

**AUS DEM**

**SCHATTEN TRETEN**

AUS DEM SCHATTEN TRETEN

# INTEGRATION DURCH EIN LIBERALERES RECHT

CHRISTINA GATHMANN

**Zuwanderer ökonomisch und sozial zu integrieren – sie aus dem Schatten der Gesellschaft herauszuholen –, wird angesichts der aktuellen Entwicklungen zu einer Grundsatzfrage. Im vergangenen Jahr verzeichnete Deutschland die höchste Einwanderungsquote seit 22 Jahren. 2015 wird sich diese Zahl nochmals deutlich erhöhen. Unsere Arbeitsgruppe am Heidelberger Alfred-Weber-Institut für Wirtschaftswissenschaften untersucht, wie sich die Liberalisierung des Staatsbürgerrechts auf die ökonomische und soziale Integration auswirkt – und kommt zu einem überraschenden Ergebnis: Welche Effekte der Zugang zum deutschen Pass hat, ist vorrangig eine Frage des Geschlechts.**

# Z

Zuwanderung und Integration sind ein seit jeher hochpolitisches Thema in Deutschland. Eine pragmatische Debatte über die ökonomischen, sozialen und politischen Herausforderungen von Einwanderung hat dies vielfach erschwert. Seit Langem ist bekannt, dass Immigranten hierzulande – wie auch in vielen anderen Staaten – ökonomisch meist schlechtergestellt sind als die einheimische Bevölkerung. So sind sie im Durchschnitt öfter arbeitslos und erhalten niedrigere Löhne, auch wenn sich der Abstand im Lohnniveau

verringert, je länger ein Zuwanderer auf dem deutschen Arbeitsmarkt tätig ist. Selbst die zweite Einwanderergeneration, die schon in Deutschland geboren ist, hat oftmals geringere Bildungsabschlüsse als einheimische Kinder und Jugendliche.

Die Integrationsprobleme stellen Einwanderungsländer, wie Deutschland es faktisch ist, vor große Herausforderungen: Zum einen werden Zuwanderer wahlweise als Konkurrenten um Arbeitsplätze oder aber als Nutznießer des deutschen Sozialsystems wahrgenommen; zum anderen schüren kulturelle und soziale Differenzen Ängste und Ressentiments in der Bevölkerung. Allerdings ist inzwischen auch deutlich geworden, dass Immigranten gerade in alternden Gesellschaften einen wichtigen Beitrag zur Wahrung des gegenwärtigen Lebensstandards leisten werden. Entsprechend wichtig ist es, in Deutschland nach pragmatischen Lösungen zu suchen, wie die ökonomische und soziale Integration von Zuwanderern verbessert werden kann.



**PROF. CHRISTINA GATHMANN,** PH. D. forscht und lehrt seit 2011 am Alfred-Weber-Institut für Wirtschaftswissenschaften der Universität Heidelberg. Ihre Schwerpunkte liegen im Bereich der Arbeitsmarktkonomie, der Migrationsforschung, der Politischen Ökonomik und der Evaluation von familien- und wirtschaftspolitischen Maßnahmen. Sie hat an der University of Chicago bei den beiden Nobelpreisträgern James J. Heckman und Gary S. Becker promoviert und war von 2004 bis 2009 an der Stanford University beschäftigt. Im Jahr 2003 erhielt sie den Preis der „European Economic Association“ als beste Nachwuchswissenschaftlerin; von 2006 bis 2007 war sie „W. Glenn Campbell and Rita Ricardo-Campbell National“-Fellow am Hoover-Institut der Stanford University. Sie ist gegenwärtig Vorstandsmitglied des deutschen Vereins für Socialpolitik sowie stellvertretende Vorsitzende des wissenschaftlichen Beirats des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie.

Kontakt: christina.gathmann@awi.uni-heidelberg.de

Solche pragmatischen Lösungen sind jedoch nicht mehr nur wichtig – angesichts der vergleichsweise hohen Einwanderungszahlen der vergangenen Jahre werden sie zu einer Notwendigkeit. Im Jahr 2014 kamen 1,2 Millionen Immigranten nach Deutschland, während mehr als 700.000 Menschen, darunter viele ehemalige Einwanderer, das Land wieder verließen. Unter dem Strich lag die Nettozuwanderung somit bei 470.000 und erreichte damit den höchsten Stand seit der Öffnung des Eisernen Vorhangs. Die große Mehrheit der Immigranten – etwa 75 Prozent – kam über die Arbeitnehmerfreizügigkeit aus den EU-Mitgliedsstaaten, vor allem aus osteuropäischen Ländern, sowie, seit der Euro- und Finanzkrise, auch aus einigen „alten“ EU-Staaten wie Spanien. Ebenso in den Zuwanderungszahlen enthalten sind Flüchtlinge, von denen 2014 rund 200.000 einen Asylantrag stellten. Diese Zahl wird 2015 noch um ein Vielfaches übertroffen werden.

