration. Viele einflussreiche Texte der Migrationsforschung geben an, dass großzügige Sozialleistungen als Pull-Faktor fungieren.

Empirische Belege für die Hypothese sind jedoch nicht eindeutig: Es finden sich fast ebenso viele Studien, die die These falsifizieren wie verifizieren. Dies liegt vor allem daran, dass bei der Überprüfung der Hypothese besondere Ansprüche an die verwendeten Daten gestellt werden müssen, die bis dato schwer zu erfüllen waren. Um die *Welfare Magnet*-Hypothese zu testen, ist es unumgänglich, die wohlfahrtsstaatlichen Rechte von Migranten direkt zu messen. Migranten sind hier Personen, die nicht die Staatsangehörigkeit des Wohnlandes besitzen. In der bisherigen Forschung wurden aber stattdessen Sozialausgaben oder die Großzügigkeit einzelner Programme als erklärende Variablen herangezogen. Das ist problematisch, da sich Rechte von Staatsbürgern und Rechte von Migranten wie oben beschrieben zum Teil beträchtlich unterscheiden. Zwar gewähren Wohlfahrtsstaaten, die gegenüber Staatsbürgern großzügiger sind, im Schnitt auch Migranten weitergehende Rechte. Dieser Zusammenhang ist allerdings nicht stark genug, um davon ausgehen zu können, dass Großzügigkeit oder Sozialausgaben eines Wohlfahrtssystems die wohlfahrtsstaatlichen Rechte von Migranten angemessen repräsentieren.

Eine direkte Messung der wohlfahrtsstaatlichen Rechte von Migranten erlaubt es zudem, zwischen möglichen verschiedenen Dimensionen von wohlfahrtsstaatlichen Rechten zu unterscheiden. Um eine nuancierte Messung dieser Rechte vornehmen zu können, reicht es nämlich nicht aus, sich nur den direkten Zugang zu Sozialleistungen anzuschauen. Anders als bei Staatsbürgern gibt es für Migranten bei Leistungsbezug zum Teil beträchtliche Folgen, die sich auf die Aufenthaltsgenehmigung und das Recht auf Familiennachzug auswirken. Darüber hinaus können „vorbeugende Maßnahmen“ dazu führen, dass Migranten überhaupt nicht in die Lage kommen, Leistungen zu beantragen. Dies ist etwa der Fall, wenn der Verlust des Arbeitsplatzes zu einem Entzug der Aufenthaltsgenehmigung führt. Lässt man diese Art von Regulierungen außer Acht, ergibt sich ein verzerrtes Bild: Auch wenn Migranten formal das Recht besitzen, Sozialleistungen in Anspruch zu nehmen, können Rechte de facto durch Konsequenzen oder „vorbeugende Maßnahmen“ eingeschränkt sein.

Bis jetzt gab es zu den wohlfahrtsstaatlichen Rechten von Migranten keine Daten, die die verschiedenen Dimensionen dieser Rechte berücksichtigen und Vergleiche zwischen Ländern und über die Zeit hinweg erlauben. Für meine Dissertation habe ich im Rahmen des WZB-Projekts *Immigration Policies in Comparison* (IMPIC) Daten zu Gesetzen über den Zugang zu Leistungen, die Konsequenzen für Leistungsbezug und sogenannte „vorbeugende Maßnahmen“ in 18 OECD-Ländern für die Jahre 1980 bis 2010 erhoben. Ich konzeptualisiere wohlfahrtsstaatliche Rechte von Migranten als dreidimensionales Konstrukt: Die erste Dimension misst den direkten Zugang zu wohlfahrtsstaatlichen Leistungen. Können Migranten, die nicht die Staatsbürgerschaft des Ziellandes besitzen, Sozialleistungen in Anspruch nehmen? Und wenn ja, müssen sie dafür bestimmte zusätzliche Voraussetzungen, wie etwa eine bestimmte Aufenthaltsdauer erfüllen? Die zweite Dimension misst, ob das Recht auf Familiennachzug durch die Inanspruchnahme von Sozialleistungen beschränkt wird. Die dritte Dimension misst, ob Arbeitsplatzverlust und Leistungsbezug eine Auswirkung auf das Aufenthaltsrecht haben.



