

Diskriminierung von Migranten und Migrantinnen im deutschen Sozialstaat

Pioch, Roswitha

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Pioch, R. (2008). Diskriminierung von Migranten und Migrantinnen im deutschen Sozialstaat. In K.-S. Rehberg (Hrsg.), *Die Natur der Gesellschaft: Verhandlungen des 33. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Kassel 2006. Teilbd. 1 u. 2* (S. 2037-2047). Frankfurt am Main: Campus Verl. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-152209>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Diskriminierung von Migranten und Migrantinnen im deutschen Sozialstaat

Roswitha Pioch

1. Diskriminierung von Zuwanderern im Sozialstaat

Spricht man von Diskriminierung von Migranten und Migrantinnen im Sozialstaat, so berührt man damit unterschiedliche Themenkomplexe. Zum einen kann die Verteilung sozialstaatlicher Leistungen in Deutschland Migranten und Migrantinnen diskriminieren. Zu fragen ist zunächst einmal, ob ein gleichberechtigter Zugang zu Sozialleistungen für Inländer und Menschen mit Migrationshintergrund institutionell gegeben ist und wie dieser gewährleistet wird. Dies ist die Ebene des Leistungsumfangs.

Weiter ist zu fragen, ob bei gleichberechtigtem Anspruch auf denselben Leistungsumfang auch eine nicht-diskriminierende Zuweisung der Sozialleistungen erfolgt. Hier ist zu fragen, ob beim Antrag auf Sozialleistungen, wie Krankenkassenleistungen, Arbeitslosengeld oder Sozialhilfe und bei der Prüfung und Genehmigung des Antrags durch den Sachbearbeiter Migrantinnen und Migranten gegenüber Inländern benachteiligt werden. Diese Frage betrifft die Diskriminierung von Zuwanderern bei der Leistungszuweisung, also die Umsetzungsebene bei gesetzlich nicht diskriminierendem Leistungsumfang.

Ein zweiter Themenkomplex zur Diskriminierung von Zuwanderern im Sozialstaat umfasst den gegenüber Migrantinnen und Migranten erhobenen Verdacht des Missbrauchs von Sozialleistungen. Dieser Missbrauchsvorwurf wird wiederum auf verschiedenen Ebenen geäußert: Zum einen wird er auf der Makro-Ebene geäußert, wenn medial unterstellt wird, Zuwanderung bringe den deutschen Sozialstaat an die Grenzen seiner Leistungsfähigkeit. Dies geschieht, wenn mit großer Rhetorik, wie zum Beispiel von Innenminister Otto Schily: »das Boot ist voll«, vom überlasteten Sozialstaat die Rede ist. Der Missbrauchsvorwurf wird zum anderen auf der Mikro-Ebene geäußert, wenn dem einzelnen Ausländer unterstellt wird, er betreibe Missbrauch von Sozialleistungen. Dies geschieht in Deutschland überall dort, wo in Unkenntnis der Lage der Zuwanderer über diese gesprochen wird, in der Kneipe nebenan, auf offener Straße, oder medial in BILD-Zeitungsüberschriften, die zum Beispiel einen der Verdächtigten, die eine Zugbombe gelegt haben sollen, mit den knappen Worten in einer Überschrift mit den bekannt großen schwarzen *Lettern*

charakterisierten: »Er kam aus dem Libanon, bekam Asyl und lebte von Sozialhilfe« (September 2006).

Beide Themenkomplexe: Die Frage nach der institutionellen Diskriminierung von Migranten und Migrantinnen im bundesdeutschen System sozialer Sicherung einerseits sowie der verbal oder medial geäußerte Missbrauchsverdacht gegenüber Migranten und Migrantinnen andererseits bilden die Doppelbedeutung des Wortsinns Diskriminierung ab. Diese Doppelbedeutung des Wortes Diskriminieren (lateinisch: unterscheiden) bedeutet 1. durch unterschiedliche Behandlung benachteiligen, zurücksetzen und 2. durch (unzutreffende) Äußerungen, Behauptungen in der Öffentlichkeit jemandes Ansehen, Ruf schaden, ihn herabsetzen.

