

FORSCHUNGSERGEBNISSE

Wie unterscheidet sich das Meinungsbild zu Schulen zwischen den deutschen Regionen?

Ergebnisse des

ifo Bildungsbarometers 2023

Katharina Werner, Vera Freundl,

Franziska Pfaehler, Katharina

Wedel und Ludger Wößmann

Kein Homeoffice ist auch keine Lösung

Jean-Victor Alipour

DATEN UND PROGNOSEN

ifo Local Election Lab (ifo LOCEL)

Luisa Dörr, Klaus Gründler, Philipp

Heil, Niklas Potrafke, Simon Rippert,

Marcel Schlepper und Lissia Weber

ifo Migrationsmonitor: Einbürgerungspolitik in Deutschland

Clara Albrecht und Tetyana

Panchenko

Wie geht es ukrainischen Geflüchteten in Deutschland?

Tetyana Panchenko

Ökonomenpanel: Halbzeitbilanz der Wirtschaftspolitik der Ampel-Koalition

Klaus Gründler, Aaron Günther,

Niklas Potrafke und Marcel Schlepper

Kurzfassung der Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2023

Projektgruppe

Gemeinschaftsdiagnose

ZUR DISKUSSION GESTELLT

Schulterchluss oder Sackgasse – gelingt Europa eine wirksame Asyl- und Integrationspolitik?

Cevat Giray Aksoy, Panu Poutvaara und Felicitas Schikora, Sulin Sardoschau und Philipp Jaschke, Theresa Kuchler, Hans Vorländer, Tobias Heidland und Matthias Lücke, Andreas Steinmayr, Herbert Brücker



ifo Schnelldienst
ISSN 0018-974 X (Druckversion)
ISSN 2199-4455 (elektronische Version)

Herausgeber: ifo Institut, Poschingerstraße 5, 81679 München, Postfach 86 04 60, 81631 München,
Telefon (089) 92 24-0, Telefax (089) 98 53 69, E-Mail: ifo@ifo.de.
Redaktion: Annette Marquardt, Dr. Cornelia Geißler.
Redaktionskomitee: Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest, Prof. Dr. Chang Woon Nam.
Vertrieb: ifo Institut.

Erscheinungsweise: monatlich + zwei Sonderausgaben.
Bezugspreis jährlich: EUR 150,-
Preis des Einzelheftes: EUR 12,-
jeweils zuzüglich Versandkosten.
Layout: Kochan & Partner GmbH.
Satz: ifo Institut.
Druck: SAS Druck, Fürstenfeldbruck.
Nachdruck und sonstige Verbreitung (auch auszugsweise):
nur mit Quellenangabe und gegen Einsendung eines Belegexemplars.

im Internet:
<https://www.ifo.de>

Gefördert durch:



aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages

10/2023

ifo SCHNELLDIENST

Schulterschluss oder Sackgasse – gelingt Europa eine wirksame Asyl- und Integrationspolitik?

Der jüngste Asylkompromiss der Europäischen Union sieht eine gleichmäßigere Verteilung der Geflüchteten in der gesamten EU vor. Parallel werden Abkommen mit Ländern wie Tunesien geschlossen, um die Migrationsbewegungen bereits außerhalb der EU zu beeinflussen. Aber lösen diese Abkommen die aktuellen Probleme? Unsere Autoren diskutieren die Reformvorschläge und zeigen mögliche Verbesserungen auf.

Flüchtlingsschutz kann als internationales öffentliches Gut gesehen werden: Jedes Land hat ein Interesse, möglichst wenige Flüchtlinge aufzunehmen. Gleichzeitig profitiert es von der Aufnahme von Flüchtlingen in den Nachbarländern. Effizienter wäre das Verfahren daher, wenn das gesamte Asylsystem in EU-Verantwortung organisiert und aus dem EU-Budget finanziert würde, argumentieren die Autoren. Die Trennung von irregulärer Einreise und dem Recht auf Asyl wird in einem weiteren Beitrag als Kernstück der Reform gesehen.

Und was passiert in den EU-Ländern, wenn die Geflüchteten da sind? In Deutschland ist unklar, wer für ihre Unterbringung und Integration aufkommen soll – Bund, Länder oder Kommunen? Die administrativen Prozesse sind zu kompliziert und zu langwierig. Die Integration in den Arbeitsmarkt verläuft schleppend. Wie kann die Integrationspolitik also verbessert werden?

Es lohnt sich, die Ausgangssituation am ersten Wohnort bei der Verteilung zu betrachten: Denn es entstehen erhebliche Kosten für Geflüchtete, wenn diese in Landkreisen mit hoher Arbeitslosigkeit untergebracht sind, die wenig Aufnahmekapazitäten haben. Nicht zu unterschätzen sind die wirtschaftlichen Kosten von Fremdenfeindlichkeit: Xenophobe Einstellungen in der Aufnahmegesellschaft führen oft dazu, dass Geflüchtete keinen Job finden bzw. nur wenig verdienen. Sie sind dann auf Sozialleistungen angewiesen, gleichzeitig entgehen dem Staat mögliche Steuereinnahmen. Prävention und Aufklärung könnten die Bedrohungslage für Geflüchtete eindämmen.

Auf unserer Website finden Sie weitere Beiträge zur Migrationspolitik

<https://www.ifo.de/themen/migration>



ZUR DISKUSSION GESTELLT

Schulterschluss oder Sackgasse – gelingt Europa eine wirksame Asyl- und Integrationspolitik?

- Bessere Integration durch Reform des Verteilungsmechanismus von Geflüchteten möglich** 3
Cevat Giray Aksoy, Panu Poutvaara und Felicitas Schikora
- Kosten der Xenophobie: Die Rolle der Aufnahmegesellschaft bei der Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten** 8
Sulin Sardoschau und Philipp Jaschke
- Soziale Integration syrischer Geflüchteter in Deutschland** 12
Theresa Kuchler
- Deutschlands Migrationspolitik unter Druck – doch vor falschen Erwartungen muss gewarnt werden** 14
Hans Vorländer
- Flüchtlingsschutz als internationales öffentliches Gut organisieren** 17
Tobias Heidland und Matthias Lücke
- Menschlich, fair und akzeptiert – Ideen für die Zukunft des europäischen Asylsystems** 20
Andreas Steinmayr
- Die Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems wird an ihren inneren Widersprüchen scheitern** 24
Herbert Brücker

FORSCHUNGSERGEBNISSE

- Wie unterscheidet sich das Meinungsbild zu Schulen zwischen den deutschen Regionen? Regionale Ergebnisse des ifo Bildungsbarometers 2023** 29
Katharina Werner, Vera Freundl, Franziska Pfaehler, Katharina Wedel und Ludger Wößmann
- Kein Homeoffice ist auch keine Lösung** 35
Jean-Victor Alipour

DATEN UND PROGNOSEN

- ifo Local Election Lab (ifo LOCEL)
Georeferenzierung der Bundestagswahlbezirke für die 400 größten Städte in Deutschland** 39
Luisa Dörr, Klaus Gründler, Philipp Heil, Niklas Potrafke, Simon Rippert, Marcel Schlepper und Lissia Weber
- ifo Migrationsmonitor
Einbürgerungspolitik in Deutschland – aktuelle Entwicklungen und Reformaussichten** 45
Clara Albrecht und Tetyana Panchenko
- Wie geht es ukrainischen Geflüchteten in Deutschland?
Ergebnisse von ifo-Umfragen** 52
Tetyana Panchenko
- Eine Halbzeitbilanz – so bewerten Ökonominen und Ökonomen die Wirtschaftspolitik der Ampel-Koalition** 63
Klaus Gründler, Aaron Günther, Niklas Potrafke und Marcel Schlepper
- Kaufkraft kehrt zurück – politische Unsicherheit hoch
Kurzfassung der Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2023** 67
Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose

Schulterschluss oder Sackgasse – gelingt Europa eine wirksame Asyl- und Integrationspolitik?

Der jüngste Asylkompromiss der Europäischen Union verabschiedet sich vom Dublin-System und sieht eine gleichmäßigere Verteilung der Geflüchteten in der gesamten EU vor. Parallel werden Abkommen mit Ländern wie Tunesien geschlossen, um die Migrationsbewegungen bereits außerhalb der EU zu beeinflussen. Aber lösen diese Abkommen die aktuellen Probleme? Und was passiert in den EU-Ländern, wenn die Geflüchteten da sind? In Deutschland sehen sich Kommunen an ihren Belastungsgrenzen. Die administrativen Prozesse verlaufen zu kompliziert und zu langwierig. Die Integration in den Arbeitsmarkt – wo möglich – verläuft teils schleppender als in anderen EU-Ländern. Dabei zeigen Studien, dass die Erwerbsbeteiligung ein wichtiger Schritt für die Integration ist. Wie kann die Integrationspolitik also verbessert werden?

Cevat Giray Aksoy, Panu Poutvaara und Felicitas Schikora

Bessere Integration durch Reform des Verteilungsmechanismus von Geflüchteten möglich

Die Entscheidung, wo genau Asylsuchende nach ihrer Ankunft in Deutschland untergebracht werden, gleicht einem Lotterieverfahren. Ein Algorithmus bestimmt zunächst das Bundesland. Dieser hat das Ziel, die finanzielle Belastung durch die Unterbringung Geflüchteter gleichmäßig auf die Bundesländer zu verteilen. Die Anzahl von Asylsuchenden pro Bundesland wird über eine gesetzlich festgeschriebene Formel bestimmt, die jährlich unter Berücksichtigung der vergangenen zwei Jahre berechnet wird. Der »Königsteiner Schlüssel« berücksichtigt dabei das Steuereinkommen (bestimmt 2/3 der Quote) und die Bevölkerungszahl von Bundesländern (bestimmt 1/3 der Quote). Die Bundesländer verteilen Asylsuchende in einem zweiten Schritt mit Hilfe vorbestimmter Regularien in die Landkreise weiter, wobei Asylbewerberinnen und Asylbewerber in der Regel proportional zur vorhandenen Bevölkerung verteilt werden.

Laut Bundesamt für Migration und Flüchtlinge wird das erste Bundesland, in dem ein Asylsuchender untergebracht wird, lediglich durch drei Faktoren bestimmt (BAMF 2022): Ob das Bundesland die Asylanträge des entsprechenden Herkunftslands bearbeitet, inwiefern die tatsächliche Anzahl von Asylsuchenden von der berechneten Zielgröße auf Grundlage des

»Königsteiner Schlüssels« abweicht sowie die Familienzusammensetzung des/der Bewerbenden. Die Wünsche von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern werden grundsätzlich nicht berücksichtigt. Es ist für Asylsuchende, die bereits Familienmitglieder in Deutschland haben, jedoch möglich, die Verlegung in eine andere Erstaufnahmeeinrichtung im Sinne der Familienzusammenführung zu beantragen. Dies betrifft allerdings lediglich einen kleinen Teil der Betroffenen.

Wie wirkt sich der beschriebene Verteilungsmechanismus auf die Integration Geflüchteter aus? Eine aktuelle Publikation von Aksoy et al. (2023) stellt diese Frage und untersucht dabei insbesondere die Bedeutung von Arbeitslosigkeit und die Einstellung der lokalen Bevölkerung gegenüber Migrantinnen und Migranten am ersten Wohnort (d. h. der erste Landkreis, in den eine Geflüchtete bzw. ein Geflüchteter zugeteilt wird).

Die Datengrundlage für die Analyse bildet die IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten, eine repräsentative jährliche Erhebung von Geflüchteten, die seit 2013 in Deutschland Schutz gesucht haben (Brücker et al. 2016). Die meisten Geflüchteten in unserer Stichprobe stammen aus Syrien (53 %), Afghanistan (13 %) und Irak (14 %). Da das Bundesamt für

Migration und Flüchtlinge Syrien (43 %), Afghanistan (17 %) und Irak (11 %) als die wesentlichen Herkunftsländer benennt, können wir davon ausgehen, dass unsere Stichprobe bezüglich der Staatsangehörigkeit gut mit der Grundgesamtheit Geflüchteter in Deutschland vergleichbar ist.

GROSSE UNTERSCHIEDE IN DER ARBEITSMARKTBETEILIGUNG VON MÄNNLICHEN UND WEIBLICHEN GEFLÜCHTETEN

Zunächst betrachten wir die Arbeitsmarktbeteiligung Geflüchteter nach Jahren seit ihrer Ankunft in Deutschland. Tabelle 1 stellt die Bildungs- und Erwerbsbeteiligung für Asylsuchende im Alter von 18 bis 49 Jahren in den folgenden Kategorien in Prozent dar: Besuch einer Schule/Universität, Ausbildung, Vollzeitbeschäftigung, Teilzeitbeschäftigung, Nicht in Ausbildung, Arbeit oder Schulung, Nicht in Ausbildung, Arbeit oder Schulung, aber Besuch eines Integrationskurses. Es zeigen sich deutliche



Cevat Giray Aksoy, Ph.D.

ist Associate Director of Research an der EBRD und Assistant Professor of Economics am King's College London.



Prof. Panu Poutvaara, Ph.D.

leitet das ifo Zentrum für Internationalen Institutionenvergleich und Migrationsforschung und ist Professor für Volkswirtschaftslehre, insbesondere vergleichende Institutionenökonomik, an der Ludwig-Maximilians-Universität München. Er ist auch Mitglied des Sachverständigenrats für Integration und Migration.



Dr. Felicitas Schikora

ist Referentin für Arbeitsmarkt und Sozialpolitik in der Hauptabteilung Analyse und Beratung der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. (KAS).

