

Ausschussdrucksache **20(11)456**

---

## Schriftliche Stellungnahme

Professorin Dr. Karin Scherschel, Eichstätt

---

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 8. April 2024 zum

a) Antrag CDU/CSU-Fraktion

**Leistungen für Asylbewerber senken – Rechtliche Spielräume nutzen**

BT-Drucksache 20/9740

b) Antrag der Abgeordneten René Springer, Jürgen Pohl, Gerrit Huy, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD

**Sozialstaatsmagnet sofort abstellen - Ende des Rechtskreiswechsels für Kriegsflüchtlinge aus der Ukraine und Einführung eines strengen Sachleistungsprinzips für Asylbewerber**

BT-Drucksache 20/4051

**Siehe Anlage**

Zentrum Flucht und Migration Eichstätt-Ingolstadt  
Marktplatz 13 ■ 85072 Eichstätt  
Prof. Karin Scherschel  
Lehrstuhl Flucht- und Migrationsforschung

29. März 2024

## Stellungnahme Prof. Dr. Karin Scherschel

### Anträge

Drucksache 20/4051, Antrag der Abgeordneten René Springer, Jürgen Pohl, Gerrit Huy, Ulrike Schielke-Ziesing, Norbert Kleinwächter, Stephan Brandner, Marcus Bühl, Karsten Hilse, Dr. Malte Kaufmann, Jörn König, Kay-Uwe Ziegler und der Fraktion der AfD:

Sozialstaatsmagnet sofort abstellen – Ende des Rechtskreiswechsels für Kriegsflüchtlinge aus der Ukraine und Einführung eines strengen Sachleistungsprinzips für Asylbewerber

Drucksache 20/9740, Antrag der Fraktion der CDU/CSU: Leistungen für Asylbewerber senken – Rechtliche Spielräume nutzen

Sehr geehrte Damen und Herren,

ich wurde als Sachverständige zu einer Stellungnahme zu einzelnen Aspekten von oben genannten Anträgen eingeladen. Die Stellungnahme konzentriert sich auf folgende - in beiden Anträgen vorgebrachte - Argumente zu:

- 1) Sozialleistungen als Pull Faktoren,
- 2) Sozialleistungen und Transfer und
- 3) Umstellung von Sozialleistungen auf Sachleistungen (Einführung der Bezahlkarte).

**1) Sozialleistungen als Pull Faktoren:** Beide Anträge betonen die besondere ‚Sogwirkung‘ von Sozialleistungen für Migrationen und schlagen entsprechende Maßnahmen zu ihrer Eindämmung vor: Die Sogwirkung von Sozialleistungen wurde in wissenschaftlichen Studien

untersucht. Eindeutige Belege für die in beiden Anträgen formulierten Behauptungen liegen auf Basis vorliegender Studien und Einschätzungen nicht vor.

Der theoretische Ansatz, die in den 1960er Jahren von Everett S. Lee entwickelte *Push and Pull Theory*, auf den sich die Antragstellenden berufen, ist veraltet. Seit nunmehr 40 Jahren ist diese Theorieperspektive Gegenstand einer gut begründeten Kritik innerhalb der Migrationsforschung. Die Theorie ist simplifizierend, sogenannte Pull-Faktoren reichen alleine nicht aus, um Migrationsmotivationen in einem zufriedenstellenden Maße zu erklären. Es besteht kein Zweifel daran, dass Migrationsmotivationen differenzierter betrachtet werden müssen, als dies mit der Theorie möglich ist und dass die Migrationsentscheidung in aller Regel auf einem Zusammenspiel verschiedenster Faktoren auf der Makro-, Meso- und Mikroebene basiert. Trotz dieser andauernden Kritik wird die Theorie in medialen und politischen Zusammenhängen und meist ohne fundierte Kenntnis offensiv als Schlagwort ins Feld geführt, das ist aus einer wissenschaftlichen Perspektive ungenügend. Wenn in neueren und seriösen Forschungen auf die *Push and Pull* Theorie und ihre Leistungen Bezug genommen wird, dann unter Einbezug dieser Kritik und mit Verweis darauf, dass Migrationsbewegungen sich nicht allein über ein solches Anreizmodell erklären lassen.<sup>1</sup> Die Art und Weise, wie die Theorie im Kontext der Anträge als Argumentationsgrundlage Verwendung findet, ist folglich nicht auf dem aktuellen Stand der Forschung.