Zu prüfen ist, ob Migrantinnen und Migranten vom deutschen Sozialstaat und seinen Institutionen anders als deutsche Staatsbürger behandelt werden. Kann eine unterschiedliche institutionelle Behandlung nach den im Sozialstaat allgemein vorherrschenden Gerechtigkeitskriterien nicht legitimiert werden, wäre sie also ungerecht. Ein Fall institutioneller Diskriminierung läge vor.

Zum anderen muss geprüft werden, inwieweit der verbal und medial geäußerte Missbrauchsverdacht, demzufolge Ausländer die Leistungen des deutschen Sozialstaats missbrauchen, einer kritischen Realitätsprüfung standhält. Zu beiden Ebenen sozialstaatlicher Diskriminierung werden im Folgenden einige Überlegungen angestellt, die skizzieren sollen, wie eine solche Realitätsprüfung wissenschaftlich aussehen könnte.

2. Zur institutionellen Diskriminierung von Migrantinnen und Migranten im deutschen Sozialstaat

Der deutsche Sozialstaat wird von der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung als konservatives Sozialstaatsmodell bezeichnet. Er ist gekennzeichnet durch seine lohnarbeitszentrierte Struktur. Der Zugang zu den wichtigsten Sozialleistungen hängt von vorheriger Erwerbsarbeit auf dem Arbeitsmarkt ab. »Erst arbeiten, dann essen« – dieses biblische Wort kann bis heute dazu genutzt werden, den Leitgedanken der Sozialgesetzgebung unter Bismarck zu charakterisieren, der bis heute den deutschen Sozialstaat prägt. Die wichtigsten Sozialleistungen sind im deutschen Sozialstaat Sozialversicherungsleistungen. Sozialleistungen aus der gesetzlichen Krankenkasse, der gesetzlichen Unfallversicherung, der gesetzlichen Arbeitslosenversicherung, der gesetzlichen Rentenversicherung, der gesetzlichen Pflegeversicherung können nur diejenigen beziehen, die eine reguläre Erwerbsarbeit verrichtet haben und aufgrund von Beitragszahlungen, deren Höhe vom Arbeitseinkommen ab-

hängt, Sozialversicherungsansprüche erworben haben. Hinsichtlich des Zugangs zu Sozialleistungen aus den gesetzlichen Sozialversicherungszweigen weist das soziale Sicherungssystem in Deutschland einen vergleichsweise hohen Grad der Verrechtlichung auf, der eine eher geringe institutionelle Diskriminierung von Migranten und Migrantinnen impliziert. Ansprüche auf Sozialleistungen aus den gesetzlichen Sozialversicherungen erwirbt, wer am deutschen Arbeitsmarkt teilnimmt unabhängig von seiner Herkunft und Staatsangehörigkeit. Insofern ist davon auszugehen, dass der Bismarcksche Sozialstaat Migranten und Migrantinnen besser in sein verrechtlichtes, auf Leistungsgerechtigkeit basierendes System integrieren kann als universelle Sicherungssysteme dies können, deren Zugang zu Sozialleistungen in manchen Ländern allein vom Wohnortprinzip abhängt. So bekommt zum Beispiel die so genannte Volksrente in den Niederlanden jeder Einwohner über 65 Jahre, der seinen Wohnsitz länger als 50 Jahre in den Niederlanden hat (Pioch 2004). Auch Stephan Leibfried und Paul Pierson (1995) schätzen den Reformbedarf der Bismarckschen Sozialstaaten angesichts der zunehmenden Arbeitnehmermobilität im Zuge der Europäischen-Integration deutlich geringer ein als bei universellen Wohlfahrtsstaaten: »Coordination requirements work best with individualized, earned social rights of the employed, and worst with collective provisions of services to all citizens« (Leibfried/Pierson 1995: 57).

Zwar gilt für den Bismarckschen Sozialstaat, dass er die sozialen Positionen auf dem Arbeitsmarkt in der sozialen Sicherung widerspiegelt. Geringverdiener – und dazu gehören überproportional Frauen sowie Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen mit Migrationshintergrund – haben aufgrund ihrer geringen Erwerbseinkommen beispielsweise auch nur geringe Rentenansprüche. Gleiches gilt für die Arbeitslosenversicherung. Ungleichheiten auf dem Arbeitsmarkt werden durch die Konstruktion des Sozialversicherungswesens in das soziale System sozialer Sicherheit hinein verlängert und führen zu geringeren Sozialleistungsansprüchen bei Frauen gegenüber Männern und bei Migranten und Migrantinnen gegenüber deutschen Staatsbürgern.