Geschlechterunterschiede: Während 28 % der männlichen Geflüchteten in Voll- oder Teilzeit arbeiten, sind weniger als 7 % der weiblichen Geflüchteten erwerbstätig. Unabhängig von der Aufenthaltsdauer in Deutschland sind weibliche Geflüchtete weniger häufig in Aus- bzw. Weiterbildung oder am deutschen Arbeitsmarkt beschäftigt. Auch nach fünf Jahren Aufenthalt in Deutschland bleibt die Mehrheit der weiblichen Geflüchteten arbeitslos oder nimmt nicht aktiv am Arbeitsmarkt teil. Diese Differenz lässt sich teilweise durch die Anwesenheit von Kindern erklären: 72 % der weiblichen Geflüchteten geben an, ein minderjähriges Kind im Haushalt zu haben, bei Männern liegt die Wahrscheinlichkeit bei nur 43 %. Aber selbst wenn nur ledige Geflüchtete ohne Kinder betrachtet werden, ist ein Großteil der weiblichen Geflüchteten auch vier bis fünf Jahre nach Ankunft in Deutschland noch nicht erwerbstätig. Die Integration weiblicher Geflüchteter in den deutschen Arbeitsmarkt ist folglich eine zentrale Herausforderung.

EMPIRISCHE ANALYSE

Unsere Studie untersucht, wie sich das Niveau der Arbeitslosigkeit und die Einstellung der lokalen

Bevölkerung gegenüber Migrantinnen und Migranten in dem Landkreis des ersten Wohnsitzes auf die zukünftige Arbeitsmarktbeteiligung und weitere Integrationsfaktoren auswirkt. Wir nutzen die Informationen zur Landkreisebene aus zwei Gründen: Erstens machen die meisten Bundesländer von einer formellen Zuteilungsregel Gebrauch, um Geflüchtete auf Landkreise zu verteilen, verzichten aber darauf, eine Zuweisung auf Gemeinden vorzunehmen. Wir können daher annehmen, dass die Zuteilung auf Landkreisebene zufällig erfolgt, auf Gemeindeebene ist dies weniger eindeutig. Ein zweiter Grund, die Analyse auf Ebene der Landkreise durchzuführen, besteht darin, dass es in Deutschland einerseits zahlreiche Landkreise gibt, um mögliche Effekte mit einer angemessenen statistischen Aussagekraft zu schätzen, und diese andererseits groß genug sind, um die meisten täglichen Interaktionen innerhalb des Landkreises stattfinden zu lassen.

Für die empirische Analyse nutzen wir die Arbeitslosenquoten auf Ebene der Landkreise im Jahr 2014 – bevor die meisten Asylsuchenden in unserer Stichprobe nach Deutschland kamen. Um die Einstellung der lokalen Bevölkerung gegenüber Einwandererinnen und Einwanderern zu messen, verwenden wir zum einen ein bereits in der Literatur bestehendes Messinstrument – der Stimmanteil für rechtsextreme Parteien –, zum anderen messen wir die Einstellung gegenüber Migrantinnen und Migranten mit Hilfe von Tweets. Auf Basis geokodierter Tweets in Deutschland im Jahr 2014 identifizieren wir zunächst diejenigen Tweets, die Wörter oder Hashtags mit Bezug zu Migrantinnen und Migranten bzw. zu Migration allgemein enthalten. Anschließend bilden wir die entsprechenden Tweets auf einer Deutschlandkarte ab und können so den Landkreis, in dem ein Tweet abgesetzt wurde, ermitteln. In Summe erhalten wir 165 757 Tweets (darunter 14 705 englische Tweets, die wir ins Deutsche übersetzen). Zusätzlich entfernen wir Benutzernamen, Links und Hashtags, nicht aber die mit Hashtags versehenen Wörter. Danach verwenden wir bestehende Python-Pakete und generieren so einen neuartigen auf Tweets basierenden negativen Stimmungsindeks, um die Stimmungslage auf Landkreisebene mit Hilfe von Tweets zu analysieren.

Zusätzlich greifen wir auch auf den Stimmanteil für rechtsextreme Parteien bei den Bundestagswahlen 2013 und 2017 zurück, um die Einstellung der lokalen Bevölkerung gegenüber Migrantinnen und Migranten auf Landkreisebene zu ermitteln. Die Wählerinnen und Wähler bestimmen die Abgeordneten des Parlaments bei einer Bundestagswahl in Deutschland mit zwei Stimmen: Mit der Erststimme wird ein Kandidat oder eine Kandidatin im Wahlkreis nach dem Mehrheitswahlrecht gewählt, mit der Zweitstimme wählt man eine Partei. Die Zweitstimme ist wichtiger, da sie den Anteil der Sitze bestimmt, den jede Partei im Bundestag erhält. Sie ist auch das bessere Maß für die Unterstützung der Parteien auf Landkreisebene, da

Tabelle 1

Aktivität nach Jahren seit Ankunft in Deutschland

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	Summe	1 Jahr seit Ankunft	2 Jahre seit Ankunft	3 Jahre seit Ankunft	4 Jahre seit Ankunft	5 Jahre seit Ankunft
Panel A – Gesamte Stichprobe						
Schule/Universität	0.023 (0.151)	0.011 (0.105)	0.023 (0.150)	0.028 (0.166)	0.024 (0.152)	0.021 (0.145)
Ausbildung	0.028 (0.164)	0.004 (0.063)	0.015 (0.122)	0.032 (0.175)	0.061 (0.240)	0.073 (0.260)
Vollzeitbeschäftigt	0.101 (0.301)	0.015 (0.122)	0.051 (0.220)	0.136 (0.343)	0.195 (0.396)	0.141 (0.349)
Teilzeitbeschäftigt	0.096 (0.294)	0.038 (0.192)	0.076 (0.266)	0.109 (0.312)	0.156 (0.363)	0.141 (0.349)
Nicht in Ausbildung, Arbeit, Schulung	0.606 (0.489)	0.732 (0.443)	0.640 (0.480)	0.569 (0.495)	0.498 (0.500)	0.560 (0.497)
Nicht erwerbstätig, in Integrationskurs	0.147 (0.354)	0.200 (0.400)	0.195 (0.396)	0.125 (0.331)	0.067 (0.250)	0.064 (0.245)
Anzahl	6188	996	1652	2587	719	234
Panel B – Männliche Geflüchtete						
Schule/Universität	0.024 (0.152)	0.012 (0.110)	0.023 (0.149)	0.028 (0.164)	0.023 (0.149)	0.031 (0.173)
Ausbildung	0.040 (0.195)	0.005 (0.073)	0.024 (0.152)	0.043 (0.203)	0.086 (0.281)	0.100 (0.301)
Vollzeitbeschäftigt	0.162 (0.369)	0.026 (0.160)	0.085 (0.279)	0.210 (0.407)	0.302 (0.459)	0.238 (0.428)
Teilzeitbeschäftigt	0.122 (0.327)	0.053 (0.224)	0.101 (0.302)	0.139 (0.346)	0.177 (0.382)	0.169 (0.376)
Nicht in Ausbildung, Arbeit, Schulung	0.504 (0.500)	0.674 (0.469)	0.557 (0.497)	0.462 (0.499)	0.356 (0.479)	0.423 (0.496)
Nicht erwerbstätig, in Integrationskurs	0.148 (0.356)	0.229 (0.420)	0.210 (0.408)	0.119 (0.324)	0.057 (0.232)	0.038 (0.193)
Anzahl	3692	568	928	1625	441	130
Panel C – Weibliche Geflüchtete						
Schule/Universität	0.023 (0.149)	0.009 (0.096)	0.023 (0.152)	0.029 (0.168)	0.025 (0.157)	0.010 (0.098)
Ausbildung	0.010 (0.102)	0.002 (0.048)	0.004 (0.064)	0.012 (0.111)	0.022 (0.146)	0.038 (0.193)
Vollzeitbeschäftigt	0.010 (0.102)	0.000 (0.000)	0.007 (0.083)	0.012 (0.111)	0.025 (0.157)	0.019 (0.138)
Teilzeitbeschäftigt	0.056 (0.231)	0.019 (0.136)	0.044 (0.206)	0.058 (0.234)	0.122 (0.328)	0.106 (0.309)
Nicht in Ausbildung, Arbeit, Schulung	0.756 (0.430)	0.808 (0.394)	0.746 (0.436)	0.752 (0.432)	0.723 (0.448)	0.731 (0.446)
Nicht erwerbstätig, in Integrationskurs	0.144 (0.351)	0.161 (0.368)	0.175 (0.381)	0.136 (0.343)	0.083 (0.276)	0.096 (0.296)
Anzahl	2496	428	724	962	278	104

Quelle: Berechnungen der Autoren.

sie nicht von regionalen Eigenheiten, wie beispielsweise der Personenwahl der Direktkandidatin bzw. des Direktkandidaten oder taktischer Wahl, beeinflusst wird.

Wir untersuchen vier Ergebnisvariablen: die Wahrscheinlichkeit eines/einer Asylsuchenden, eine Aus- bzw. Weiterbildung oder eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen, die Wahrscheinlichkeit eines/einer Asylsuchenden in Voll- oder Teilzeit beschäftigt zu sein, das monatliche Nettoeinkommen und den multidimensionalen Integrationsindex, der verschiedene Aspekte der Integration, beispielsweise wirtschaftliche und soziale Integration, berücksichtigt. Bei der Messung der Beschäftigung in Voll- und Teilzeit beschränken wir die Analyse auf Asylbewerberinnen und Asylbewerber im Alter von 25 bis 49 Jahren, während wir für die anderen Ergebnisvariablen Geflüchtete im Alter von 18 bis 49 Jahre beobachten.

In allen Analysen schätzen wir die Effekte von Arbeitslosigkeit und die Einstellung gegenüber Einwandererinnen und Einwanderern im Landkreis des ersten Wohnsitzes gleichzeitig. Wir fügen Dummyvariablen für das Jahr der Befragung (um für Schocks zu kontrollieren, die die Ergebnisvariablen in mehreren Landkreisen gleichzeitig beeinflussen) und Dummyvariablen für NUTS-2-Regionen (zur Kontrolle von zeitinvarianten Variationen in den Ergebnisvariablen, die durch Faktoren verursacht werden, die zwischen den Regionen variieren) sowie demografische Kontrollva-

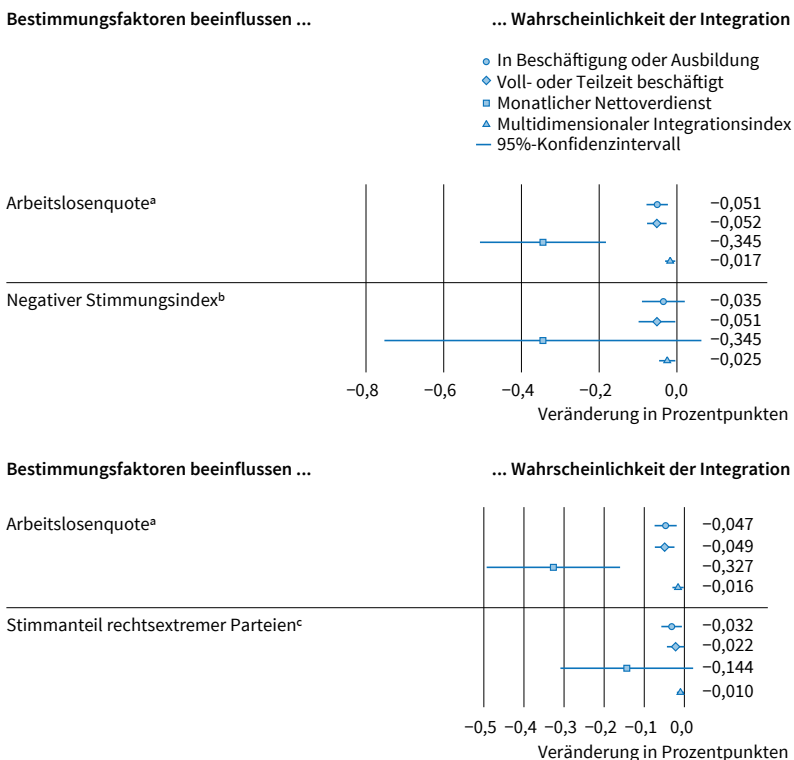
riablen wie beispielsweise Geschlecht, Alter, Bildung und Nationalität hinzu.

SOWOHL DIE REGIONALE ARBEITSMARKTSITUATION ALS AUCH EINSTELLUNGEN GEGENÜBER MIGRANTINNEN UND MIGRANTEN HABEN AUSWIRKUNGEN AUF DIE ARBEITSMARKTINTEGRATION GEFLÜCHTETER

Abbildung 1 zeigt die Auswirkungen von Arbeitslosigkeit sowie der Einstellung gegenüber Migrantinnen und Migranten im Landkreis des Erstwohnsitzes auf die Wahrscheinlichkeit von Geflüchteten, zu einem späteren Zeitpunkt einer Beschäftigung oder Ausbildung nachzugehen, die Wahrscheinlichkeit, eine Voll- oder Teilzeitbeschäftigung zu finden, den monatlichen Nettoverdienst und den multidimensionalen Integrationsindex. Im oberen Teil messen wir die Einstellungen mit dem tweetbasierten negativen Stimmungsindex und im unteren Teil mit dem Stimmanteil für rechtsextreme Parteien bei der Bundestagswahl 2017. Die Ergebnisse sind qualitativ ähnlich, wenn wir den Stimmanteil für rechtsextreme Parteien bei der Bundestagswahl 2013 als Maß für die Einstellung gegenüber Migrantinnen und Migranten verwenden. Wir nutzen standardisierte Maße, die angeben, wie stark sich die Veränderung der erklärenden Variable um eine Standardabweichung auf die abhängige Variable auswirkt. Für die Arbeitslosigkeit auf Landkreisebene beträgt die Standardabweichung der Arbeitslosenquote 0,98 Prozentpunkte und für den Stimmanteil rechtsextremer Parteien im Jahr 2017 1,07 Prozentpunkte, so dass die geschätzten Effekte einer Standardabweichung fast dieselben sind wie die Auswirkungen einer Veränderung der erklärenden Variable um einen Prozentpunkt.