Dem Bundestag liegen auch eine allgemeine Dokumentation zur Push/Pull Theorie von 2020 sowie ein Kurzinformationsblatt zum Zusammenhang von Sozialleistungen und Migration von 2023 vor (beide vom wissenschaftlichen Dienst). In beiden Dokumenten wird erstens die Kritik am Ansatz deutlich und zweitens herausgestellt, dass der Zusammenhang zwischen Sozialleistungen und Migrationsbewegungen kritisch und differenziert dargelegt werden muss.<sup>2</sup> Flucht- und Migrationsbewegungen sind überaus komplexe Phänomene, die von einer Vielzahl unterschiedlicher Faktoren abhängig sind. Diese Faktoren müssen zur Einschätzung

<sup>1</sup> exemplarisch: Schwenken, Helen (2018): Globale Migration zur Einführung. Junius. Hamburg. S.75; Schammann, Hannes /Gluns, Danielle (2021): Migrationspolitik. Nomos. Baden Baden. S. 18-19.

<sup>2</sup> <https://www.bundestag.de/resource/blob/978636/72f1f9689bc57930474fc0a49c792c4d/WD-1-023-23-pdf.pdf>; <https://www.bundestag.de/resource/blob/799860/b555457732e3ec012177cdf4357110a0/WD-1-027-20-pdf-data.pdf>

von Mobilitätsbewegungen eine systematische Berücksichtigung finden und in ihrem Zusammenspiel analysiert werden.<sup>3</sup> Es genügt also nicht, sich auf sogenannte Pullfaktoren, schon gar nicht auf einen einzigen Pullfaktor - hier die Sozialleistungen - zu beschränken und daran folgenreiche sozialpolitische Maßnahmen anzuschließen.

Migrationsentscheidungen werden auf der ‚Pull-Seite‘ u.a. durch die Existenz starker Rechtssysteme (Attraktion durch demokratische Systeme), Wirtschaftskraft, geographische Nähe/Erreichbarkeit, Communities, Sprache und soziale Netzwerke beeinflusst. Die im Antrag zitierte US-Princeton Studie (siehe: Drucksache 20/4051, S. 3, Fußnote: 5), die den signifikanten Zusammenhang von Sozialleistungen und Migrationen hervorhebt, wurde aufgrund ihrer methodischen Einschränkungen von unterschiedlichen Forschenden kritisiert.<sup>4</sup>

Die Behauptung, dass Sozialleistungen ein besonders starker Pullfaktor seien, lässt sich angesichts aktueller Studien nicht hinreichend belegen und stellt keine plausible Argumentationsgrundlage dar. Die jüngste Studie des Forschungsprojektes "Migration und Sozialstaat", das vom Bundesarbeitsministerium gefördert wird und Migrationsdaten aus über 160 verschiedenen Ländern systematisch auswertet, kommt zu folgenden Ergebnissen: Die Forschenden stellen keine Anziehungseffekte von höheren Sozialleistungen fest.<sup>5</sup> Sie verweisen darauf, dass Menschen tendenziell zwischen Ländern mit vergleichbaren Sozialleistungen migrieren. Eine Studie aus der Schweiz, die von Jeremy Ferwerda, Moritz Marbach und Dominik Hangartner verantwortet wird, analysiert detaillierte administrative Aufzeichnungen, die die gesamte Bevölkerung von Sozialhilfeempfängern zwischen 2005 und 2015 abdecken. Die Studie findet zwar begrenzte Hinweise darauf, dass Zuwanderer\*innen in

<sup>3</sup> <https://www.tagesschau.de/faktenfinder/kontext/migration-push-pull-faktoren-101.html>

<sup>4</sup> Wesentliche Kritikpunkte der Princeton Studie sind laut Dr. Tim Müller, dass u.a. weitere Gesetzesänderungen der dänischen Regierung keine Berücksichtigung fanden, wie bspw. Einschränkungen beim Familiennachzug, Migrant\*innen wurden Wertsachen an der Grenze abgenommen. Diesen Kontext nicht zu berücksichtigen, schwäche laut Dr. Tim Müller die Aussagekraft der Studie. <https://mediendienst-integration.de/artikel/demokratie-ist-ein-pull-faktor.html>). Diese Kritik wird von weiteren Migrationsforschern, Marcus Engler vom Deutschen Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung und Tobias Heidland vom Institut für Weltwirtschaft in Kiel, in Interviewaussagen gestützt. <https://www.mdr.de/nachrichten/deutschland/gesellschaft/faktencheck-sozialleistungen-fluechtlinge-effekt-100.html>

<sup>5</sup> <https://mediendienst-integration.de/artikel/demokratie-ist-ein-pull-faktor.html>