Hinsichtlich des Zugangs zu Sozialleistungen findet auf institutioneller Ebene im deutschen Sozialstaat jedoch prinzipiell eine weitgehende Gleichbehandlung von Zuwanderern und deutschen Staatsbürgern statt.

Die rechtliche Gleichstellung von Zuwanderern und ihren Familienmitgliedern und Einheimischen ist im Zuge der Europäischen Union sogar weiter verstärkt worden. Im Zuge der Europäischen Integration wurde die Übertragbarkeit von Sozialversicherungsansprüchen und das Inländergleichbehandlungsgebot in der Verordnung EWG 1408/71 geregelt. Nach der Inländergleichbehandlungsnorm müssen alle Sozialleistungen eines Landes die Inländern zukommen auch den Mitgliedern aus anderen EU-Staaten zukommen. Die Verordnung EWG 1408/71 stellt sicher, dass bei Wanderungen von Arbeitnehmern innerhalb der EU Sozialver-

sicherungsansprüche erhalten bleiben und die Ansprüche auf die von der Verordnung erfassten Leistungen auch in anderen Mitgliedstaaten in Anspruch genommen werden, also »exportiert« werden können. Mit der Verordnung EG Nr. 859/2003 vom 14. Mai 2003 ist dieses Recht auch auf Drittstaatsangehörige ausgeweitet worden.

Wenn auch eine institutionelle Diskriminierung in Form der Exklusion von Zuwanderern von Sozialversicherungsleistungen nicht vorliegt, so hängt die Inklusion der Zugewanderten in das allgemeine Wohlfahrtsniveau des deutschen Sozialstaats von ihren Erwerbchancen auf dem Arbeitsmarkt ab. Betrachtet man zusätzlich zu den Sozialstaatsinstitutionen die soziale und wirtschaftliche Lage der Migranten und Migrantinnen in Deutschland, erscheint die Diskriminierung von Migranten und Migrantinnen im deutschen Sozialstaat weniger als eine Folge mangelnder Verteilungsgerechtigkeit als eine Folge fehlender Chancengleichheit.

3. Zur sozialen und wirtschaftlichen Lage der Zuwanderer in Deutschland

Nach Angaben des 2. Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung liegt das Armutsrisiko bei Zuwanderern deutlich über der Armutsrisikoquote der Gesamtbevölkerung (vgl. 166f.). Das Armutsrisiko von Personen mit Migrationshintergrund liegt mit 24 Prozent deutlich über der Gesamtbevölkerung, für die ein Armutsrisiko von 15,4 Prozent angegeben wird.

Das hohe Armutsrisiko der ausländischen Bevölkerung ist besonders auf Arbeitslosigkeit, Aufenthaltsdauer und Familiengröße zurückzuführen. Die Arbeitslosenquote der ausländischen Bevölkerung liegt mit rund 20 Prozent etwa doppelt so hoch wie die der Gesamtbevölkerung (20,4% : 11,7% im Jahre 2004). Als Gründe für die höhere Arbeitslosigkeit von Migranten und Migrantinnen werden vor allem mangelnde sprachliche Kompetenz und Bildungsdefizite bei der schulischen und beruflichen Qualifikation diskutiert. Im Jahr 2003 lag der Anteil der ausländischen Arbeitslosen ohne abgeschlossene Berufsausbildung bei 72,5 Prozent aller ausländischen Arbeitslosen, der entsprechende Anteil der Deutschen bei 28,9 Prozent (2. Armutsbericht: 161). Neben mangelnden Kompetenzen auf Seiten der Migranten und Migrantinnen ist die fehlende Bereitschaft auf Seiten der Arbeitgeber, Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen mit Migrationshintergrund einzustellen, als Grund für die hohe Arbeitslosigkeit anzuführen. Die Vorbehalte der Arbeitgeber gegenüber der Beschäftigung von Menschen mit Migrationshintergrund zeigen sich in Deutschland auch in der öffentlichen Verwaltung, in der Arbeitneh-

mer und Arbeitnehmerinnen mit Migrationshintergrund nach wie vor unterrepräsentiert sind.¹

Unabhängig von den Erwerbchancen auf dem Arbeitsmarkt korreliert das Armutsrisiko von Zuwanderern mit den Faktoren der jeweiligen Aufenthaltsdauer und der Familiengröße. Hinsichtlich der Aufenthaltsdauer lässt sich ein positiver Zusammenhang zwischen Verweildauer in Deutschland und Erwerbseinkommen feststellen. Länger in Deutschland ansässige Migrantinnen und Migranten sind häufiger in höheren Einkommensschichten zu finden als Neuankömmlinge (2. Armutsbericht: 167). Zur Familiengröße als Armutsrisikofaktor gilt: Besonders häufig sind Haushalte von Alleinerziehenden und große Familien von Armut betroffen; unter ihnen befinden sich viele Zuwandererfamilien (Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung 2005).