Die Ergebnisse bestätigen, dass sowohl das Niveau der Arbeitslosigkeit als auch die Einstellungen der lokalen Bevölkerung an ihrem ersten Wohnort für die Integration Geflüchteter von Bedeutung sind. Bei Geflüchteten im erwerbsfähigen Alter, die Landkreisen zugewiesen werden, die sich entweder durch eine Standardabweichung negativerer Stimmung gegenüber Migrantinnen und Migranten oder einer Standardabweichung höherer Arbeitslosigkeit kennzeichnen, ist die Wahrscheinlichkeit, dass sie einige Jahre später eine Beschäftigung in Voll- oder Teilzeit finden, um etwa 5 Prozentpunkte geringer. Die Ergebnisse sind ähnlich, wenn wir die Einstellungen mit Hilfe des Stimmanteils für rechtsextreme Parteien messen (anstelle des auf Tweets basierenden negativen Stimmungsindex), allerdings sind die geschätzten Effekte auf die Wahrscheinlichkeit, eine Beschäftigung zu finden, etwas schwächer: So sinkt die Wahrscheinlichkeit, erwerbstätig zu sein oder eine Ausbildung zu absolvieren, für Geflüchtete in einem Landkreis mit einem um eine Standardabweichung höheren Stimmanteil für rechtsextreme Parteien (entspricht einem Anstieg des Stimmanteils von 1,07 Prozentpunkten) um 3,2 Prozentpunkte. Zudem sinkt die Wahrschein-

Abb. 1 Bestimmungsfaktoren für die Arbeitsmarkt- und soziale Integration Geflüchteter in Deutschland



^a Daten für 2014.
^b Basierend auf Twitter-Daten für das Jahr 2014.
^c Basierend auf Daten der Bundestagswahl 2017.
 Quelle: Berechnungen der Autoren.

lichkeit einer Voll- oder Teilzeitbeschäftigung um 2,2 Prozentpunkte und Geflüchtete verdienen im Durchschnitt 14,4% weniger Nettomonatslohn. Diese Effekte bleiben selbst dann bestehen, wenn wir zusätzlich für das Niveau der aktuellen Arbeitslosenquoten auf Landkreisebene kontrollieren.

Jaschke et al. (2022) analysieren die kulturelle und wirtschaftliche Assimilation von Geflüchteten, ebenfalls mit Hilfe der IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten in Deutschland. Auch ihre Ergebnisse bestätigen die Bedeutung der Einstellung gegenüber Migrantinnen und Migranten für die Integration Geflüchteter. Sardoschau und Jaschke (2023) konstruieren einen Bedrohungsindex und schätzen dessen Auswirkungen auf die Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten. Sie zeigen einen deutlichen und statistisch signifikanten Effekt des Bedrohungsindex auf die Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten, sowohl in Form von niedrigeren Erwerbsquoten als auch durch geringere Löhne. Bailey et al. (2022) verwenden anonymisierte Facebook-Daten und dokumentieren erhebliche Unterschiede in der sozialen Integration von Geflüchteten aus Syrien in verschiedenen deutschen Regionen. All diese Ergebnisse ergänzen die unseren und belegen die Bedeutung der Ausgangsbedingungen für die wirtschaftlichen und sozialen Integrationsfolge Geflüchteter.

GESCHLECHTSSPEZIFISCHE UNTERSCHIEDE BEI DEN AUSWIRKUNGEN DER AUSGANGSBEDINGUNGEN

Das Papier von Aksoy et al. (2023) analysiert auch die Auswirkungen von Arbeitslosigkeit und der Einstellungen der lokalen Bevölkerung für männliche und weibliche Geflüchtete getrennt. Dabei zeigt sich, dass das Niveau der lokalen Arbeitslosigkeit für Männer deutlich stärkere Auswirkungen hat. Eine um eine Standardabweichung höhere anfängliche lokale Arbeitslosigkeit verringert die Chancen von männlichen Geflüchteten auf eine Voll- oder Teilzeitbeschäftigung um etwa 7 Prozentpunkte. Der Effekt ist fast gleich groß, wenn wir die Wahrscheinlichkeit betrachten, in Ausbildung oder Beschäftigung zu sein, und wir finden zusätzlich negative Effekte auf die monatlichen Nettolöhne und die Werte des multidimensionalen Integrationsindex. Die Einstellung der lokalen Bevölkerung gegenüber Migrantinnen und Migranten bedingt bei weiblichen Geflüchteten niedrigere monatliche Nettolöhne und einen geringeren multidimensionalen Integrationsindex. Die Muster sind weniger eindeutig, wenn wir die Einstellung der lokalen Bevölkerung mit dem Stimmanteil für rechtsextreme Parteien messen.

POLITISCHE EMPFEHLUNGEN

Unsere Ergebnisse verdeutlichen, dass die Ausgangssituation am ersten Wohnort die Integration Geflüch-

teter maßgeblich entscheidet. Dies hat auch Implikationen für den Verteilungsmechanismus von Geflüchteten. Obwohl es gute politische Gründe für die Verteilung von Geflüchteten in ganz Deutschland gibt, deuten unsere Ergebnisse darauf hin, dass dies mit erheblichen Kosten für Geflüchtete einhergeht, die in Landkreisen mit einem höheren Niveau von Arbeitslosigkeit und in weniger aufnahmebereiten Regionen untergebracht sind.

Eine Möglichkeit, um diesen Bedenken Rechnung zu tragen und gleichzeitig das Prinzip der landesweiten Zuweisung von Geflüchteten beizubehalten, wäre eine Anpassung des Gewichtungsschemas mit dem Ziel, die Integrationsfähigkeit der einzelnen Bundesländer noch stärker hervorzuheben. Die Nutzung einer Variable, mit dem Ziel die Einstellung gegenüber Migrantinnen und Migranten zu erfassen, als Kriterium für die Zuteilung von Geflüchteten wäre insofern problematisch, als dass Bundesländer, die weniger Asylbewerberinnen und Asylbewerber aufnehmen möchten, einen Anreiz hätten, die Messungsergebnisse der Einstellungen zu verschlechtern. Die ostdeutschen Bundesländer sind tendenziell gegenüber Zuwanderung negativer eingestellt und gleichzeitig durch ein niedrigeres Einkommens- und Erwerbsniveau gekennzeichnet. Daher könnte man darüber nachdenken, die Quoten für die Zuweisung von Geflüchteten in Bezug auf das Einkommen progressiver zu gestalten, indem man beispielsweise nur den Anteil der Steuereinnahmen über einem bestimmten Pro-Kopf-Niveau oder aber den Anteil der offenen Stellen als Kriterium berücksichtigt.

Auf europäischer Ebene sprechen unsere Ergebnisse eher gegen eine zentralisierte Zuweisung, die mehr Asylsuchende in weniger aufnahmebereite Staaten verteilen würden, die – wie beispielsweise Polen und Ungarn – eher niedrige Asylbewerberquoten aufweisen und vor dem russischen Angriff auf die Ukraine nur wenige Geflüchtete aufgenommen hatten. Während die Befürworter eines Quotensystems argumentieren, dass dies zu einer gerechteren Lastenteilung zwischen den EU-Mitgliedstaaten führen würde, besteht das Risiko, dass sich Asylsuchende in weniger aufnahmebereiten Mitgliedstaaten deutlich schlechter integrieren können.

REFERENZEN

Aksoy, C.G., P. Poutvaara und F. Schikora (2023), »First Time Around: Local Conditions and Multi-Dimensional Integration of Refugees«, *Journal of Urban Economics* 137, 103588.

Bailey, M., D.M. Johnston, M. Koenen, T. Kuchler, D. Russel und J. Stroebel (2022), »The Social Integration of International Migrants: Evidence from the Networks of Syrians in Germany«, NBER Working Paper No. 29925.

BAMF (2022), Initial Distribution of Asylum-seekers (EASY), verfügbar unter: <https://www.bamf.de/EN/Themen/AsylFluechtlingsschutz/AblaufAsylverfahrens/Erstverteilung/erstverteilung-node.html>.

Brücker, H., N. Rother und J. Schupp (2016), »IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten: Überblick und erste Ergebnisse«, *Politikberatung kompakt* 116.

Jaschke, P., S. Sardoschau und M. Tabellini (2022), »Scared Straight? Threat and Assimilation of Refugees in Germany«, NBER Working Paper No. 30381.

Sardoschau, S. und P. Jaschke (2023), »Die Kosten der Xenophobie – Die Rolle der Aufnahmegesellschaft bei der Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten«, *ifo Schnelldienst* 10(76), 8-12.

Sulin Sardoschau und Philipp Jaschke

Kosten der Xenophobie: Die Rolle der Aufnahmegesellschaft bei der Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten

DIE ROLLE DER AUFNAHMEGESELLSCHAFT

Die Integration von Geflüchteten auf dem Arbeitsmarkt nimmt mit der Dauer ihres Aufenthalts zu. Abbildung 1 zeigt auf Basis der repräsentativen IAB-BAMF-SOEP-Befragung von ca. 8 000 Geflüchteten, die zwischen 2013 und 2016 Asyl in Deutschland gesucht haben, wie sich die Erwerbstätigenquote und das Lohnniveau über die Aufenthaltsdauer entwickeln. Unter den Geflüchteten, die sich zwischen zwei und drei Jahren in Deutschland aufhalten, sind 11% erwerbstätig. Nach vier und mehr Jahren steigt die Quote auf fast 50%. Obwohl auch bei den durchschnittlichen Bruttolöhnen der Geflüchteten im Zeitverlauf ein deutlicher Anstieg zu beobachten ist, beträgt er nach vier und mehr Jahren nur knapp 1 300 Euro. Basierend auf Auswertungen des IAB entspricht dies ca. 45% des Lohnniveaus von Personen ohne Migrationshintergrund in Deutschland (Jaschke et al. 2022a).

Es gibt eine Vielzahl von Faktoren, die die Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten beeinflussen. Auf der einen Seite werden häufig Eigenschaften der Geflüchteten selbst – wie etwa Bildungsgrad oder Sprachkenntnisse – als Ursachen für erfolgreiche oder mangelnde Integration angeführt (Martén et al. 2019). Auf der anderen Seite wird die Rolle der Aufnahmegesellschaft bei der Integration von Geflüchteten oftmals auf institutionelle Rahmenbedingungen beschränkt – etwa Art der Unterbringung, Asylverfahren, Gesund-

heitsversorgung, Zugang zu Sprach- und Bildungsangeboten (Bandiera et al. 2019; Abdelgadir und Fouka 2020; Lleras-Muney und Shertzer 2015).

Institutionen bilden zweifelsfrei eine wichtige Grundlage für die soziale und ökonomische Teilhabe von Geflüchteten, jedoch bleiben allein aus dieser Perspektive die Einstellungen und Handlungen der lokalen Bevölkerung unberücksichtigt. Ergebnisse der qualitativen Migrations- und Integrationsforschung zeigen, dass Integration ein beidseitiger Prozess ist, der sowohl von Seiten der Geflüchteten als auch von Seiten der lokalen Bevölkerung gestaltet werden muss. Was bedeutet es demnach, wenn die Aufnahmegesellschaft nicht an der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Teilhabe von Migrant*innen interessiert ist oder sich dieser sogar entgegenstellt?

XENOPHOBIE ALS INTEGRATIONSHINDERNIS

Xenophobie in der Aufnahmegesellschaft beeinträchtigt das Leben von Geflüchteten, Einwanderern und religiösen Minderheiten auf vielen Ebenen. Soziale Isolation und Stress verringern nachweislich das allgemeine Wohlbefinden und die körperliche Gesundheit, welche sich dann negativ auf den Bildungserfolg oder die Arbeitsmarktteilnahme auswirken können (Benner et al. 2018; Graeber und Schikora 2021; Walther et al. 2020). Darüber hinaus beinhaltet eine xenophobe Grundhaltung eine gänzliche Verweigerung von ökonomischer und sozialer Teilhabe von Minderheiten.

Zum Beispiel kann Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt dazu führen, dass Geflüchtete weniger schnell in Arbeit kommen, schlechtere Arbeitsbedingungen und Gehälter akzeptieren müssen oder nur in bestimmten Berufssegmenten arbeiten können.

Die tatsächlichen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Konsequenzen der Xenophobie zu quantifizieren, stellt die Forschung vor mehrere Herausforderungen. Zum einen fehlen häufig angemessene Datengrundlagen, um Xenophobie zu messen, und zum anderen ist es schwierig, einen kausalen Effekt auf die Integration abzuleiten. In diesem Projekt wurden Fortschritte in beiden Dimensionen



**Prof. Sulin Sardoschau,
Ph.D.**

ist Professorin für Migrationsökonomik an der Humboldt Universität zu Berlin und Leiterin der Abteilung Ökonomische Migrations- und Integrationsforschung des Berliner Instituts für Empirische Integrations- und Migrationsforschung (BIM).



Philipp Jaschke

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsbereich »Migration, Integration und internationale Arbeitsmarktforschung« am IAB und promoviert an der Humboldt Universität zu Berlin.

gemacht, um so zu einem besseren Verständnis über die gesellschaftlichen Kosten der Xenophobie beizutragen.

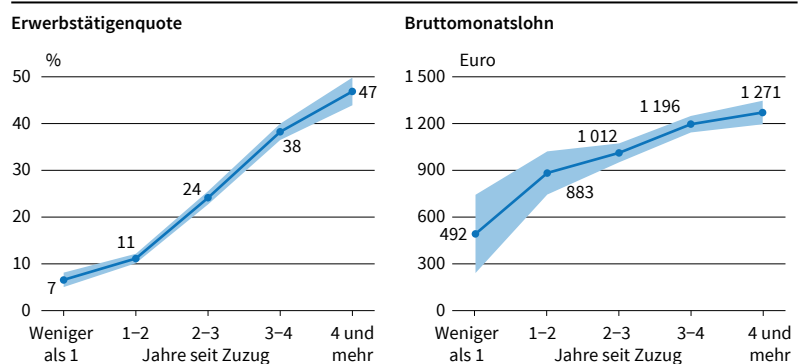
In einem ersten Schritt quantifizieren wir die xenophoben Einstellungen in der deutschen Aufnahmegesellschaft. Dazu konstruieren wir einen regionalen Bedrohungsindex, der neben neun zeitlich aktuelleren auch zwei historische Dimensionen beinhaltet. Entsprechend der Abgrenzung von Regionen in der Europäischen Union (sog. NUTS-2-Klassifikation), liegt er auf Ebene von 38 Regionen vor, die in Deutschland mit den (teilweise inzwischen aufgelösten) Regierungsbezirken übereinstimmen.