Orte mit höheren Leistungen ziehen. Das Ausbleiben signifikanter Wohlfahrtsmigration deutet allerdings darauf hin, dass die Verbreitung dieses Phänomens überbewertet werde.<sup>6</sup> Eine differenzierte Kommentierung unterschiedlicher Studien, die sich mit den Auswirkungen der Zuwanderung auf Sozialsysteme befassen, lieferte jüngst Hein de Haas (2023: 182-198), der „Mythen der Migration“ allgemeinverständlich auf Basis wissenschaftlicher Befunde dekonstruiert.<sup>7</sup>

**2) Sozialleistungen und Transfer in Herkunftsländer:** Die Einführung von Sachleistungen wird in den vorliegenden Anträgen unter anderem damit begründet, dass Asylbewerber\*innen ihre monetären Sozialleistungen in ihre Herkunftsländer überweisen. Ein im Dezember 2023 publiziertes *factsheet* (Mediendienst Integration) referiert folgende Ergebnisse: Für die Behauptung, dass Asylbewerber\*innen Rücküberweisungen in ihre Herkunftsländer tätigen, gibt es keine Belege, da solche Rücküberweisungen nicht systematisch erfasst, sondern lediglich geschätzt werden. Insofern stellen sie keine plausible Argumentationsgrundlage dar. Zudem basieren die Schätzungen der Bundesbank auf der Gesamtzahl der in Beschäftigung stehenden Migrant\*innen, also derjenigen, die nicht auf Sozialleistungen angewiesen sind. Laut Bundesbank lässt sich auf Basis dieser Zahlen keine Aussage darüber treffen, ob Geflüchtete Teile ihrer Sozialleistungen ins Ausland überweisen.<sup>8</sup> Prof. Dr. Matthias Lücke<sup>9</sup> weist zudem auf zwei weitere Aspekte in der Debatte hin: Erstens verbessern Rücküberweisungen die Lebensbedingungen in den Herkunftsregionen, so dass der Druck, das Land zu verlassen sinkt. Zweitens geben Migrant\*innen und Geflüchtete laut Lücke (2024) etwa 80 Prozent des ihnen zur Verfügung stehenden Geldes in den Ländern aus, in denen sie leben, was einen positiven Effekt auf die deutsche Wirtschaft hat.<sup>10</sup>

<sup>6</sup> <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/ajps.12766>

<sup>7</sup> De Haas, Hein (2023): Migration. 22 populäre Mythen und was wirklich dahinter steckt. S. Fischer. Frankfurt am Main.

<sup>8</sup> „Das meiste Geld aus Deutschland geht in andere Länder in Europa (etwa 75 Prozent). Nur ein kleiner Teil geht in Asylherkunftsländer (rund 12 Prozent)“.

[https://mediendienst-integration.de/fileadmin/Dateien/MEDIENDIENST\\_INTEGRATION\\_Remittances\\_Factsheet\\_final.pdf](https://mediendienst-integration.de/fileadmin/Dateien/MEDIENDIENST_INTEGRATION_Remittances_Factsheet_final.pdf)

<sup>9</sup> Prof. Dr. Matthias Lücke ist Senior Researcher am Kiel Institut für Weltwirtschaft und Honorarprofessor an der Universität Kiel. Von 2000 bis 2003 hat er als Senior Economist beim Internationalen Währungsfonds gearbeitet. Er forscht und lehrt zu den Themen Migration, Entwicklung, internationaler Handel und europäische Integration.

<sup>10</sup> <https://mediendienst-integration.de/artikel/die-bezahlkarte-koennte-nach-hinten-losgehen.html>



**3) Sozialpolitische Maßnahmen zur Eindämmung der unterstellten Sogwirkung:** Die Anträge schlagen sozialpolitische Maßnahmen zur Unterbindung der angenommenen Sogwirkung vor. Dazu zählen die Umstellung auf Sachleistungen und die sogenannte Bezahlkarte. Eine Umstellung auf Sachleistungen geht mit hohen Kosten für die Verwaltung einher. Zudem ist der bürokratische Aufwand sehr hoch. Die Umsetzung ist voraussetzungsreich, weil sie z.B. an die Bereitschaft des Handels geknüpft ist, Gutscheine für Lebensmittel anzunehmen. Der Deutsche Städte- und Gemeindebund kritisiert eine generelle Umstellung von Geld- auf Sachleistungen als nicht zielführend. Miriam Marnich, Referatsleiterin für Asyl, Flüchtlinge und Migration weist auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hin, dieser sei zu entnehmen, dass ein Teil der Unterstützung der Menschen als Geldleistung zur Verfügung stehen muss.<sup>11</sup> Die Bedenken, die Miriam Marnich äußert, werden von Jurist\*innen geteilt, bzw. um weitere Argumente ergänzt. So weist Julian Seidl im Verfassungsblog auf weitere verfassungsrechtliche Einwände hin.<sup>12</sup>