#### Wer wird eingebürgert?

Deutschland hatte lange ein sehr restriktives Einbürgerungsrecht, das sich primär an der Abstammung des Zuwanderers orientierte. Im Jahr 1990 reformierte die Bundesregierung das Ausländergesetz und machte damit einen wichtigen Schritt hin zur Liberalisierung des Staatsbürgerrechts. Einwanderer konnten demnach nun auch, ohne Wurzeln in Deutschland zu haben, den deutschen Pass erhalten, wenn sie bestimmte Kriterien erfüllten: Je nach Alter mussten sie acht (bei 16- bis 22-Jährigen) oder 15 Jahre (bei Erwachsenen über 22 Jahren) hier gelebt haben, wirtschaftlich eigenständig sein (bei Erwachsenen) oder mindestens sechs Jahre Schulbildung vorweisen (bei Heranwachsenden); sie durften nicht wegen einer Straftat verurteilt sein und mussten sich überdies zu den demokratischen Prinzipien der Bundesrepublik Deutschland bekennen sowie ihre ursprüngliche Nationalität abgeben.

Die Kriterien zur Einbürgerung wurden durch das Staatsangehörigkeitsgesetz von 1999 weiter liberalisiert: Seitdem reichen zur Einbürgerung acht Jahre Aufenthalt in Deutschland – unabhängig vom Alter. Die anderen Bestimmungen der Reform von 1990 blieben gleich, wurden aber noch durch das Vorweisen von deutschen Sprachkenntnissen ergänzt. Darüber hinaus erhalten nunmehr auch hier geborene Kinder die deutsche Staatsbürgerschaft, sofern einer ihrer Elternteile mindestens acht Jahre in Deutschland gelebt hat.

Die Zahl der Einbürgerungen ist nach den beiden Reformen – wie zu erwarten war – stark angestiegen: In den 1990er-Jahren erwarben jährlich 60.000 bis 70.000 Zuwanderer den deutschen Pass. Seit 2000 liegt diese Zahl bei über 100.000 pro Jahr. Jedoch ist die Einbürgerungsquote in Deutschland immer noch wesentlich niedriger als in traditionellen Einwanderungsländern. So sind in Deutschland

von denjenigen Immigranten, die im Ausland geboren sind und mindestens zehn Jahre hier leben, nur 35 Prozent einbürgerter. In Großbritannien dagegen beträgt dieser Anteil 60 Prozent, in Kanada sogar etwa 80 Prozent. Insbesondere die Einbürgerungsquote von Hochqualifizierten, also von Einwanderern mit mindestens einem Hochschulabschluss, ist hierzulande verhältnismäßig gering. Daran zeigt sich, dass Deutschland seine Attraktivität als Zielland für gut ausgebildete Zuwanderer noch weiter steigern kann.

#### Was bewirkt die Einbürgerung?

Verbessert nun aber die Möglichkeit, den deutschen Pass zu erwerben, die Situation der Einwanderer am Arbeitsmarkt? Und kann Einbürgerung zu mehr sozialer Integration führen?

Ein erleichterter Zugang zur Staatsbürgerschaft gibt dem Einwanderer zunächst einmal eine langfristige ökonomische Perspektive im Zuwanderungsland und signalisiert ihm, dass er als vollständiges Mitglied der Gesellschaft – mit allen Rechten und Pflichten – akzeptiert wird. Ökonomisch schlägt sich diese langfristige Perspektive vor allem darin nieder, dass Immigranten einen stärkeren Anreiz haben, in Wissen und Kompetenzen wie etwa Sprachkenntnisse zu investieren, die ihnen im Zielland nützlich sind. Darüber hinaus bekommen sie Zugang zu allen Berufen und Karrieremöglichkeiten auf dem deutschen Arbeitsmarkt (wie auch über die Arbeitnehmerfreizügigkeit zu allen anderen EU-Arbeitsmärkten). Schließlich macht es ein liberaleres Einbürgerungsrecht auch für Arbeitgeber wirtschaftlich lohnenswert, in die Aus- und Weiterbildung von Einwanderern zu investieren, da deren Bleibewahrscheinlichkeit steigt.