Uns interessiert primär die Bedrohungslage am ersten Wohnsitz der Geflüchteten, die bereits von einer kleinen Minderheit in der Aufnahmegesellschaft ausgehen kann. Zunächst verwenden wir Daten über politische Einstellungen in jüngerer Zeit: den Zweit-Stimmenanteil der Nationaldemokratischen Partei (NPD) bei der Bundestagswahl im Jahr 2013 sowie die Häufigkeit von und Teilnahme bei Aufmärschen, die von rechtsextremen politischen Gruppen zwischen den Jahren 2005 und 2012 organisiert wurden.

Nach den Ereignissen des arabischen Frühlings sind größtenteils Personen aus muslimisch geprägten Ländern nach Deutschland geflüchtet. Deswegen berücksichtigen wir, drittens, Daten über polizeilich erfasste Störungen der Religionsausübung von Muslim*innen und zu Bedrohungen oder Angriffen auf Moscheen in den Jahren 2001 bis 2011. Schließlich operationalisieren wir Ethnozentrismus und das breitere Vorhandensein von xenophoben Einstellungen in der lokalen Bevölkerung, indem wir Antworten aus mehreren repräsentativen Meinungsumfragen der jüngeren Vergangenheit kombinieren. Dann erheben wir historische Daten zu Pogromen und Gewalt gegen Juden sowie zum Stimmenanteil der NSDAP im Jahr 1933. Mit diesen historischen Variablen messen wir den Grad von rechter Gesinnung, deren Beständig-

Abb. 1

Arbeitsmarktintegration nach Aufenthaltsdauer



Anmerkung: Bruttolöhne deflationiert auf das Jahr 2015 mit dem Konsumentenpreisindex. Quelle: Statistischen Bundesamt; IAB-BAMF-SOEP Befragung von Geflüchteten (2016–2018).

© ifo Institut

keit für den deutschen Kontext nachgewiesen wurde (Cantoni et al. 2019).

Wir koppeln diese Dimensionen mit Hilfe der sogenannten statistischen Hauptkomponenten-Analyse zu einem Index und messen alle Dimensionen vor dem Jahr 2013, um zu vermeiden, dass der Index selbst von dem Zuzug von Geflüchteten und ihrem Arbeitsmarkterfolg beeinflusst wird. In weiteren Analysen wird deutlich, dass sich in Regionen mit einem höheren Bedrohungsindex minderheitenfeindliche Einstellungen mit zunehmender Zahl an Geflüchteten weiter verstärken.

Tabelle 1 gibt einen Überblick über alle in unserem Index verwendeten Variablen. In Abbildung 2 ist die geografische Verteilung über die 38 NUTS-2-Regionen dargestellt, wobei dunklere Farben eine höhere Bedrohung anzeigen. Wir beobachten eine starke Konzentration der Bedrohung von Minderheiten in den ostdeutschen Bundesländern und messen den höchsten Wert in Dresden. Abbildung 3 zeigt, dass sich der Bedrohungsindex in den persönlichen Wahrnehmungen der Geflüchteten widerspiegelt. So sind Geflüchtete, die in Regionen mit einem höheren Be-

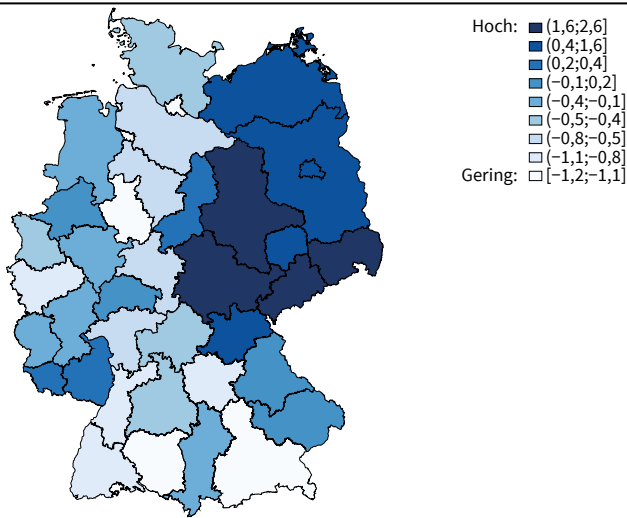
Tabelle 1

Zusammensetzung des Bedrohungsindex

Kategorie	Komponente	Quelle
Wahlen	Stimmenanteil NPD 2013	Bundestagswahlleiter (2013)
Kriminalität	Angriffe auf Moscheen 2001-2011	Colussi et al. (2021)
Demonstrationen	Aufmärsche rechter Gruppierungen	Kanol & Knosel (2021)
Einstellungen	»Anschläge auf Asylbewerberheime kann ich gut verstehen« »Wenn Arbeitsplätze knapp werden, sollte man die in Deutschland lebenden Ausländer wieder in ihre Heimat zurückschicken« »Die in Deutschland lebenden Ausländer sollten ihren Lebensstil ein bisschen besser an den der Deutschen anpassen.« »Man sollte den in Deutschland lebenden Ausländern jede politische Betätigung in Deutschland untersagen.« »Die in Deutschland lebenden Ausländer sollten sich ihre Ehepartner unter ihren eigenen Landsleuten auswählen«	ALLBUS (2020) SOEP (2020)
Historisch	Offenheit - Big 5 Persönlichkeit Stimmenanteil NSDAP 1933 Pogrome 1920er	Falter & Hänisch (1990) Voigtländer & Voth (2012)

Quelle: Zusammenstellung der Autor*innen.

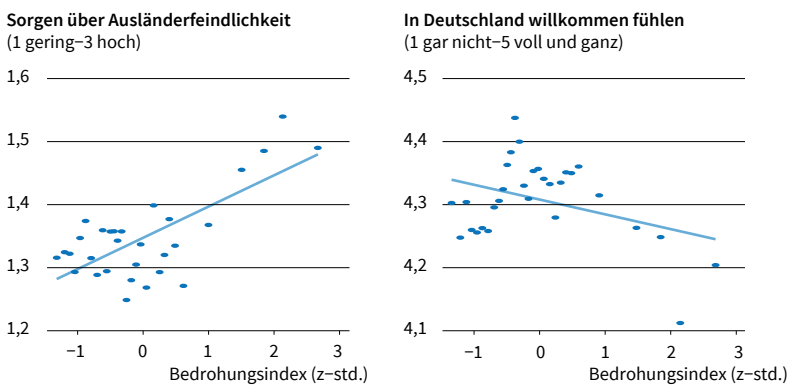
Abb. 2
Geographische Verteilung des Bedrohungsindex nach Regierungsbezirken



Anmerkung: Z-standardisierter Bedrohungsindex nach 38 NUTS-2-Regionen.
Quelle: Berechnungen der Autor*innen.

© ifo Institut

Abb. 3
Wahrnehmung der Bedrohung auf Seiten der Geflüchteten



Anmerkung: Streudiagramm des Zusammenhangs zwischen dem im Haupttext beschriebenen Bedrohungsindex und der von den Geflüchteten selbst angegebenen Sorge vor Fremdenfeindlichkeit (linker Teil) und dem Gefühl, in Deutschland willkommen zu sein (rechter Teil). Die Variablen auf der x- und y-Achse stellen die Residuen dar, nachdem die Monate seit der Ankunft, die Indikator-Variablen für das Erhebungsjahr und die individuellen Kontrollvariablen (Geschlecht, Alter, Alter quadriert, vor der Ankunft in Deutschland geborene und im Haushalt lebende Kinder, Herkunftsland, Familienstand und Wohnort des Partners sowie Berufserfahrung und Bildung bei der Ankunft) in multivariaten Regressionsanalysen kontrolliert wurden.
Quelle: Berechnungen der Autor*innen.

© ifo Institut

drohungsindex leben, besonders besorgt über Xenophobie (linkes Panel) und fühlen sich in Deutschland weniger willkommen (rechtes Panel).

ARBEITSMARKTINTEGRATION VON GEFLÜCHTETEN IN BEDROHUNGSLAGEN

Wir schätzen den empirischen Zusammenhang zwischen dem (z-standardisierten) Bedrohungsindex und der Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten mit Hilfe multivariater Regressionsanalysen in Abbildung 4. Jeder Punkt repräsentiert den durchschnittlichen marginalen Effekt der Erhöhung des Bedrohungsindex um eine Standardabweichung – entsprechend etwa dem Unterschied zwischen Köln und Niederbayern – auf (i) die Wahrscheinlichkeit, erwerbstätig zu sein (linkes Panel, in Prozentpunkten), und (ii) den Bruttomonatslohn (rechtes Panel, in EUR). Die vertikalen

Balken zeigen als Maß für die statistische Sicherheit bzw. Signifikanz des Zusammenhangs die 90%-Konfidenzintervalle an. Wir fügen den Schätzmodellen sukzessive Kontrollvariablen hinzu, um den potenziellen Einfluss anderer Größen zu berücksichtigen und somit den interessierenden Zusammenhang mit dem Bedrohungsindex besser abzugrenzen.

Wir schätzen einen deutlichen und statistisch signifikant negativen Effekt des Bedrohungsindex auf die Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten in Form von seltenerer Erwerbstätigkeit und niedrigeren Löhnen. Eine Erhöhung des Bedrohungsindex um vier Standardabweichungen – das entspräche etwa dem Unterschied zwischen Dresden und Hamburg – verringert die Erwerbstätigenquote der Geflüchteten um vier Prozentpunkte und ihren Monatsbruttolohn um 200 Euro. In Relation zur mittleren Erwerbstätigenquote von 18% und zum mittleren Monatsverdienst von durchschnittlich 1 115 Euro zum Befragungszeitpunkt sinken die Wahrscheinlichkeit, erwerbstätig zu sein, und der Monatsbruttolohn demnach um jeweils ca. 20%.

In einem nächsten Schritt nehmen wir regionale Kontrollvariablen mit in die Modellierung auf (Bundesagentur für Arbeit 2020; Destatis 2021; INKAR 2021). Regionen mit einem hohen Bedrohungsindex unterscheiden sich nicht nur entlang ihrer Bevölkerungs- und Arbeitsmarktstruktur sowie Produktivität, sondern auch im Vorhandensein von migrantischen Netzwerken und deren Nützlichkeit bei der Arbeitsmarktintegration. Deshalb kontrollieren wir schrittweise für die Bevölkerungsdichte, den Frauen- und Geflüchtetenanteil an der Bevölkerung (Modell 4), das BIP pro Kopf, die Arbeitslosenquote, Konzentrationsmaße für die Diversität der Tätigkeitsprofile und Qualifikations- bzw. Anforderungsniveaus in den Berufen aller in den Regionen Beschäftigten (Modell 5) sowie den Bevölkerungsanteil von Personen mit Staatsangehörigkeit des Herkunftslandes des Geflüchteten und den Beschäftigtenanteil von Personen mit einer der Herkunftsregion des Geflüchteten entsprechenden Staatsangehörigkeit (Modell 6).

In Modell 6 ergibt sich ein Rückgang in der Wahrscheinlichkeit, erwerbstätig zu sein, um 0,3 Prozentpunkte bei einer Erhöhung des regionalen Bedrohungsindex um eine Standardabweichung. Unter Berücksichtigung regionaler Produktivität, Arbeitsmarktbedingungen und geflüchteten-spezifischer sozialer Netzwerke fällt der Effekt demnach deutlich kleiner aus und ist statistisch nicht signifikant. Hingegen wird der negative Effekt auf den Monatsbruttolohn mit 74 Euro noch verstärkt.

Insgesamt ist festzuhalten, dass Geflüchtete, die sich einem höheren Bedrohungsindex gegenübersehen, gemessen an den Erwerbstätigenquoten und den Verdiensten, schlechter in den Arbeitsmarkt integriert sind. Dies kann nur in Teilen mit der schlechteren wirtschaftlichen Ausgangslage erklärt werden und ist unabhängig von den Charakteristika der Geflüch-

teten selbst. Dieser Befund wird auch in einer empirischen Analyse zu Geflüchteten in Deutschland von Aksoy et al. (2023) bestätigt. Sie zeigen auf, dass Geflüchtete in Stadt- und Landkreisen mit höherem Stimmenanteil für rechtsextreme Parteien oder negativen Einstellungen gegenüber Migrant*innen eine signifikant geringere Erwerbstätigkeitswahrscheinlichkeit aufweisen.

DIE WIRTSCHAFTLICHEN KOSTEN DER XENOPHOBIE

Die Auswirkungen geringerer Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten für den Finanzhaushalt von Kommunen, Ländern, des Bundes und der Sozialversicherungen können weitreichend sein. Wenn Geflüchtete aufgrund xenophober Einstellungen in der Aufnahmegesellschaft seltener erwerbstätig sind und niedrigere Löhne verdienen, sind sie möglicherweise häufiger und in höherem Umfang auf Sozialleistungen wie Arbeitslosengeld II oder Wohngeld angewiesen. Hinzu kommen direkte Einkommensteuereinträge und indirekte Steuereinträge (über Verbrauchs- und Umsatzsteuern), die sich nachteilig auf die Finanzierbarkeit wichtiger öffentlicher Dienstleistungen und Programme auswirken. Zudem besteht die Gefahr, dass Geflüchtete infolge längerer Arbeitslosigkeit oder beruflicher Herabstufung auch längerfristig die Anschlussfähigkeit am Arbeitsmarkt verlieren und hierdurch Kosten für ausgleichende Integrationsmaßnahmen entstehen. Außerdem ist aus der Forschung bekannt, dass von der Arbeitsmarktintegration auch die Aufstiegschancen der nachfolgenden Generation abhängen.