Als Netz gegen Armut sieht der deutsche Sozialstaat Arbeitslosenhilfe bzw. Sozialhilfe vor. Im Zuge der Arbeitsmarktreform sind die Arbeitslosenhilfe und die Sozialhilfe für Erwerbsfähige zum 1. Januar 2005 zu einer einheitlichen Leistung, der Grundsicherung für Arbeitssuchende, oder kurz ALG II oder Hartz IV genannt, zusammengelegt worden. Aufgrund der höheren Arbeitslosigkeit sowie den geringen Leistungen aus Arbeitslosen- und Rentenversicherung, die sich aus den geringen Erwerbseinkommen ergeben, sind überdurchschnittlich viele Ausländerinnen und Ausländer auf Sozialhilfeleistungen bzw. auf das ALG II angewiesen. Es liegt eine hohe Sozialhilfe/ALG II -dichte bei Ausländern vor. Im Durchschnitt waren 2003 8,4 Prozent aller Ausländer Bezieher von Sozialhilfeleistungen (Deutsche: 2,9%) Unter allen Sozialhilfeempfängern waren damit 22 Prozent ausländischer Herkunft (vgl. Beauftragte 2005: 108). Ursachen für die erhöhte Sozialhilfebedürftigkeit bei Zuwandern stehen vor allem in Zusammenhang mit ihrem Erwerbsstatus. Von den Sozialhilfe beziehenden Ausländern im Erwerbsalter waren 2003 8,6 Prozent erwerbstätig, weitere 44,9 Prozent waren arbeitslos gemeldet, 14,5 Prozent bezogen die Sozialhilfe ergänzend zu Leistungen der Bundesagentur für Arbeit. Unter den deutschen Leistungsempfängern bezogen nur 6,6 Prozent ergänzende Sozialhilfe zu den Leistungen der Bundesagentur für Arbeit. Dies verweist auf geringere Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung beim Arbeitslosengeld und -hilfe für Zuwanderer, die sich aus ihren geringen Erwerbseinkommen erklären und zur Inanspruchnahme mehrerer sozialer Sicherungssysteme führten. Überdurchschnittlich hoch lag das Sozialhilferisiko für gering qualifizierte Ausländer und Ausländerinnen und ausländische Akademiker. Ausländische Sozialhilfebezieher sind in der Regel älter als deutsche Bezieher. In der Altersgruppe der Über-65-jährigen bezogen zum Ende des Jahres 2002 13 Prozent der Ausländerinnen und Aus-

¹ Zur behördlichen Diskriminierung von Migranten und Migrantinnen bei der Einstellung vgl. auch Helena Flam (2007).

länder Sozialhilfe gegenüber 1 Prozent der Deutschen. Nach Ende 2003 waren von den Beziehern einer Grundsicherung außerhalb von Einrichtungen 24 Prozent Ausländer. Das Statistische Bundesamt vermutet, dass dies vor allem durch die – trotz teilweise sehr langer Erwerbstätigkeitszeiten – sehr geringen Rentenansprüche der Zugewanderten begründet ist, die zu Versicherungsleistungen unterhalb des Sozialhilfesatzes führen. Der Bezug von Arbeitslosengeld II stellt keinen Ausweisungsgrund dar, bietet aber auch keine Möglichkeit zur Erlangung einer Niederlassungserlaubnis. Bürgerkriegsflüchtlinge und ausländische Personen, die eine Duldung besitzen, sind nicht zum Bezug von Arbeitslosengeld II berechtigt, auch wenn sie zuvor gearbeitet haben und Arbeitslosengeld bezogen haben. Da das Arbeitslosengeld II keine Versicherungsleistung darstellt, haben geduldetet Ausländerinnen und Ausländer lediglich Anspruch auf Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz liegen unter dem Satz der Sozialhilfe, (Alleinstehende 345 Euro gegenüber 224 Euro ergibt eine Differenz im Regelsatz von 35%) und werden primär als Sachleistungen, daneben in der Form von Wertgutscheinen sowie selten als Geldleistungen ausgegeben (Beauftragte 2005: 111).