Zusammenfassende Beurteilung: Die vorgeschlagenen Kürzungen und Umstellungen der Sozialleistungen sind aus einer wissenschaftlichen Perspektive in mehrfacher Hinsicht als nicht zielführend zu bewerten. Ihre Begründung entbehrt wissenschaftlichen Belegen in zweifacher Hinsicht. Zum einen ermangelt der Zusammenhang zwischen Sozialleistungen und

<sup>11</sup> <https://www.tagesschau.de/inland/migration-asyldebatte-sachleistungen-100.htm>

<sup>12</sup> Seidl betont vier Aspekte: 1) Bezahlkarten könnten das soziokulturelle Existenzminimum unterschreiten: Gesichert muss sein, dass Leistungsberechtigte dazu imstande sind, ihre soziokulturellen Bedarfe zu befriedigen. Soziokulturelle Bedarfslagen sind unterschiedlich und nicht umstandslos mit einer Bezahlkarte zu decken. Ein Barbetrag ist zwingend, um die Partizipation zu ermöglichen. 2) Wirtschaftliches Handeln wird durch die Bezahlkarte erschwert: Kostengünstiges Kalkulieren von Gütern des alltäglichen Lebens, z.B. bei Flohmärkten, Secondhandläden etc. werde dadurch verunmöglicht. Und sie kann nur da eingesetzt werden, wo sie im Handel als Zahlungsmittel akzeptiert wird, s.o. Die Bezahlkarte schränke zugleich den Spielraum für den Ausgleich zwischen verschiedenen Bedarfspositionen ein. Seidl argumentiert, dass das Bundesverfassungsgericht auf eine pauschal bemessene Regelleistung zur Sicherung des Existenzminimums hinweist. Individuelle Mehrbedarfe in einer Bedarfskategorie sollten durch Einsparungen in anderen Bedarfspositionen ausgeglichen werden können. 3) Einschränkung der Autonomie und Gefahr der Diskriminierung: Die Leistungsberechtigten können nicht frei über ihr Ausgabeverhalten entscheiden. Das paternalistische Ansinnen, Leistungsempfängern bestimmte Ausgabepositionen zu verbieten und sie dadurch zu „besseren“, sei zu kritisieren. Um Stigmatisierung entgegenzuwirken, hat das Bundesverwaltungsgericht die Maßgabe aufgestellt, dass die Sozialhilfe den Hilfeberechtigten ermöglichen müsse, „in der Umgebung von Nicht-Hilfeempfängern ähnlich wie diese“ zu leben (BVerwGE 36, 256). Mit der Bezahlkarte verbundene Diskriminierungseffekte „lassen sich zudem als gleichheitsrechtliches Problem begreifen (so auch die rechtspolitische Kritik). Der Einsatz der Bezahlkarte im Asylbewerberleistungsrecht stellt eine Ungleichbehandlung gegenüber Leistungsberechtigten anderer Grundsicherungssysteme dar, die selbstbestimmt über Geldleistungen verfügen können. 4) Räumliche Beschränkungen auf einen Landkreis durch die regional begrenzten Einsatzmöglichkeiten der Bezahlkarten sind dem Existenzsicherungsrecht laut Seidl fremd <https://verfassungsblog.de/bar-oder-mit-karte/>

Migrationsbewegungen empirischer Befunde. Er basiert lediglich auf nicht belegten Annahmen und stellt dementsprechend keine plausible Grundlage für sozialpolitische Maßnahmen dar. Zum anderen gibt es keinerlei empirisch belegte Hinweise dafür, dass Asylbewerber\*innen im größeren Umfang monetäre Transfers leisten. Die sozialpolitischen Maßnahmen, die als Reaktion auf die (nach Forschungsstand nicht zu belegenden) Annahmen vorgeschlagen werden, haben starke diskriminierende Effekte. Sie führen zur Stigmatisierung und Entmündigung von Asylbewerber\*innen. Darüber hinaus werden unterschiedliche verfassungsrechtliche Bedenken in der Debatte vorgebracht, die einer genauen Prüfung unterzogen werden sollten.