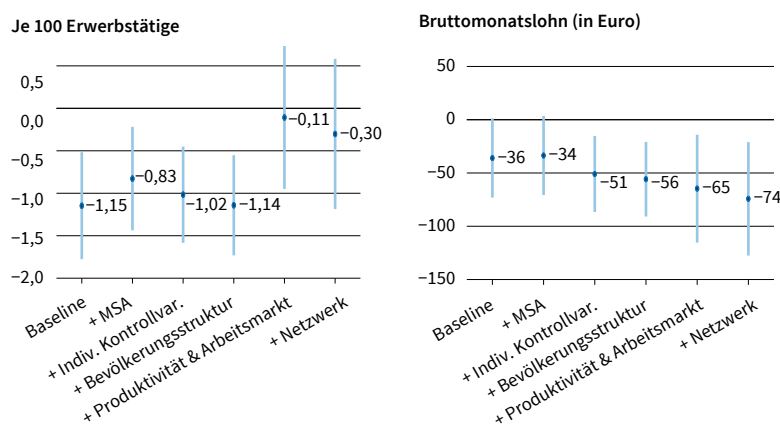
Aufgrund der vielen nachgelagerten Effekte – etwa im Hinblick auf die mentale Gesundheit oder die Absicht, Deutschland wieder zu verlassen – ist es schwierig, das volle Ausmaß der Xenophobie in Form wirtschaftlicher Kosten zu quantifizieren. Wir können jedoch eine vereinfachte Rechnung unter Berücksichtigung der Höhe durchschnittlich gezahlter Transferleistungen sowie des Verlusts an Einkommensteuern anstellen. Diese vereinfachte Rechnung unterschätzt jedoch die tatsächlichen wirtschaftlichen Kosten der Xenophobie.

Die Rechnung basiert auf den Modellen 3 und 6 zu Erwerbstätigkeit und Lohn in Abbildung 4. Geflüchtete, die in einer Region am oberen Ende des Bedrohungsindex leben, haben im Vergleich zu Geflüchteten, die in einer Region am unteren Ende des Spektrums leben, eine um 1-4 Prozentpunkte geringere Wahrscheinlichkeit, erwerbstätig zu sein. Außerdem haben sie einen um 200–300 Euro geringeren Bruttomonatslohn.

Eine Verringerung der Bedrohung von dem Niveau Dresdens auf das von Hamburg würde zu einer Einsparung von Sozialleistungen zwischen 348 Euro und 716 Euro pro Geflüchtete*r und Jahr führen. Dies setzt sich zusammen aus geringeren Steuereinnahmen

Abb. 4

Auswirkung des Bedrohungsindex auf die Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten



Anmerkung: Multivariate Regressionsanalysen. Darstellung des durchschnittlichen marginalen Effektes der (z-standardisierten) Bedrohungslage in der zugewiesenen NUTS-2 Region auf die Wahrscheinlichkeit erwerbstätig zu sein (linkes Panel, in Prozentpunkten) und den monatlichen Bruttolohn (rechtes Panel, in Euro) von Geflüchteten. Die vertikalen Balken geben die 90 %-Konfidenzintervalle an. Sukzessive Aufnahme von Kontrollvariablen. Quelle: Berechnungen der Autor*innen. © ifo Institut

(zwischen ca. 25 und 35 Euro), geringeren Sozialabgaben (zwischen ca. 70 und 155 Euro) und höheren Sozialleistungsansprüchen (zwischen 16 und 64 Euro). Da ca. 30% der Geflüchteten im obersten Quartil des Bedrohungsindex leben, ergeben sich jährliche Gesamtkosten zwischen 78 und 161 Millionen Euro. Dies ist eine konservative Rechnung, da sich die Geflüchteten in unseren Analysen im Durchschnitt erst seit 28 Monaten in Deutschland aufhalten und sich die Arbeitsmarktintegration mit längerer Aufenthaltsdauer noch deutlich beschleunigen wird. Außerdem sind dabei die direkten wirtschaftlichen Einbußen für Geflüchtete selbst nicht miteingerechnet.

Zur Einordnung ist zu betonen, dass es unter unterschiedlichen Annahmen und Szenarien zu abweichenden Schätzungen kommen kann. In einer ähnlichen Analyse, die allerdings auf anderen Methoden und erklärenden Variablen beruht, kommen Aksoy et al. (2021) jedoch zu ähnlichen Zahlen. Sie messen Einstellungen gegenüber Migrant*innen anhand des Zweitstimmenanteils für die AfD und andere rechtsradikale Parteien bei der Bundestagswahl 2017 und folgern, dass eine Umverteilung von 100 000 Geflüchteten in Regionen mit einem ein Prozentpunkt niedrigeren Stimmenanteil für rechtsradikale Parteien die jährlichen Kosten um 21 Millionen Euro verringern würde.

RADIKALISIERUNGSPRÄVENTION

In diesem Projekt richten wir den Blick auf die Aufnahmegesellschaft als Mitgestalterin von Integration und Teilhabe von Geflüchteten. Wir zeigen, dass xenophobe Einstellungen den Integrationserfolg schmälern können und damit hohe wirtschaftliche Kosten verbunden sind. Ein Lösungsansatz beinhaltet die Eindämmung der Bedrohungslage für Geflüchtete durch Prävention und Aufklärung. Radikalisierungsprävention ist ein komplexer und vielschichtiger Prozess, für

den es keine einfache Lösung gibt. Es ist daher unabdinglich, mit Experten auf dem Gebiet zusammenzuarbeiten und den Ansatz auf den spezifischen Kontext der Gemeinschaft zuzuschneiden. Diese Maßnahmen reichen von anti-rassistischen Aufklärungskampagnen und Bildungsprogrammen, über Förderung von Engagement und Dialog in der Gemeinschaft und die Bekämpfung von sozialen und wirtschaftlichen Radikalisierungsursachen, bis hin zu der konsequenten Verfolgung rechter Straftaten.

REFERENZEN

Abdelgadir, A. und V. Fouka (2020), »Political Secularism and Muslim Integration in the West: Assessing the Effects of the French Headscarf Ban«, *American Political Science Review* 114(3), 707-723.

Aksoy, C.G., P. Poutvaara und F. Schikora (2021), »First Time Around: Local Conditions and Multi-Dimensional Integration of Refugees«, ifo Working Paper No. 361.

Aksoy, C.G., P. Poutvaara und F. Schikora (2023), »First Time Around: Local Conditions and Multi-Dimensional Integration of Refugees«, *Journal of Urban Economics* 137, 103588.

ALLBUS (2020), German General Social Survey – Cumulation 1980-2018. GESIS Data Archive, Cologne. ZA5276 Data file Version 1.1.0.

Auer, D. (2018), »Language Roulette – The Effect of Random Placement on Refugees' Labour Market Integration«, *Journal of Ethnic and Migration Studies* 44(3), 341-362.

Bandiera, O., M. Mohnen, I. Rasul und M. Viarengo (2019), »Nation-Building Through Compulsory Schooling During the Age of Mass Migration«, *The Economic Journal* 129(617), 62-109.

Benner, A. D., Y. Wang, Y. Shen, A.E. Boyle, R. Polk und Y.-P. Cheng (2018), »Racial/Ethnic Discrimination and Well-Being During Adolescence: A Meta-Analytic Review«, *American Psychologist* 73(7), 855-883.

Brücker, H., N. Rother und J. Schupp (2016), IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten: Überblick und erste Ergebnisse, *Politikberatung kompakt* 116, DIW Berlin.

Bundesagentur für Arbeit (2020), Beschäftigtenstatistik.

Bundeswahlleiter (2013), Ergebnisse der Bundestagswahl 2013.

Cantoni, D., F. Hagemeister und M. Westcott (2019), »Persistence and Activation of Right-Wing Political Ideology«, mimeo.

Colussi, T., I.E. Ispording und N. Pestel (2021), »Minority Salience and Political Extremism«, *American Economic Journal: Applied Economics* (3), 237-71.

Destatis (2021), Statistisches Bundesamt, Genesis-Online Datenbank.

Falter, J. W. und D. Hänisch (1990), Election and Social Data of the Districts and Municipalities of the German Empire from 1920 to 1933. GESIS Data Archive, Cologne, ZA8013.

Graeber, D. und F. Schikora (2021), »Hate Is Too Great a Burden to Bear: Hate Crimes and the Mental Health of Refugees«, SOEPpapers on Multidisciplinary Panel Data Research No. 1130.

INKAR (2021), INKAR – Indikatoren und Karten zur Raum- und Stadtentwicklung, verfügbar unter: <https://www.inkar.de/>.

Jaschke, P., E. Vallizadeh, H. Brücker und M. Altenburg (2022a), Beschäftigungsaufnahme von Geflüchteten – Anspruchslöhne sinken mit längerer Aufenthaltsdauer, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung: IAB-Kurzbericht 20|2022.

Jaschke, P., S. Sardoschau und M. Tabellini (2022b), »Scared Straight? Threat and Assimilation of Refugees in Germany«, NBER Working Paper No. 30381.

Kanol, E. und J. Knoesel (2021), Right-Wing Extremist Mobilization in Germany, WZB Berlin Social Science Center, Version 1.0.0, 125-41.

Lleras-Muney, A. und A. Shertzer (2015), »Did the Americanization Movement Succeed? An Evaluation of the Effect of English-Only and Compulsory Schooling Laws on Immigrants«, *American Economic Journal: Economic Policy*, 7(3), 258-90.

Sozio-oekonomisches Panel (SOEP), Version 36, Daten der Jahre 1984-2019 (SOEP-Core v36, EU-Edition). 2021. DOI: 10.5684/soep.core.v36eu.

Suleman, S., K.D. Garber und L. Rutkow (2018), »Xenophobia as a Determinant of Health: An Integrative Review«, *Journal of Public Health Policy*, 39(4), 407-423.

Voigtländer, N. und H.-J. Voth (2012), »Persecution Perpetuated: the Medieval Origins of Anti-Semitic Violence in Nazi Germany«, *The Quarterly Journal of Economics*, 127(3), 1339-1392.

Walther, L., L.M. Fuchs, J. Schupp und C. von Scheve (2020), »Living Conditions and the Mental Health and Well-being of Refugees: Evidence from a Large-scale German Survey«, *Journal of Immigrant and Minority Health*, 22(5), 903-913.

Theresa Kuchler

Soziale Integration syrischer Geflüchteter in Deutschland*

Wie steht es um die Integration aus Syrien kommender Menschen in Deutschland und welche Faktoren beeinflussen eine gelungene Integration? Um diese Frage beantworten zu können, benutzen wir im Rahmen einer neuen Studie anonymisierte Daten von Facebook, um die soziale Integration von Syrern in Deutschland zu messen.



Prof. Dr. Theresa Kuchler
ist Associate Professor of Finance an der Stern School of Business der New York University.

Wir unterscheiden zwischen »Deutschen« und »Syrern«: »Deutsche« sind in erster Linie die circa 18 Millionen Nutzer*innen, die sich seit ihrer Anmeldung bei Facebook hauptsächlich in Deutschland aufgehalten haben. »Syrer« sind vorrangig die rund 350 000 Nutzer*innen, die seit Profilerstellung eine län-

gere Zeit in Syrien waren oder Syrien als ihre Heimat angeben.¹

Um die soziale Integration von Syrern in Deutschland messen zu können, nutzen wir die drei folgenden Indikatoren.

1. Die Anzahl der Facebook-Freundschaften zwischen Syrern und Deutschen
2. Den Anteil der öffentlichen Beiträge, die Syrer auf Facebook teilen

* Dieser Artikel basiert auf dem Forschungspapier »The Social Integration of International Migrants: Evidence from the Networks of Syrians in Germany« von Michael Bailey (Meta), Drew Johnson (Harvard), Martin Koenen (Harvard), Theresa Kuchler (NYU Stern), Dominic Russel (Harvard), Johannes Stroebel (NYU Stern), NBER Working Paper No. 29925, verfügbar unter: https://pages.stern.nyu.edu/~jstroebel/PDF/BJKKRS_SyrianMigrantsGermany.pdf.

¹ Diese Definition der »Syrer« umfasst daher sowohl Menschen, die nicht als Geflüchtete nach Deutschland gekommen sind, sowie Menschen, die nicht die syrische Staatsbürgerschaft innehaben.

3. Die Anzahl der lokalen Facebook-Gruppen, wie z. B. Sportvereine, in denen Syrer Mitglied sind.

Die große Anzahl von Nutzer*innen ermöglicht es, Integration im Detail zu erfassen, so dass wir auch regionale Unterschiede messen und mögliche Faktoren für eine gelungene Integration identifizieren können – ein wichtiger Schritt, um Politik dahingehend zu gestalten, die Integration aktueller und zukünftiger Geflüchteter zu verbessern.

ERGEBNIS 1: EIN GROSSTEIL DER IN DEUTSCHLAND LEBENDEN SYRER IST NICHT GUT INTEGRIERT

Im Durchschnitt haben Syrer nur rund fünf Facebook-Freundschaften zu Deutschen, und etwa die Hälfte der Syrer hat keine oder lediglich eine solche Freundschaft. Im Vergleich dazu haben Deutsche im Durchschnitt mehr als zwanzigmal so viele Facebook-Freundschaften zu anderen Deutschen. Ein Blick auf die weiteren Indikatoren für soziale Integration führt zu ähnlichen Rückschlüssen.

Beim genaueren Hinsehen zeigen sich jedoch starke geschlechter- und altersspezifische Unterschiede: Männer und jüngere Menschen sind laut unserer Indikatoren deutlich besser integriert als Frauen oder ältere Menschen.