Neben den Sozialversicherungsleistungen beziehen Migranten und Migrantinnen im deutschen Sozialstaat auch steuerfinanzierte Sozialleistungen, wie zum Beispiel Kindergeld, Erziehungsgeld und – eingeschränkt – BAföG. Zieht man eine erste Bilanz zur Frage der institutionellen Diskriminierung von Migranten und Migrantinnen im deutschen Sozialstaat, so zeigt sich, dass die verrechtlichten Institutionen des Sozialversicherungswesens prinzipiell Zuwanderer nicht gegenüber deutschen Staatsangehörigen diskriminieren. Jedoch ist die Einkommenssituation der Migrantinnen und Migranten auf dem Arbeitsmarkt deutlich schlechter als die der deutschen Bevölkerung mit der Folge, dass die niedrigen Erwerbseinkommen der Zuwanderer häufig zur Angewiesenheit auf Transferleistungen des deutschen Sozialstaats führen. Die Diskriminierung von Zuwanderern auf dem Arbeitsmarkt wird in das System der sozialen Sicherung hinein verlängert, da die soziale Sicherung in Deutschland rückgebunden ist an den Erwerbsstatus auf dem Arbeitsmarkt. Die Chancenungleichheit auf dem Arbeitsmarkt führt zu einer ungleichen Einkommenssituation von Zuwanderern und Einheimischen nicht nur auf dem Arbeitsmarkt, sondern auch beim späteren Bezug von Sozialleistungen, auch wenn das deutsche System der sozialen Sicherung mit einem hohen Grad der Verrechtlichung eigentlich Zuwanderer vor Diskriminierung schützt und Verteilungsgerechtigkeit institutionell garantiert.

4. Missbrauchsverdacht gegenüber Migranten und Migrantinnen auf der Makro-Ebene

Diskutiert man die Diskriminierung von Migranten und Migrantinnen im deutschen Sozialstaat ist die zweite Ebene, die der verbalen und medialen Diskriminierung von Zugewanderten durch einen weit verbreiteten Vorwurf des Missbrauchs von Sozialleistungen gegenüber Menschen mit Migrationshintergrund, letztlich die entscheidende Ebene. Diskriminierung von Migranten und Migrantinnen im deutschen Sozialstaat ist – so die hier zu vertretende These – eher ein gesellschaftliches als ein institutionelles Problem.

Der Missbrauchsverdacht wird zum einen auf der Makro-Ebene erhoben, dass Zuwanderung im Saldo zu Lasten des deutschen Sozialstaats geht. Die ablehnende Einstellung gegenüber Zuwanderern äußert sich oft als Angst vor den negativen Auswirkungen von Zuwanderung auf die wirtschaftliche Situation der einheimischen Bevölkerung. Zuwanderer werden als Belastung für die öffentlichen Haushalte angesehen, da sie angeblich einerseits weniger Steuern und Beiträge zahlen und andererseits mehr Sozialleistungen und staatliche Güter in Anspruch nehmen. Indirekte Fiskaleffekte der Zuwanderung durch makroökonomische Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt, die Änderungen bei Höhe und Wachstum des Bruttosozialprodukts und beim Einsatz von einheimischen Arbeitskräften und einheimischen Kapital herbeiführen, sind in der Öffentlichkeit schwer zu vermitteln.