Friederike Römer ist wissenschaftliche Mitarbeiterin der Abteilung Ungleichheit und Sozialpolitik. Ihr Forschungsinteresse gilt vor allem den wohlfahrtsstaatlichen Rechten von Einwanderern im Ländervergleich. [Foto: Udo Borchert]

[friederike.roemer@wzb.eu](mailto:friederike.roemer@wzb.eu)

Jede der Dimensionen wird mit zwei bis vier Indikatoren gemessen. Insgesamt messen neun Indikatoren die wohlfahrtsstaatlichen Rechte von Migranten auf einer Skala von 1 bis 10. Wohlfahrtsstaatliche Rechte ohne Einschränkungen, das heißt Rechte, die identisch mit denen von Staatsbürgern sind, werden mit der höchsten Punktzahl bewertet, die komplette Vorenthaltung von Rechten mit der niedrigsten Punktzahl. Aggregiert man alle neun Indikatoren zu einer Maßzahl, zeigt sich bereits, dass keiner der untersuchten 18 Staaten Migranten ohne Staatsbürgerschaft die gleichen Rechte einräumt wie Staatsbürgern. Umgekehrt gilt aber auch, dass keiner der Staaten Rechte komplett vorenthält. Betrachtet man die drei Dimensionen getrennt voneinander, zeigt sich, dass Einschnitte vor allem in Bezug auf das Recht auf Familiennachzug zu verzeichnen sind.

Um zu testen, welche der drei Dimensionen von wohlfahrtsstaatlichen Rechten den größten Einfluss auf Migrationsströme hat, wurden die IMPIC-Daten mit Daten zu Migrationsströmen aus 178 Herkunftsländern in 18 OECD Ländern kombiniert. Die Zielländer sind Australien, Belgien, Dänemark, Deutschland, Griechenland, Großbritannien, Italien, Japan, Kanada, die Niederlande, Neuseeland, Norwegen, Österreich, Portugal, Schweden, die Schweiz, Spanien und die Vereinigten Staaten. Der resultierende Datensatz umfasst mehr als 40.000 dyadische Beobachtungen. „Dyade“ bezieht sich auf ein Länderpaar und repräsentiert somit die Zahl der Migranten, die in einem bestimmten Jahr aus einem bestimmten Herkunftsland in ein bestimmtes Zielland wandern, wie zum Beispiel Migranten aus Polen nach Großbritannien im Jahr 2005. Die Daten erlauben es daher auch, für eine konkrete Dyade spezifische Faktoren zu berücksichtigen. Dies sind der durchschnittliche Lohnunterschied zwischen Herkunfts- und Zielland, die Größe der bereits im Zielland lebenden Gruppe aus dem gleichen Herkunftsland, die geografische Entfernung zum Herkunftsland und die Frage, ob es eine gemeinsame Amtssprache oder eine gemeinsame Grenze zwischen Herkunfts- und Zielland gibt. Darüber hinaus werden auch die Arbeitslosenquote, die Restriktivität von Einwanderungsgesetzen, die Einwohnerzahl und das Bruttoinlandsprodukt des Ziellandes berücksichtigt.