ERGEBNIS 2: SOZIALE INTEGRATION WEIST STARKE GEOGRAPHISCHE UNTERSCHIEDE AUF

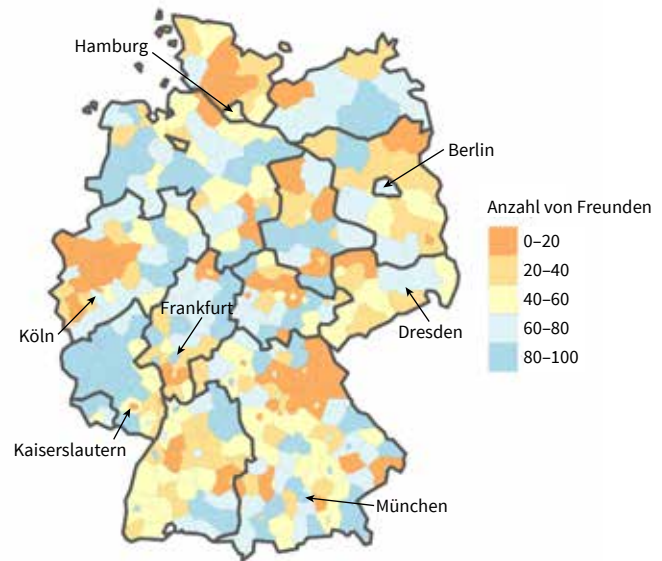
Abbildung 1 zeigt, dass die soziale Integration von Syrern erhebliche regionale Unterschiede aufweist. Syrer, die in den blauen Regionen leben, haben etwa doppelt so viele deutsche Facebook-Freunde wie Syrer, die in den orangenen Regionen wohnen.

Ländliche Gebiete weisen generell die höchsten Werte für soziale Integration auf: So haben z. B. Syrer in den ländlichen Teilen von Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und im Süden Bayerns im Durchschnitt mehr als sieben deutsche Freunde und somit erheblich mehr als im Bundesdurchschnitt. Im Gegensatz dazu ist die soziale Integration in vielen mittelgroßen Städten wie z. B. Ansbach, Kaiserslautern oder Cottbus recht niedrig. Die Werte für Deutschlands größte Städte wie Berlin, München, Hamburg und Köln liegen meist dazwischen.

ERGEBNIS 3: REGIONALE UNTERSCHIEDE LASSEN SICH VORRANGIG DURCH ORTSSPEZIFISCHE FAKTOREN ERKLÄREN

Diese regionalen Unterschiede lassen zwei mögliche Erklärungen zu: Einerseits können sie auf ortsspezifische Faktoren, wie z. B. Institutionen oder Lokalpolitik zurückzuführen sein; andererseits können aber auch Unterschiede zwischen der Bevölkerung in den verschiedenen Orten der Grund sein. Zum Beispiel könn-

Abb. 1
Soziale Integration



Quelle: Berechnung der Autor*innen.

© ifo Institut

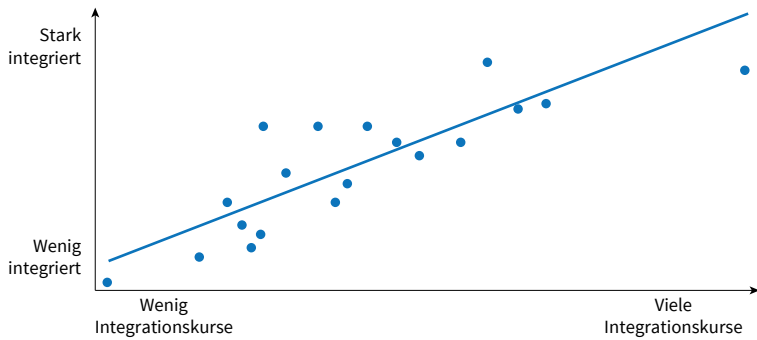
ten Deutsche in manchen Orten offener gegenüber Syrern sein als andernorts oder Syrer in bestimmten Regionen könnten integrationswilliger sind.

Um zwischen diesen möglichen Erklärungen zu unterscheiden, vergleichen wir das Integrationsverhalten von Menschen, die von einem Ort – z. B. Kaiserslautern – an einen anderen Ort – z. B. Köln – ziehen (sog. Umzügler), mit dem Integrationsverhalten von Menschen, die dauerhaft an einem der beiden Orte leben (sog. Sesshafte).

Für syrische Umzügler entspricht das Integrationsverhalten vor dem Umzug dem Integrationsverhalten der syrischen Sesshaften im ursprünglichen Wohnort – in unserem Beispiel Kaiserslautern. Unmittelbar nach dem Umzug ändert sich ihr Verhalten stark und gleicht von nun an dem der syrischen Sesshaften im neuen Wohnort – in unserem Beispiel in Köln. Die Tatsache, dass das Integrationsverhalten der syrischen Umzügler dem der Sesshaften in beiden Orten entspricht und sich direkt nach dem Umzug an das neue Niveau anpasst, zeigt, dass keine systematischen regionalen Unterschiede zwischen der syrischen Bevölkerung mit Blick auf deren Integrationswillen bestehen. Die regionalen Integrationsunterschiede sind daher nicht auf Unterschiede in der syrischen Bevölkerung zurückzuführen.

Die gleiche Methode hilft uns, auch die Rolle der deutschen Bevölkerung zu verstehen: Wenn deutsche Umzügler umziehen, nähert sich ihr Kontaktverhalten zwar stark an das der sesshaften Deutschen im neuen Wohnort an, es erreicht jedoch nicht ganz das gleiche Niveau. Es bestehen also durchaus Unterschiede zwischen der deutschen Bevölkerung an den verschiedenen Orten. Die weitgehende Angleichung des Verhaltens deutscher Umzügler bedeutet aber auch, dass ortsspezifische Faktoren eine deutlich wichtigere Rolle spielen.

Abb. 2
Soziale Integration und Integrationskurse



Quelle: Berechnung der Autor*innen.

© ifo Institut

ERGEBNIS 4: INTEGRATIONSKURSE SIND EIN WICHTIGER TREIBER FÜR GELUNGENE INTEGRATION

Aufgrund der großen Bedeutung von ortsspezifischen Faktoren untersuchen wir, wie wichtig die vom Bund geförderten Integrationskurse sind, da diese in ihrem Angebot regional stark variieren.

Unsere Ergebnisse in Abbildung 2 zeigen, dass Syrer in Orten mit mehr Integrationskursen im Durchschnitt deutlich besser integriert sind als Syrer in Orten mit weniger Integrationskursen.

Weitere Analysen zeigen, dass dieser Zusammenhang in der Tat als kausal interpretiert werden kann und dass ein größeres Angebot von Integrationskursen sowohl zu besseren Deutschkenntnissen als auch zu besserer sozialer Integration führt.

ERGEBNIS 5: EIN ERSTER KONTAKT FÜHRT OFT ZU WEITEREN KONTAKTEN

Da Unterschiede zwischen der deutschen Bevölkerung (Ergebnis 3) zu Unterschieden in der Integration der Syrer beitragen, untersuchen wir außerdem, welche Faktoren die Offenheit der Deutschen bedingen.

Jüngere Deutsche und Männer haben im Durchschnitt mehr Kontakt mit Syrern. Ein wichtiges Ergebnis zeigt sich zudem im Kontaktverhalten von Deutschen und Syrern zu Schulzeiten: Deutsche, die in der Schule Kontakt zu Syrern haben, bauen später auch außerhalb der Schule mehr Kontakte zu Syrern auf. Ein anfänglicher Kontakt hat also einen nachhaltigen und langfristigen Einfluss auf die zukünftige Kontaktfreudigkeit. Dank dieses Multiplikatoreffekts tragen Maßnahmen, die Deutsche und Syrer häufiger miteinander in Kontakt bringen, zu besserer Integration bei.

FAZIT

Die vorliegende Studie zeigt, dass es noch viel Spielraum bei der sozialen Integration von Geflüchteten und Migranten in Deutschland gibt. Gegenden, in denen Syrer überdurchschnittlich gut sozial integriert sind, zeigen, welche Maßnahmen die Integration fördern, und können so Vorbilder für andere Städte und Gemeinden sein. Konkret trägt ein größeres Angebot von Integrationskursen zur besseren Integration bei. Langfristig führt mehr Kontakt und Umgang zwischen Deutschen und Syrern zu mehr Kontaktfreudigkeit und Freundschaften.

Hans Vorländer

Deutschlands Migrationspolitik unter Druck – doch vor falschen Erwartungen muss gewarnt werden



Prof. Dr. Hans Vorländer

ist Direktor des Forschungszentrums Mercator Forum für Migration und Demokratie an der TU Dresden und Vorsitzender des Sachverständigenrates für Integration und Migration.

Die Ampelkoalition in Berlin hatte sich zunächst einmal die Erleichterung der Erwerbsmigration zur Aufgabe gemacht. Das Fachkräfteeinwanderungsgesetz wurde reformiert, angesichts des Mangels an Fach- und Arbeitskräften ein notwendiger Schritt. Novum ist, dass nunmehr auch im Ausland erbrachte Ausbildungs- und Berufserfahrungen ausreichen sollen, um in Deutschland zu arbeiten. Bislang stand dem das Erfordernis der Beibringung von

Gleichwertigkeitszertifikaten zu deutschen Qualifikationen vielfach im Wege. Zweiter Reformschritt ist das »Chancenaufenthaltsrecht« – eine Möglichkeit, dass in Deutschland aufhältige Personen, die nur geduldet sind, innerhalb einer Frist von 18 Monaten die Voraussetzungen für den Übergang in einen regulären und dauerhaften Aufenthalt erwerben können. Und schließlich ist auch eine Reform des Staatsangehörigkeitsrechts auf den Weg gebracht, das vor allem die Erleichterung der Einbürgerung durch eine Reduzierung der Voraufenthaltszeiten vorsieht. Wenn mit diesen drei Schritten auch erhebliche Umsetzungsprobleme im Verwaltungsvollzug verbunden sind, so lässt sich hier sehr wohl eine weitere Liberalisie-

rung der Einwanderungs- und Aufenthaltsregelungen konstatieren.

ZUGESPITZTE LAGE

Doch stehen diese Reformen nunmehr deutlich im Schatten einer sich wieder dramatisch zuspitzenden Situation im Bereich der Asylummigration – in der Europäischen Union und in Deutschland. Lampedusa scheint einmal mehr zum Menetekel gescheiterter gemeinsamer europäischer Asyl- und Migrationspolitik geworden zu sein. Die italienische Regierungschefin Meloni war vor Jahresfrist angetreten, die irreguläre Migration über das Mittelmeer zu stoppen, in dem jedes Jahr Tausende Flüchtlinge ums Leben kommen. Doch sind die Zahlen der Ankünfte – nicht nur auf Lampedusa – um ein Vielfaches gegenüber den Vorjahren angestiegen. Auch die mit Tunesiens Präsidenten ausgehandelte Absichtserklärung, die in ein Migrationsabkommen münden soll, bleibt bislang ohne Effekt. Im Gegenteil, es lassen sich grundsätzliche Zweifel an der Wirksamkeit, auch an der Vereinbarkeit mit menschen- und flüchtlingsrechtlichen Normen, formulieren. Dabei sollte ein Abkommen mit Tunesien – ganz ähnlich wie der sog. Türkei-Deal – ein modellhafter Weg sein, wie sich Schleusungen und Überfahrten aus nordafrikanischen Transitstaaten deutlich reduzieren lassen.

Auch in Deutschland hat sich die Lage zugespitzt. Die Anträge auf Asyl sind bis September des Jahres um mehr als zwei Drittel gegenüber dem Vorjahr gestiegen. An den Grenzen zu Polen und Tschechien sollen nunmehr, über die sog. Schleierfahndung hinaus, zusätzliche Grenzkontrollen eingerichtet werden, um irreguläre Einreisen und Schleusungen zu unterbinden. Kommunen und Landkreise sehen sich vielfach an den Grenzen ihrer Aufnahmekapazitäten angekommen. Mit dem Zuwachs an irregulärer Zuwanderung geht eine Verschärfung des öffentlichen Diskurses einher, die die Politik massiv unter Druck setzt, zumal Anfang Oktober Wahlen in Bayern und Hessen stattgefunden haben. Medien nehmen die neuesten Entwicklungen und Stimmungen auf, spitzen zu und setzen bildlich wie rhetorisch auf die Analogie zum Jahr 2015. Der SPIEGEL (vom 22. September 2023) bemühte gar auf der Titelseite seines Magazins die ikonisch gewordene Visualisierung eines langen Marsches von Flüchtlingen, wie sie seinerzeit Anhänger des Austritts Großbritanniens aus der EU für ihre Kampagne des »Take back control« auf ihre Fahnen gedruckt hatten. Beim Magazin aus Hamburg heißt es dann: »Schaffen wir das noch mal?«. Damit ist der Rahmen gesetzt, in dem der neue »Streit über die Asylpolitik« ausgetragen wird.

Mit der diskursiven Zuspitzung steigt die Salienz, die dem Thema auch von den Bürgerinnen und Bürgern zugeschrieben wird. Migration ist in Deutschland spätestens seit 2015/16 ein Reizthema, an dem sich politische Auseinandersetzungen entzünden. Das Thema polarisiert, es emotionalisiert, führt zu starken

Gruppenbildungen von Befürwortern einer liberalen, offenen Zuwanderungspolitik auf der einen Seite und Befürwortern einer strikten Begrenzung der Migration auf der anderen Seite. Und es hat politische Empörungsunternehmer auf Straßen und im Parlament Terrain gewinnen lassen. Nach 2015 stieg der Stimmenanteil rechtspopulistischer und rechtsradikaler Parteien und Strömungen in Europa signifikant an. Der AfD gelang der Einzug in den deutschen Bundestag und alle Länderparlamente, weil sie es vermochte, Befürchtungen über einen Kontrollverlust politisch zu verwerten. Auch 2023 zeigt eine Befragung des Instituts für Demoskopie Allensbach: »Aktuelle Einwanderungspolitik stärkt AfD« (FAZ vom 23. August 2023). Rechtsradikale Parteien sind Katalysatoren von Migrationskrisen, sie leben von ihnen und sie befeuern sie.