Zumeist wird der Einfluss von Migration auf den Sozialstaat in reinen Kostenunterstellungen diskutiert. In der Alltagspresse geraten Migranten und Migrantinnen nur allzu oft in den Verdacht, das deutsche System sozialer Sicherung zu missbrauchen. Demgegenüber kann eine wissenschaftliche Analyse der Auswirkungen von Migration auf den Wohlfahrtsstaat nicht pauschal erstellt werden. Sie müsste differenziert nach den einzelnen Bereichen unseres sozialen Sicherungssystems erfolgen (Schmähl 1995). Für das Gesundheitssystem ist es zunächst von Vorteil, dass Zuwanderer mehrheitlich männlich und jünger als die hiesige Bevölkerung sind. Kurzfristig führt dies zu Einsparungen im Gesundheitssystem, stellen junge Männer doch die so genannten guten Risiken im Gesundheitssystem dar. Später wird dieser Effekt abhängen vom Familiennachzug und der Anpassung der Migrantenfamilien an hiesige Fertilitätsraten, hiesiges Gesundheitsverhalten etc. Dies bezüglich ist beispielsweise zu fragen, ob sich Migranten häufiger als Einheimische krank melden. Eine norwegische Studie zeigt, dass in Norwegen als einem Land mit vergleichsweise hoher Zahl an Fehltagen aufgrund von Krankheit, sich keine pauschale Aussage zu den Arbeitnehmern mit Migrationshintergrund insgesamt machen lässt, sondern nach Herkunftsland und Verweildauer im Land zu unterscheiden ist (Dahl u.a. 2006). Doch aus Berechnungen der Kosten im Gesundheitswesen durch stationäre

Krankenhausaufenthalte ist wiederum bekannt, dass diese vor allem durch die Intensivmedizin bei Sterbenden verursacht werden. Haben Migranten und Migrantinnen daran in gleichem Maße Anteil wie Einheimische?

Für das Rentensystem beispielsweise bringt Migration positive Effekte und kann als Teillösung zu den Herausforderungen der demographischen Entwicklung für das Rentensystem betrachtet werden. Wegen der jüngeren Altersstruktur bei Zuwanderern wird erwartet, dass sie das rückläufige Wachstum der erwerbstätigen Bevölkerung auffangen und daher sowohl den Altersquotienten, das Verhältnis zwischen der Zahl der Erwerbstätigen und der Rentner, reduzieren als auch angelegene Arbeitskräfte zur Verfügung stellen, die für die alternde Bevölkerung sorgen. Studien zeigen, dass Zuwanderung das Problem einer alternden Bevölkerung entschärfen kann, aber keinen vollständigen Ersatz für eine Politik darstellt, mit anderen Maßnahmen die demographische Entwicklung und ihre Folgen für die soziale Sicherung zu beeinflussen (vgl. Kaufmann 1997).

Verzichtet man auf eine differenzierte Betrachtungsweise einzelner Sozialstaatsbereiche, dann zeigt die einschlägige wirtschaftswissenschaftliche Literatur, insbesondere aus USA und Großbritannien mit empirischen Studien auf, dass Zuwanderung insgesamt einen positiven Beitrag auf die Sozialversicherungssysteme in den Volkswirtschaften leisten. Empirische Studien für Deutschland haben ähnliches gezeigt (vgl. u.a. Ulrich 1994). So kommen Hans Dietrich Loeffelholz und Günter Köpp (1998) zu dem Ergebnis, dass Zuwanderer einen Nettobeitrag von 25 Prozent 35 Milliarden DM pro Jahr leisten. Durch Zuwanderung sind seit 1988 85.000 neue Stellen geschaffen worden und die Wachstumsrate des Bruttosozialprodukts habe sich um 1,3 Prozent erhöht. Hingegen stellt Hans-Werner Sinn (2002) fest, dass nur Zuwanderer mit einer Verweildauer von mehr als 25 Jahren einen Pro-Kopf-Beitrag von 1.670 DM mehr zum Sozialversicherungssystem leisteten als sie in Anspruch nahmen. Bonin (2002) hält dieser Studie entgegen, dass bei einer vollständigen Bilanz von Steuern und Transfers Zuwanderung einen positiven Effekt auf das intertemporale Staatsbudget hat. Weiter heißt es in der Studie von Holger Bonin, dass durch Zuwanderung die Last der zum Erhalt der Zahlungsfähigkeit der öffentlichen Haushalte in Deutschland notwendige Erhöhung der Steuerbelastung des Einzelnen entscheidend reduziert werden konnte. Und schließlich weist der Sachverständigenrat für Migration und Integration in seinem Gutachten im Jahre 2004 darauf hin, dass Migrantinnen und Migranten insgesamt mehr Steuern und Sozialbeiträge zahlen als sie tatsächlich in Anspruch nehmen: »Im Durchschnitt überwiegen die Erträge die Kosten um knapp 1800 Euro pro ausländischem Zuwanderer, wobei die Kosten und Erträge sich unterschiedlich auf die verschiedenen öffentlichen Haushalte verteilen.« (Sachverständigenrat 2004: 211 f.)