Zunächst wurde die *Welfare Magnet*-Hypothese mit Hilfe der „klassischen“ Indikatoren, Generosität und Sozialausgaben, erneut getestet. Weder höhere Sozialausgaben noch großzügigere Leistungen führten zu einem Anstieg von Einwanderungszahlen. Im nächsten Schritt der Analysen wurde daher untersucht, welchen Einfluss die drei Dimensionen „direkter Zugang“, „Beschränkung von Familiennachzug bei Leistungsbezug“ und „vorbeugende Maßnahmen“ auf Zuwanderung haben. Die Ergebnisse sind informativ: Je weniger der direkte Zugang zu Sozialleistungen eingeschränkt wird, desto mehr Einwanderung gibt es. Der Zusammenhang ist allerdings gering ausgeprägt. Auch in Bezug auf die zweite Dimension, „Beschränkung von Familiennachzug bei Leistungsbezug“, fand sich ein signifikanter positiver, etwas stärkerer Zusammenhang: Je weniger im Fall von Sozialleistungsbezug das Recht auf Familienzusammenführung eingeschränkt wird, desto mehr Einwanderung gibt es. Für die dritte Dimension, „vorbeugende Maßnahmen“, fand sich kein signifikanter Zusammenhang.

Worauf deuten die Ergebnisse hin? Zum einen erlauben sie, Überlegungen über die zugrunde liegenden Mechanismen anzustellen. Klassischerweise wird argumentiert, dass die Aussicht auf großzügige Leistungen die Kosten-Nutzen-Rechnung vor der Migration beeinflusst. Für diese Argumentation ist der sichtbare, wenn auch nicht besonders starke Einfluss des Zugangs zu Sozialleistungen auf den Umfang der Migrationsströme ein Beleg. Aber die zweite Dimension, die Beschränkung des Familiennachzugs, ist ein wichtigerer Faktor. Dies weist darauf hin, dass nicht nur potenzielle Migranten im Herkunftsland, sondern vor allem diejenigen, die bereits im Zielland residieren, in ihren migrationsrelevanten Entscheidungen von den jeweiligen staatlichen Regelungen beeinflusst werden. Potenzielle „Sponsoren“, das heißt Menschen, die im Ausland lebende Familienmitglieder zu sich holen möchten, sind am direktesten betroffen. Dort, wo der Nicht-Bezug von Sozialleistungen eine Voraussetzung für Familiennachzug ist, reduziert sich die Zahl derjenigen, die sich für Sponsoring qualifizieren, und damit auch die Zahl der einwandernden Familienmitglieder. Die Ergebnisse zeigen, dass Migrationsentscheidungen in Familienstrukturen eingebunden sind und Einwanderungsgesetzgebung nicht nur Einzelpersonen beeinflusst.

Sprechen diese Zusammenhänge dafür, dass sich durch wohlfahrtsstaatliche Regulierung Migrationsbewegungen maßgeblich beeinflussen lassen, wie populistische Parolen suggerieren? Auf den ersten Blick mag es so aussehen. Aber die Analyse zeigt, dass andere Faktoren viel entscheidender sind. Vor allem die Größe der im Zielland residierenden migrantischen Population aus dem gleichen Herkunftsland ist von großem Einfluss. Auch Lohnunterschiede zwischen Herkunfts- und Zielland und die Arbeitslosenquote im Zielland spielen eine wichtigere Rolle als die beschriebenen Sozialstaatsregeln. Vor diesem Hintergrund scheint die Beschränkung wohlfahrtsstaatlicher Leistungen für Migranten fragwürdig: Nicht nur ist es unklar, ob diese Beschränkungen den „gewünschten“ Effekt einer Verringerung von Einwanderungszahlen erzielen. Darüber hinaus stellt sich auch die Frage, ob es berechtigt ist, dass durch die Schließung sozialer Sicherungssysteme und die Einschränkungen des Rechts auf Familiennachzug Migranten dazu gezwungen sind, die Verantwortung für Arbeitslosigkeit alleine zu tragen, ohne dabei die Hilfe des Staats in Anspruch nehmen zu dürfen.

#### **Literatur**

Borjas, George: „Immigration and Welfare Magnets“. In: *Journal of Labor Economics*, 1999, Vol. 17, No. 4, pp. 607–637.

Römer, Friederike: „Generous to All or ‚Insiders Only‘? Welfare State Generosity and Immigrant Welfare Rights“. In: *Journal of European Social Policy* (forthcoming 2016).