POLITIK UNTER DRUCK

In einem solchen Klima zugespitzter Konfliktlagen sieht sich die Politik unter Druck gesetzt. Sie muss zeigen, dass sie die Entwicklungen unter Kontrolle hat. Allein der Anschein des Kontrollverlusts schadet, erst recht, wenn Wahlen anstehen. Das gilt für die europäische Ebene genauso wie für Deutschland. Angesichts dessen hat der EU-Ministerrat nach langem Ringen einen sog. Asylkompromiss beschlossen, der u.a. die Verlagerung der Prüfung von Asylbegehren von Personen aus Ländern mit geringer Anerkennungsquote an die Grenzen der EU sowie Abkommen mit Transit- und Herkunftsstaaten vorsieht. Auf deutscher Ebene werden wiederum eine Vielzahl von Vorschlägen diskutiert: von einer Abschaffung des individuellen Grundrechts auf Asyl über eine Verschärfung von Abschiebeverfahren, die Kürzung oder Umwandlung von Sozialleistungen bei Erstaufnahmen und abgelehnten Asylbewerbern oder die Einführung einer sog. Obergrenze. Im Kern zielen alle diese Vorschläge sowohl auf eine generelle Abschreckungswirkung gegenüber irregulärer Migration als auch auf die Verlagerung von Asylverfahren an die Grenzen der EU oder, darüber hinaus, in (vermeintlich) sichere Drittstaaten, die durch bilateral oder europäisch verhandelte Abkommen zu Aufnahme und Asylprüfung motiviert werden sollen.

FALSCHER ERWARTUNGEN

So sehr sich die politischen Akteure in der aktuellen Situation einem enormen Zeit- und Handlungsdruck ausgesetzt sehen, so sehr laufen sie Gefahr, sich in eine Falle nicht zu erfüllender Erwartungen zu begeben. Die Vorstellung, die diskutierten Maßnahmen führten zu einer schnellen Verlangsamung der Migrationsdynamiken und zu einer deutlichen Absenkung von irregulärer Zuwanderung, ist irreführend. Grenzaufnahmelager müssten erst einmal etabliert werden, Abkommen mit sicheren und aufnahmewilligen Drittstaaten wären zu schließen, Vereinbarungen über Resettlements und Kontingentaufnahmen zu schlie-

ßen. Asylverfahren in einer Weise außerhalb oder an den Grenzen des europäischen Territoriums so zu etablieren, dass sie mit menschen-, völker- und asylrechtlichen Standards konform gehen, setzt infrastrukturelle und logistische, personelle und institutionelle Maßnahmen voraus. All das braucht Zeit. Auch die etwaige Einrichtung stationärer Kontrollen an nationalen Grenzen schließt ja keineswegs andere Wege über die Grenzen aus. Und die Frage, wie Abweisungen durchgesetzt und EU-Transitländer überzeugt werden sollten, die Migranten, die ihre Länder passiert haben, wieder aufzunehmen, bleibt vorerst unbeantwortet. Rückübernahmen unter EU-Staaten, wie es das Dublin-System vorsieht, finden schon gegenwärtig so gut wie nicht statt. Und das Problem des ‚Rückstaus‘ von Migrantenbewegungen in den Ländern diesseits und jenseits der Grenzen des EU-Raums, das Kanzlerin Merkel schon 2015 für den Fall von ‚Grenzsicherungen‘ sah, ist von nicht geringer politischer Sprengkraft. Schließlich müssen Migrationsabkommen mit Dritt- und Transitländern in Afrika, aber nicht nur dort, mit nachvollzieh- und kontrollierbaren Mechanismen ausgehandelt werden – und zwar so, dass faire und mit den Flüchtlingskonventionen zu vereinbarende Verfahren unter Einbezug des UNHCR garantiert werden.

Es gibt keine Stellschraube, die allein einen schnellen Migrationsstopp oder eine Verlangsamung der Migrationsdynamiken bewirken könnte. Aktionismus hilft nicht und Symbolpolitik entlarvt sich, wenn der erwartete oder versprochene Effekt ausbleibt. Mehr noch: Eine Rhetorik der Verschärfung kann zu einem gegenteiligen Effekt führen. Wer befürchtet, dass in absehbarer Zeit alle Fluchtwege verstellt werden könnten, wird sich erst recht und sehr schnell auf den Weg machen. Solche Effekte scheinen sich bereits mit der signifikant angestiegenen Zahl der Überfahrten und Schleusungen auf dem Mittelmeer aus Tunesien einzustellen – ein Pull-Faktor der ganz besonderen Art. So wenig aussichtsreich mithin schnelle ‚Lösungen‘ sind, so legitim und notwendig ist es, Wege geregelter Zuwanderung mittels Migrationsabkommen und -partnerschaften zu erschließen, sowohl im Bereich der Flucht- wie der Erwerbsmigration. Dazu bedarf es eines langen Atems und eines Zusammenwirkens der Länder der Europäischen Union.

DIE BELASTUNG DER KOMMUNEN IN DEUTSCHLAND – AUCH EINE FOLGE DER FLUCHTMIGRATION AUS DER UKRAINE

Die Situation in Deutschland muss differenziert betrachtet werden, weil ansonsten die Debatte in eine Schiefelage gerät. Gewiss ist die ansteigende Zahl von Asyl begehrenden Personen in Deutschland in den ersten neun Monaten des Jahres 2023 für aufnehmende Kommunen eine Belastung. Sie liegt aber deutlich unter den Zahlen von 2015/16 und fast noch im Rahmen dessen, was 2017 von einem Partner der Großen

Koalition als »Obergrenze« pro Jahr bezeichnet und zum Gegenstand einer Fachkommission der Bundesregierung zur »Integrationsfähigkeit« gemacht wurde. Belastet sind Kommunen und Landkreise vor allem deshalb, weil sie neben den Integrationsaufgaben aus der Zuwanderung nach 2015 auch rund 1,1 Millionen Kriegsflüchtlinge aus der Ukraine aufgenommen haben und administrieren müssen. Dass auf diesem Hintergrund derzeit das Ende der Belastungsfähigkeit reklamiert wird und die Erstaufnahmekapazitäten als erschöpft bezeichnet werden, kann für viele, nicht alle Kommunen nachvollzogen werden. Die von der EU zum ersten Mal bemühte sog. Massenzustromrichtlinie erleichterte zwar im Prinzip die Abläufe der Erstaufnahme. Asylanerkennungsverfahren entfielen weitestgehend, Aufenthaltstitel konnten rasch erteilt werden und der Zugang zum Arbeitsmarkt wurde schnell ermöglicht. Doch war und ist die Aufnahme und Registrierung, die Bereitstellung von Wohnungen, Kindergartenplätzen und Jobangeboten eine ressourcenbindende logistische Herausforderung geblieben. Und auch der sog. ‚Rechtskreiswechsel‘ im Juni 2022 vom Asylbewerberleistungsgesetz zu den Regelungen des Sozialgesetzbuches belastete die vollziehenden Behörden zusätzlich.

ZU LANGSAM, ZU KOMPLIZIERT – DAS EINWANDERUNGS- UND INTEGRATIONS-MANAGEMENT

Bei hohen und in kurzen Zeiträumen stattfindenden Zuwanderungsbewegungen sind die finanziellen und personellen Aufwendungen erheblich, auch entstehen Reibungsverluste in der Bewältigung der keineswegs effektiv und zielführend verflochtenen administrativen Prozesse. So spielen Ausländerbehörden, Jobcenter, Wohnungsämter und Sozialämter keineswegs immer synergetisch zusammen, zumal die Trägerschaften beispielsweise bei Sprach- und Orientierungskursen sehr unterschiedlich organisiert sind und gleichzeitig das Bundesamt für Migrations- und Flüchtlingswesen und damit eine Bundesbehörde die Verantwortung trägt. Über die Problematik der Anerkennung von in den Herkunftsländern erbrachten Ausbildungsabschlüssen oder Berufstätigkeiten – für den Erfolg erleichterter Erwerbsmigration essenziell – ist damit überhaupt noch nichts gesagt.

So ist ein Hauptgrund für gegenwärtige Belastungen darin zu sehen, dass die administrativen Prozesse zu kompliziert und zu langwierig verlaufen. Dabei spielen finanzielle Ressourcenfragen auch eine Rolle – sie werden zwischen Bund, Ländern und Kommunen derzeit äußerst kontrovers verhandelt. Aber schwerwiegender noch sind die behördlichen Prozessabläufe vor Ort, die sich aus dem Zusammenwirken unterschiedlicher Stellen ergeben und die nicht effektiv aufeinander abgestimmt sind. Das ist auch beispielsweise im Prozess der Integration der ukrainischen Kriegsflüchtlinge evident. In Deutschland haben bislang nur 18% eine Beschäftigung gefunden, in

anderen Ländern, wie etwa Dänemark, Polen, Tschechien, den Niederlanden, Großbritannien und Irland, jedoch zum Teil deutlich mehr als die Hälfte. Die Verfahren in Deutschland sind kompliziert und lang, in anderen Ländern sind einfache digitale One-Stop-Verfahren eingerichtet worden, in denen alles mit einer Anmeldung abgedeckt wurde (Dietrich Thränhardt, FAZ vom 27. September 2023). Die Überlastung, von der Kommunen sprechen, sind oft Folge struktureller Defizite des Verwaltungsvollzugs und der Umsetzung föderalstaatlicher Entscheidungen und Regelungen. Eine »krisenfeste Integrationsinfrastruktur«, wie sie der Bundeskanzler und die Ministerpräsidentinnen

und Ministerpräsidenten am 10. Mai d.J. als notwendig bezeichneten und die derzeit auf Arbeitsebene beraten und auf der Ministerpräsidentenkonferenz im November beschlossen werden soll, könnte hier zu den zwingend erforderlichen Verbesserungen führen. Denn solche Strukturveränderungen betreffen nicht allein die Flucht-, sondern auch die Erwerbsmigration, die ebenfalls in der Umsetzung novellierter Gesetzeslagen auf schlankes, effizientes und digitalisiertes Einwanderungs- und Integrationsmanagement angewiesen ist. Nur so kann Deutschland die Herausforderungen der Einwanderung auf allen ihren Feldern bestehen.

Tobias Heidland und Matthias Lücke

Flüchtlingsschutz als internationales öffentliches Gut organisieren

Globale Krisen und dadurch ausgelöste Flüchtlingsbewegungen halten sich nicht an Obergrenzen für die Aufnahme von Flüchtlingen in Deutschland oder der EU. Nur eine Militarisierung der EU-Außengrenzen ähnlich der früheren innerdeutschen Grenze könnte irreguläre Zuwanderung fast vollständig verhindern – das legt der Blick auf die immer höheren Zäune in Ceuta und Melilla und an der östlichen Landgrenze der EU von Griechenland bis Finnland nahe. Die Zahl der Asylsuchenden um jeden Preis zu reduzieren, kann also weder ethisch noch rechtlich die Politik der Wahl sein (und vermutlich wird es auch nicht funktionieren).

Erfolg versprechen hingegen Reformen, die berücksichtigen, dass der Schutz von Flüchtlingen ein internationales öffentliches Gut ist. Weltweit haben die meisten Staaten die Flüchtlingskonvention von 1951 und weitere ähnliche Abkommen unterzeichnet und sich so verpflichtet, verfolgten Menschen Schutz zu gewähren. Dabei können neben humanitären Motiven auch geopolitische Interessen eine Rolle spielen: Große Flüchtlingsbewegungen können regionale Instabilität auslösen.

Für den Nutzen, den ein Land aus dem Schutz von Flüchtlingen zieht, ist es aber egal, ob es Flüchtlinge selbst aufnimmt (und die entsprechenden Kosten trägt) oder die Flüchtlinge in Nachbarländern unterkommen (die dann die Kosten tragen). Deshalb hat – wenn es keine Absprachen gibt – jedes potenzielle Aufnahmeland ein Interesse, wenige Flüchtlinge aufzunehmen, aber gleichzeitig von der Aufnahme von Flüchtlingen in den Nachbarländern zu profitieren. In der Sprache der

Finanzwissenschaft erfüllt Flüchtlingsschutz als öffentliches Gut also die Kriterien der Nicht-Rivalität (Land A zieht Nutzen aus der Aufnahme von Flüchtlingen in Land B) und Nicht-Ausschließbarkeit (Land B kann nicht verhindern, dass Land A von der Aufnahme von Flüchtlingen in B profitiert).

Damit besteht auch die Gefahr eines Unterbietungswettbewerbs: Jedes Land macht sich dann für Flüchtlinge unattraktiv und hofft, dass diese anderswo unterkommen. Das führt letztlich dazu, dass der Schutz von Flüchtlingen nirgendwo mehr gewährleistet wird. Damit dies nicht passiert, gibt es sowohl weltweit als auch innerhalb der EU Regeln zur Verteilung der Verantwortung für den Schutz von Flüchtlingen. Häufig werden dabei aber einzelne Staaten unangemessen stark belastet und andere entziehen sich als »Schwarzfahrer« ihrer Verantwortung.



Prof. Dr. Tobias Heidland

ist Leiter des Forschungszentrums »Internationale Entwicklung« im Kiel Institut für Weltwirtschaft und Professor für Volkswirtschaftslehre an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel.

Foto: © IfW Kiel Michael Stefan



Prof. Dr. Matthias Lücke

ist Senior Researcher am Kiel Institut für Weltwirtschaft und Honorarprofessor an der Universität Kiel.

Dabei ist Flüchtlingsschutz nicht nur eine von Staaten eingegangene völkerrechtliche Verpflichtung. Er genießt in der EU (und nicht nur dort) auch breite Unterstützung durch die Bevölkerung (Jeannot et al. 2021). Kritisch sehen große Teile der Bevölkerung allerdings unregelmäßige und unsolidarische Zustände (Vrănceanu et al. 2023). Es gibt in der EU-Wählerschaft potenziell also politische Mehrheiten für Reformen, durch die die EU und ihre Mitgliedstaaten angemessene Mitverantwortung für den weltweiten Flüchtlingsschutz übernehmen.