Will man nun die Wirkungen der deutschen Staatsbürgerschaft auf ökonomische und soziale Integration untersuchen, genügt es nicht, eingebürgerte mit nicht eingebürgerten Zuwanderern zu vergleichen, da sich beide Gruppen in vielen Merkmalen unterscheiden. Oft beantragen genau jene Einwanderer einen deutschen Pass, die bereits eine hohe Integrationsbereitschaft haben oder gute Voraussetzungen für eine gelungene Integration mitbringen. Somit würde ein solcher Vergleich hinken. Die Reformen des Staatsbürgerrechts von 1990 und 1999 bieten hier eine einmalige Gelegenheit, die kausalen Wirkungen der Einbürgerung zu analysieren. Denn aufgrund der spezifischen institutionellen Regelungen lagen die Zeitpunkte, zu denen Zuwanderer damals die Staatsbürgerschaft beantragen durften – abhängig von ihrem Alter –, sehr unterschiedlich: Ein Einwanderer, der zum Beispiel 1983 nach Deutschland gekommen war, konnte schon 1991 nach acht Jahren den deutschen Pass erlangen, solange er jünger als 23 war; ein Immigrant hingegen, der im selben Jahr eingewandert, jedoch 23 Jahre oder älter war, durfte den Pass erst 1998 nach 15 Jahren beantragen. Ähnliche Unterschiede im Zugang zur deutschen

# „Ein erleichterter Zugang zur Staatsbürgerschaft gibt dem Einwanderer eine langfristige ökonomische Perspektive und signalisiert ihm, dass er als vollständiges Mitglied der Gesellschaft akzeptiert wird.“

Staatsbürgerschaft ergeben sich für spätere und frühere Einwanderungsjahre.

## Frauen profitieren

In unserem Forschungsprojekt am Alfred-Weber-Institut für Wirtschaftswissenschaften der Universität Heidelberg haben wir uns diese altersabhängigen Regelungen zunutze gemacht. Die Grundidee dabei ist, die ökonomische und soziale Integration von Zuwanderern miteinander zu vergleichen, die im gleichen Jahr nach Deutschland kamen und ähnlich alt sind, aber aufgrund der altersspezifischen Regelungen zu sehr unterschiedlichen Zeitpunkten einen deutschen Pass beantragen können. Unsere empirischen Analysen fußen auf Daten von mehreren Tausend Einwanderern, die seit Mitte der 1970er-Jahre bis zur Jahrtausendwende nach Deutschland kamen.

Die Ergebnisse, wie und bei wem der Zugang zur Staatsbürgerschaft die ökonomische und soziale Integration beeinflusst, haben uns selbst überrascht. So zeigt sich, dass die Liberalisierung die ökonomische Position insbesondere

von eingewanderten Frauen erheblich verbessert hat. Dies liegt zum einen daran, dass Frauen mit dem Zugang zur Staatsbürgerschaft stärker am Arbeitsmarkt präsent sind: Ihre Beschäftigungsquote erhöht sich, und bereits beschäftigte Frauen arbeiten im Durchschnitt vier Stunden mehr pro Woche als vorher. Zum anderen ist der deutsche Pass mit Verbesserungen der Arbeitsbedingungen verbunden: Frauen sind danach weniger in befristeten Arbeitsverträgen zu finden und bleiben im Durchschnitt länger in einem Betrieb beschäftigt.

Diese Verbesserung in den Erwerbsverläufen spiegelt sich auch im Verdienst wider: Frauen, die die Staatsbürgerschaft erworben haben, wechseln häufiger in besser bezahlte Berufe wie etwa Angestelltenverhältnisse. Im Schnitt verdienen sie nach fünf Jahren etwa 35 Prozent mehr als noch vor der Einbürgerung. Somit trägt der Zugang zum deutschen Pass ganz wesentlich zur Verbesserung der ökonomischen Situation bei. Für die eingewanderten Frauen bedeutet dies vor allem, dass sie finanziell unabhängiger sind. Gleichzeitig haben wir keine Hinweise

darauf gefunden, dass eingebürgerte Zuwanderer stärker soziale Transfers wie Arbeitslosengeld I oder II beziehen.