Die ökonomische Debatte kann zur Realitätsprüfung von diskriminierenden Behauptungen über die Ausnutzung des Sozialstaates durch die Migranten und Mi-

grantinnen beitragen und gegenüber solchen Behauptungen einen positiven empirischen Zusammenhang von Migration und sozialer Sicherung nachweisen. Dieses ist ein immens wichtiger Beitrag, gerade weil die Diskriminierung von Migranten und Migrantinnen im Sozialstaat auf der Makro-Ebene politisch wirkungsmächtiger zu sein scheint, als der Missbrauchsverdacht gegenüber Zuwanderern auf der Mikro-Ebene. Der Missbrauchsvorwurf gegenüber Sozialleistungsempfängern bedeutet, die Unterstellung eines unrechtmäßigen Bezugs von Sozialleistungen, zum Beispiel durch unwahre Angaben beim Antrag auf Arbeitslosengeld II. Die Debatte zum Missbrauch von Sozialleistungen ist seit Einführung des ALG II wieder virulent geworden und hat in Politikern, wie zum Beispiel Karl-Josef Laumann (CDU), populistische Vertreter gefunden. Er unterstellte beispielsweise den massenhaften Singlehaushalt-Schwindel beim Hartz IV-Bezug trotz zurückgehender Zahlen an Singlehaushalten in NRW (*tageszeitung* vom 23. März 2006). Während auf der Mikro-Ebene der Missbrauchsvorwurf generell gegenüber arbeitslosen Sozialleistungsempfängern erhoben wird, richtet sich der Missbrauchsverdacht auf der Makro-Ebene speziell gegen Ausländer. Dies lässt sich so erklären: Mit dem Vorwurf des Missbrauchs von sozialen Leistungen auf der Mikro-Ebene wird im gesellschaftlichen Diskurs die alte Unterscheidung zwischen den so genannten *deserving poor* und den *undeserving poor* – den »würdigen« und den »unwürdigen« Sozialleistungsempfängern – immer wieder neu festgelegt. Würde man diese Differenz für Zuwanderer einführen, dann würde man einen Diskurs eröffnen, der zwischen *deserving migrants* und *undeserving migrants* unterscheidet. Genau jene Figur des *deserving migrant* – des »würdigen Migranten«, der Sozialleistungen moralisch verdient, will man jedoch gar nicht erst entstehen lassen. Denn jede Konstruktion von *deserving migrants* läuft der Behauptung auf der Makro-Ebene zuwider, dass der deutsche Sozialstaat schon belastet genug sei, an seine finanziellen Grenzen stoße und deshalb keinerlei Kapazitäten für Sozialleistungen für Zuwanderer aus dem Ausland habe. Weil man sich auf der Makro-Ebene von den Migranten und Migrantinnen generell abgrenzen will, kann auf der Mikro-Ebene keine Denk-Figur eines »würdigen« Migranten entstehen.

Angesichts der Diskriminierung von Zuwanderern auf der Makro-Ebene im deutschen Sozialstaat bleibt die ökonomische Debatte über den fiskalischen Nutzen von Zuwanderung zwar notwendig. Diese Debatte allein bleibt jedoch unzulänglich. Die frühere Beauftragte für Migration, Flüchtlinge und Integration Marie-Luise Beck merkt in ihrem Bericht 2005 treffend dazu an:

»Die gesamtökonomische Berechnung der fiskalischen Effekte der Zuwanderung suggeriert, dass (...) die Zugewanderten aufgrund ihres Nutzens für die Gesellschaft bewertet werden können. Was für eine ökonomische Debatte zunächst sinnvoll erscheint, ist unter sozialpolitischen wie auch humanitären Gesichtspunkten äußerst zweifelhaft. So wird es auch in Zukunft eine Zuwanderung aus rein humanitären Gründen geben, die politisch gewollt und völkerrechtlich abgesichert ist. Diese darf nicht an ökonomischen Kosten gemessen werden.« (Beauftragte 2005: 112)

5. Zuwanderung und Sozialstaat: Forschungsdesiderate

Fasst man die oben stehenden Überlegungen zur Diskriminierung von Migrantinnen und Migranten im deutschen Sozialstaat zusammen, so lassen sich für die weitergehende soziologische Forschung folgende Forschungsdesiderate festhalten:

1. Die Übertragung des Erwerbsstatus auf die Höhe der Sozialleistungen führt zu einer prekären Einkommenssituation von Migrantinnen und Migranten, die ihre Rechtsansprüche auf Sozialleistungen im Fall von Arbeitslosigkeit oder bei Erreichen des Rentenalters geltend machen und Sozialtransfers beziehen. Es bleibt sozialpolitisch zu forschen und gesellschaftlich zu diskutieren, wie die Institutionen des Sozialstaates durch universelle Elemente reformiert werden können, die die Übertragung des sozial und wirtschaftlich schwachen Status von Arbeitnehmern mit geringen Einkommen auf dem Arbeitsmarkt in die soziale Sicherung abmildert.
2. Die Diskriminierung von Migrantinnen und Migranten auf der Makro-Ebene des Sozialstaates kann in einer Analyse von Deutungsmustern auf der Ebene politischer Akteure, die in der Sozialpolitik und in der Migrationspolitik tätig sind, empirisch untersucht werden. Mit einer Diskursanalyse könnte gezeigt werden, auf welches Wissen die Akteure in sozialpolitischen und migrationspolitischen Reformprozessen zurückgreifen. Es könnte gezeigt werden, wie die Politiker den Zusammenhang von Zuwanderung und Sozialstaat deuten und welche Handlungsorientierungen daraus resultieren.
3. Die ökonomische Debatte über den wirtschaftlichen Wert von Zuwanderung ist durch soziologische Analysen zu ergänzen, die sich zur Aufgabe machen, den Diskurs über die normativen Werte aufzuzeigen, welche mit der Integration von Zuwanderern in die Gesellschaft verbunden werden.
4. Besonders aufschlussreich wäre hier die international vergleichende Diskursanalyse, die den Blick für die Engführung der ökonomischen Debatte über Zuwanderung und Sozialstaat in Deutschland schärfen kann.

Literatur

- Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (2005), *Bericht*, Berlin.
Bundesregierung der BRD (2005), *Lebenslagen in Deutschland. Der 2. Armuts- und Reichtumsbericht*, Berlin.
- Bonin, Holger (2002), *Eine fiskalische Gesamtbilanz der Zuwanderung nach Deutschland*, IZA Discussion Paper Nr. 516, Bonn.

- Dahl, Svenn-Age/Hansen, Hans-Tore/Olsen, Karen M. (2006), *Sickness Absence among Immigrants in Norway*, Paper presented at ESPA-Conference, Bremen, 21.–23. September 2006.
- Flam, Helena (2007), *Migranten in Deutschland. Statistiken – Fakten – Diskurse*, Konstanz.
- Kaufmann, Franz-Xaver (1997), *Herausforderungen des Sozialstaates*, Frankfurt a.M.
- Leibfried, Stephan/Pierson, Paul (Hg.), *European Social Policy. Between Fragmentation and Integration*, Washington, D.C.
- Loeffelholz, Hans Dietrich von/Köpp, Günter (1998), *Ökonomische Auswirkungen der Zuwanderung nach Deutschland*, Schriften des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung Nr. 63, Berlin.
- Pioch, Roswitha (2003), »Migration, Staatsbürgerschaft und soziale Sicherung in Europa«, *Zeitschrift für Sozialreform*, H. 3, S. 651–665.
- Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (Hg.) (2005), *A Portrait of Child Poverty in Germany*, bearbeitet von Miles Corak, Michael Fertig und Marcus Tamm, Berlin.
- Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration (2004), *Migration und Integration – Erfahrungen nutzen, Neues wagen*, Berlin.
- Schmähl, Winfried (1995), *Migration und soziale Sicherung. Über die Notwendigkeit einer differenzierten Betrachtung: das Beispiel der gesetzlichen Kranken- und Rentenversicherung*, Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Bd. 40.
- Sinn, Hans-Werner (2002), »EU Enlargement and the Future of the Welfare State«, *Scottish Journal of Political Economy*, Jg. 49, S. 104–115.
- Ulrich, R. (1994), »The Impact of Foreigners on The Public Purse«, in: Spencer, Sarah (Hg.), *Immigration as an Economic Asset. The German Experience. Stoke on Trent: IPPR/Trentbam Books*, S. 65–91.