### Soziale Integration

Die Verbesserung der Arbeitsmarktsituation ist zweifels- ohne ein wichtiger Aspekt des Integrationsprozesses, jedoch hat dieser Prozess noch eine andere Dimension – die soziale: Hat der Erwerb des deutschen Passes auch Folgen für so private Entscheidungen wie die Partnerwahl oder die Anzahl der Kinder? Und wirkt er sich auf die Art und Weise aus, wie man über die Stellung der Frau in der Gesellschaft denkt? Unsere Forschungsergebnisse zeigen, dass es tatsächlich zu einer Anpassung an hiesige Lebens- muster kommt. Frauen, die die deutsche Staatsbürger- schaft erhalten haben, heiraten später und passen sich somit dem Heiratsverhalten der Einheimischen an. Unter gering qualifizierten Frauen sinkt die Wahrscheinlichkeit für einen Partner mit deutscher Staatsbürgerschaft. Und bei hoch qualifizierten Frauen und Männern zeigt sich folgendes Muster: Hier steigt die Wahrscheinlichkeit, einen Partner mit deutscher Staatsbürgerschaft zu haben; ebenso steigt die Bildung des Partners an.

Diese Ergebnisse deuten darauf hin, dass insbesondere Frauen durch den Zugang zur deutschen Staatsbürger- schaft freier in ihrer Partnerwahl sind. Außerdem bekom- men Frauen, die den deutschen Pass erworben haben, insgesamt weniger Kinder, die sie zudem später zur Welt bringen. Damit passen sie sich dem deutschen Geburts- verhalten an. Diese Verschiebungen zeigen sich besonders deutlich bei hoch qualifizierten Frauen.

Darüber hinaus konnten wir aufzeigen, dass auch die An- sichten der eingewanderten Männer gegenüber ihren eingebürgerten Frauen liberaler werden. So stimmen diese Männer weniger häufig der Aussage zu, dass der Ehemann alleine das Geld verdienen sollte, während die Frau sich um Haus und Kinder kümmert; gleichzeitig finden es mehr eingewanderte Männer denkbar, dass eine Frau Karriere und Kinder verbindet. Unsere weiteren Untersuchungen haben ergeben, dass ungefähr ein Drittel der Veränderungen bei der Partnerwahl und dem Geburtenverhalten durch die Verbesserung der ökonomischen Position von Frauen zu erklären ist.

Insgesamt zeigen unsere Forschungsergebnisse, dass ein deutscher Pass die ökonomische und soziale Integration von Frauen in Deutschland erheblich beschleunigt. Über die Frage, warum vor allem Frauen von der Liberalisierung des Staatsbürgerrechts profitieren, lässt sich momentan nur spekulieren. Eine Hypothese wäre, dass die Zugewinne am Arbeitsmarkt vor allem durch verbesserte Möglichkei- ten zum Job- und Berufswechsel sowie Anpassungen im Arbeitsangebot zustande kommen. Eingewanderten Frauen scheint dies stärker entgegenzukommen, womöglich, weil

**„Die Liberalisierung  
des Staatsbürger-  
rechts hat  
insbesondere die  
ökonomische  
Position von  
eingewanderten  
Frauen erheblich  
verbessert.“**

OUT OF THE SHADOW

# INTEGRATION THROUGH LIBERAL LAWS

CHRISTINA GATHMANN

Immigration and integration have always been politically charged topics in Germany, a fact that has frequently impeded a pragmatic debate about the economic, social and political challenges involved in immigration. At the same time, integrating immigrants into our society is becoming ever more important: On the one hand, Germany needs the new arrivals in order to maintain its standard of living in view of low birth rates and an ageing population; on the other hand, immigration figures in Germany reached a 22-year-high in 2014. Our research group at the Heidelberg Alfred Weber Institute for Economics investigates how a liberalisation of German citizenship law could contribute to successfully mastering the challenges of immigration and integration.

The results of our long-term study show that women in particular benefit from having easier access to a German passport: Their employment rate rises, they work fewer temporary jobs, and their average salary increases. Moreover, they adapt to German life patterns: Women with German citizenship have more freedom in their choice of partner, they have fewer children and become mothers later in life. Also, immigrant men develop more liberal views with respect to their naturalised wives. This means that overall, a reform of citizenship law generates strong positive impulses that benefit both immigrants and German society as a whole. Obviously it does not always take special programmes or political campaigns to achieve a goal; sometimes it is enough for a government to set up the right framework conditions. In terms of immigration policy, this means giving immigrants a long-term perspective in Germany – a fundamental insight that can also be applied to the current refugee crisis. ●

**“The liberalisation of citizenship law generates strong positive impulses that benefit both immigrants and German society as a whole.”**

PROF. CHRISTINA GATHMANN, PH.D. joined the Alfred Weber Institute for Economics at Heidelberg University in 2011. Her areas of expertise are labour economics, migration research, political economics and policy evaluation in the field of family politics and economic policy. Prof. Gathmann obtained her Ph.D. from the University of Chicago, where she studied under Nobel laureates James J. Heckman and Gary S. Becker, and held a position at Stanford University from 2004 to 2009. In 2003 she received the award for best junior researcher of the 'European Economic Association'; from 2006 to 2007 she was a 'W. Glenn Campbell and Rita Ricardo-Campbell National' fellow at the Hoover Institute of Stanford University. Christina Gathmann is a member of the Executive Council of the German Association for Social Policy (Verein für Socialpolitik) and Deputy Chairperson of the Academic Advisory Board at the Federal Ministry for Economic Affairs and Energy.

Contact: christina.gathmann@awi.uni-heidelberg.de

sie eher in Jobs im Dienstleistungssektor beschäftigt sind, in denen sich ein deutscher Pass positiv auswirkt. Männer mit Migrationshintergrund dagegen arbeiten vor allem in der Industrie, die im Durchschnitt höhere Löhne bezahlt, in der ein deutscher Pass aber weniger Effekte zu haben scheint. Eine zweite Hypothese wäre, dass eingewanderte Frauen gewöhnlich ökonomisch schlechtergestellt sind – ihre Beschäftigungsquote ist traditionell sehr niedrig, und sie verdienen deutlich weniger als deutsche Frauen. Daher haben eingewanderte Frauen einen großen Nachholbedarf, der nun durch den Zugang zur deutschen Staatsbürgerschaft geleistet wird.

#### **Eine Frage der richtigen Rahmenbedingungen**

Aus den Erfahrungen mit den Reformen des Staatsbürgerrechts lassen sich einige wichtige Erkenntnisse für die zukünftige Einwanderungspolitik in Deutschland ziehen. Die vielleicht wichtigste Erkenntnis ist, dass es nicht immer besonderer Programme oder politischer Aktionen bedarf, um ein Ziel zu erreichen. Vielmehr genügt es oft, wenn von staatlicher Seite die Rahmenbedingungen richtig gesetzt werden, sodass Anreize für die Einwanderer und Arbeitgeber entstehen, die gewünschte Integrationsleistung selbstständig voranzubringen. In der Einwanderungspolitik ist die wohl wichtigste Rahmenbedingung die Gewährung einer langfristigen Perspektive in Deutschland. Die Erfahrung mit der Staatsbürgerschaftsreform zeigt, dass hiervon starke positive Impulse ausgehen – sowohl für die Zugewanderten als auch für Deutschland.

Diese grundlegende Einsicht, auf die Einwanderungsländer wie Kanada und die USA schon immer setzen, lässt sich meiner Ansicht nach auch auf Flüchtlinge übertragen. Die Aussicht einer permanenten Aufenthaltserlaubnis in Deutschland würde für Zuwanderer aus Kriegs- und Konfliktgebieten einen starken Anreiz zur Integration setzen. Gleichzeitig würde sich das Leben der Flüchtlinge erheblich verbessern, da sie nicht länger in Unsicherheit über die Länge ihres Aufenthaltes leben müssten. Unsicherheit darüber, ob man in einem Land bleiben kann oder nicht, wirkt sich fast immer negativ auf Integrationsanstrengungen wie Spracherwerb oder Ausbildung aus. Hier wäre eine Politik wünschenswert, die einen Verbleib fördert, während sie gleichzeitig Integration, etwa in den Arbeitsmarkt, fordert.

Eine zweite wichtige Erkenntnis ist, dass Deutschland trotz der großen Fortschritte in den letzten 25 Jahren anderen Einwanderungsländern in einem Punkt noch deutlich hinterherhinkt: bei der Einbürgerungsquote vor allem von gut ausgebildeten Zuwanderern. In den vergangenen Jahren ist das Bildungsniveau der Einwanderer nach Deutschland stark angestiegen. Während in den frühen 1990er-Jahren nur 13 Prozent der Immigranten einen Universitätsabschluss hatten, ist dieser Anteil für Zuwanderer,

die zwischen 2005 und 2009 nach Deutschland kamen, auf 37 Prozent gestiegen – und damit fast doppelt so hoch wie in der deutschen Erwerbsbevölkerung. Hierin liegt eine große Chance, die es zukünftig noch besser zu nutzen gilt – damit Einwanderer von Deutschland profitieren können und Deutschland von seinen Einwanderern. ●

**„Eine permanente Aufenthaltserlaubnis in Deutschland würde auch für Flüchtlinge aus Kriegs- und Konfliktgebieten einen starken Anreiz zur Integration setzen.“**