Wie können Regeln für eine funktionierende Verantwortungsteilung aussehen – einerseits zwischen der EU und ihren Nachbarregionen und andererseits zwischen den EU-Mitgliedstaaten? Wie können die humanitären Folgen der gegenwärtigen Abschottung der EU-Außengrenzen mit immer höheren Zäunen, oft tödlichen irregulären Migrationsrouten und Pushbacks vermieden werden? Wir diskutieren zunächst die Beziehungen zwischen der EU und ihren Nachbarregionen und dann die geplanten Asylreformen innerhalb der EU.

VERANTWORTUNGSTEILUNG ZWISCHEN DER EU UND NACHBARREGIONEN

Das internationale Regelwerk, das auf der Flüchtlingskonvention von 1951 basiert, beinhaltet individuelle Rechte: vor allem das Recht, einen Asylantrag zu stellen, über den durch eine Einzelfallprüfung entschieden wird; und Non-Refoulement – das ausnahmslose Verbot, einen Menschen in ein Land abzuschieben, in dem ihm Folter oder andere schwere Menschenrechtsverletzungen drohen oder von wo aus die Person weiter in ein solches Land abgeschoben werden könnte.

Es fehlt im internationalen Regelwerk jedoch ein Mechanismus zur Arbeits- und Verantwortungsteilung zwischen möglichen Aufnahmeländern von Flüchtlingen. In der Praxis stammen die meisten Flüchtlinge aus relativ armen Ländern und müssen ihr Herkunftsland zu ihrem eigenen Schutz irregulär (z. B. ohne Visum) verlassen. Wegen stark gesicherter Grenzen und hoher Reisekosten bleiben gerade vulnerable Flüchtlinge häufig in Nachbarländern (70% aller Flüchtlinge; UNHCR 2023) oder sogar als Binnenvertriebene im Herkunftsland, wenn nicht staatliche Verfolgung der Haupt-Fluchtgrund ist. Die meisten Zielländer nehmen dementsprechend vor allem Flüchtlinge auf, die an ihren Außengrenzen oder nach irregulärer Einreise Schutz beantragen; humanitäre Visa oder Resettlement durch internationale Organisationen spielen nur eine geringe Rolle.

In Niedrig- und Mitteleinkommensländern, wo 76% aller Flüchtlinge leben (UNHCR 2023), wird die Aufnahme von Flüchtlingen teilweise durch internationale Organisationen (insbesondere UNHCR) unterstützt, die dabei auf Mittel von Geberländern und zu einem kleinen Teil auf Privatspenden zurückgreifen.

Diese Mittel reichen jedoch oft nicht aus, da reiche Geberländer vor allem für jene akuten Krisen Geld geben, die sie selbst betreffen (Lücke und Schneiderheinze 2017). Während einige wenige Länder viele Flüchtlinge aufnehmen (die fünf wichtigsten Aufnahmeländer weltweit sind die Türkei, Iran, Kolumbien, Deutschland und Pakistan), übernehmen viele Staaten fernab der typischen Herkunftsländer und Migrationsrouten nur wenig Mitverantwortung – weder durch finanzielle Unterstützung noch durch Resettlement.

Wenn die Lebensbedingungen in den Erstaufnahmeländern schlecht sind und keine Aussicht auf Besserung besteht, verlassen vor allem körperlich robuste Flüchtlinge mit gewissen finanziellen Mitteln ihr Erstaufnahmeland und suchen ein Aufnahmeland mit besseren Lebensbedingungen. So sind viele syrische Flüchtlinge aus dem Nahen Osten 2015 irregulär in die EU migriert. Ab 2016 hat die EU diese Flüchtlingsbewegung gemeinsam mit der Türkei und den Westbalkanstaaten unterbunden: Einerseits hat die EU durch umfangreiche finanzielle Hilfen die Lebensbedingungen für syrische Flüchtlinge in der Türkei und darüber hinaus für alle Menschen in den Aufnahmegegenden verbessert (EU 2023). Gleichzeitig haben die betroffenen Staaten ihre Grenzen entlang der Westbalkan-Migrationsroute stärker gesichert und irreguläre Migration zwar nicht unmöglich, aber risikoreicher und teurer gemacht.

Hier ist nicht Raum, um im Einzelnen auf die kontroverse Diskussion um das EU-Türkei-Abkommen einzugehen (siehe Lücke et al. 2021). Aus unserer Sicht war der Ansatz insofern erfolgreich, als die Lebensbedingungen für syrische Flüchtlinge in der Türkei stabilisiert wurden und damit der Hauptgrund für eine Weiterwanderung in die EU entfiel. Indem die EU Mitverantwortung für den Schutz von Flüchtlingen in der Nachbarregion übernommen hat, hat sie auch die Voraussetzungen für eine gemeinsame Anstrengung zur Verringerung irregulärer Migration in die EU geschaffen. Sonst hätten Erstaufnahme- und Transitländer wenig Anreiz, die Weiterwanderung von Flüchtlingen in die EU zu unterbinden.

Wegen der hohen Kosten der Aufnahme von Flüchtlingen und wegen mangelnder politischer Unterstützung durch die Bevölkerung wird die EU auch in Zukunft ihre Grenzen nicht einfach für alle Flüchtlinge weltweit öffnen, die gerne in die EU kommen würden – und hier sehr wohl Aussicht auf einen Schutzstatus hätten, wenn sie vor Ort einen Asylantrag stellen könnten. Das öffentliche Gut Flüchtlingsschutz kann weltweit also nur gemeinsam von allen aufnahmebereiten Staaten (Unterzeichner der Flüchtlingskonvention von 1951) gewährleistet werden. Dazu gehört auch die Sicherung von Grenzen gegen irreguläre Migration – aber vor allem ein verbindlicher und größerer Beitrag der EU und ihrer Mitgliedstaaten für menschenwürdige Lebensbedingungen von Flüchtlingen in den Nachbarregionen und darüber hinaus.

GEMEINSAMES ASYLSYSTEM IN DER EUROPÄISCHEN UNION

Auch bei wirksamer internationaler Verantwortungsteilung werden immer Flüchtlinge in die EU kommen: Weil sie aus Nachbarländern wie der Ukraine in die EU fliehen; weil sie regulär in die EU einreisen und dann einen Asylantrag stellen; weil irreguläre Zuwanderung auch bei guter Zusammenarbeit mit Nachbarländern nicht vollständig verhindert werden kann; oder weil die EU etwa durch Resettlement Flüchtlinge gezielt einreisen lässt. Innerhalb der EU besteht weitgehende Personen-Freizügigkeit, so dass Flüchtlinge in der Praxis einigen Spielraum haben, sich als Zielland einen EU-Mitgliedstaat mit besonders günstigen Asyl- und Lebensbedingungen auszusuchen. Daher muss auch innerhalb der EU die Verantwortung für das öffentliche Gut Flüchtlingsschutz transparent und fair geteilt werden – ebenso wie die gemeinsame Verantwortung für einen größeren (vor allem finanziellen) Beitrag zum Flüchtlingsschutz außerhalb der EU (siehe oben).

Bisher ist das Asylrecht europäisches Recht (Common European Asylum System). Flüchtlingsaufnahme, Durchführung der Asylverfahren und Finanzierung liegen aber in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten. Zwischen den Mitgliedstaaten bestehen große Unterschiede insbesondere bei den Anerkennungsraten für Asylsuchende aus bestimmten Herkunftsländern und bei den Lebensbedingungen für anerkannte Flüchtlinge; so reichen die staatlich garantierten Mindesteinkommen für mittellose Menschen (Einheimische wie anerkannte Flüchtlinge) von 0 Euro (etwa in Griechenland) bis hin zum Bürgergeld in Deutschland. Außerdem unterscheiden sich die Mitgliedstaaten natürlich nach Lebensstandard, Arbeitsmarktdynamik, bestehenden Netzwerken von Zugewanderten und der Chance auf soziale Integration.

Bisher regelt die EU die Arbeitsteilung zwischen den Mitgliedstaaten durch die Dublin-Verordnung: Grundsätzlich ist immer derjenige Mitgliedstaat für die Bearbeitung eines Asylantrags und – im Erfolgsfall – für die Aufnahme und Unterstützung der betreffenden Person zuständig, wo die Person erstmals die EU-Außengrenze überschritten hat. Von diesem Grundsatz gibt es allerdings so viele Ausnahmen und Umgehungsmöglichkeiten, dass letztlich nur die kleinen Mitgliedstaaten an der EU-Außengrenze ohne Landgrenze zu anderen Mitgliedstaaten (Griechenland, Malta, Zypern – nicht aber Italien oder Spanien) mehr Asylsuchende aufnehmen, als es einer fairen Verteilung nach Bevölkerungszahl und wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit (BIP) entsprechen würde. Nicht zuletzt wegen seiner mangelnden Transparenz wird das Dublin-Verfahren in vielen Mitgliedsländern (wenn auch aus unterschiedlichen Gründen) abgelehnt und teilweise aktiv unterlaufen, beispielsweise indem Asylsuchende bei ihrer Einreise in die EU nicht ordnungsgemäß registriert werden.

Das Asylsystem in der EU wird außerdem dadurch belastet, dass nur etwa die Hälfte aller Asylanträge positiv beschieden wird; die viel zitierte Anerkennungsquote in der ersten Instanz liegt bei 40%, aber in der zweiten Instanz und auf dem Klageweg kommt es zu weiteren Anerkennungen. Von den abgelehnten Asylsuchenden kehren weniger als ein Drittel in die Herkunftsländer zurück – nicht zuletzt deshalb, weil viele Herkunftsländer Rückführungen nur schleppend unterstützen, obwohl sie nach Völkerrecht dazu verpflichtet sind. Eine bessere Kooperation der EU mit den Herkunftsländern hängt vor allem davon ab, dass die EU-Seite Zugeständnisse bei Themen macht, die für die Partnerländer interessant sind. Das können erleichterte Visaerteilung, mehr Visa für Arbeit und Studium usw. sein – im Austausch für reibungslose Unterstützung bei Rückführungen.

NEUER PAKT FÜR MIGRATION UND ASYL

Die Reformpläne der EU-Kommission (Neuer Pakt für Migration und Asyl) setzen an mehreren Punkten an. So sollen wenig aussichtsreiche Asylanträge rasch beschieden und abgelehnte Asylsuchende in ihre Herkunftsländer zurückgeführt werden (Grenzverfahren). Die Dublin-Regeln und die Zuordnung jeder asylsuchenden Person zu einem Mitgliedstaat werden strenger gefasst. Wenn einzelne Mitgliedstaaten überlastet sind, sind die übrigen Mitgliedstaaten nach einem von der Kommission kontrollierten Verfahren zur Unterstützung (»Solidarität«) bis hin zur Übernahme von Asylsuchenden verpflichtet.

Die Verhandlungen zwischen Kommission, Mitgliedstaaten und Parlament über diese Vorschläge gestalten sich schwierig. Letztlich erfordert ein derart komplexes System großes Vertrauen der Mitgliedstaaten in die wechselseitige Regeltreue. Dieses Vertrauen besteht offenbar nicht – einzelne Mitgliedstaaten befürchten, am Ende einen übermäßig hohen Anteil der politischen und fiskalischen Kosten der Flüchtlingsaufnahme in der EU tragen zu müssen. Und selbst wenn sich die Regierungen aller Mitgliedstaaten fair beteiligen, sind die betroffenen Asylsuchenden mobil: Bei weitgehend offenen Grenzen können sie in der Praxis in einen Mitgliedstaat mit besseren Lebensbedingungen weiterwandern. Selbst bei Wegfall staatlicher Unterstützungsleistungen bleibt die Weitermigration oft attraktiv.

Eine erfolgreiche Reform muss unseres Erachtens die Verantwortungsteilung zwischen den Mitgliedstaaten transparenter und kontrollierbar machen. Der »Neue Pakt« geht hier wichtige Schritte, greift aber zu kurz. Er definiert zutreffend die Aufgaben der Asylpolitik umfassender als bisher und regelt die Verantwortung der einzelnen Mitgliedstaaten noch detaillierter – ändert aber nichts daran, dass die Mitgliedstaaten sich in der Praxis ihrer Verantwortung entziehen können. Ein größerer Fortschritt wäre möglich, wenn das gesamte Asylsystem in EU-Verantwortung orga-

nisiert und aus dem EU-Budget finanziert wird. Die Mitgliedstaaten würden dann weiterhin im Auftrag der EU Asylsuchende aufnehmen und Asylverfahren durchführen, ihre Kosten würden aber auskömmlich aus dem EU-Budget erstattet. Europaweit würde dadurch das Asylsystem nicht unbedingt teurer; die EU bräuchte jedoch höhere Einnahmen, etwa durch eine höhere Umlage auf das Bruttonationaleinkommen der Mitgliedstaaten. Im Gegenzug würden diejenigen Mitgliedstaaten entlastet, die bisher viele Flüchtlinge aufgenommen haben.

FAZIT

Wenn wir Flüchtlingsschutz als globales und europäisches öffentliches Gut denken, rückt eine faire Verantwortungsteilung zwischen der EU und Aufnahmeländern außerhalb Europas sowie zwischen den EU-Mitgliedstaaten in den Vordergrund (Carta et al. 2022, S. 70-77). Davon sind wir zurzeit noch weit entfernt. Die EU sollte die Aufnahme von Flüchtlingen in Drittländern verbindlicher und mit mehr Geld unterstützen – im Gegenzug für wirksame Zusammenarbeit bei der Reduzierung der irregulären Zuwanderung nach Europa. Innerhalb der EU erfordert eine faire, transparente und durchsetzbare Verantwortungsteilung letztlich ein gemeinsam finanziertes und organisiertes Asylsystem. Der Versuch, Asylsuchende »fair« auf die

Mitgliedstaaten zu verteilen, die dann das Asylsystem in eigener Verantwortung betreiben, wird auch in Zukunft scheitern.

REFERENZEN

Carta, S., H. Hahn, T. Heidland, P. Kaczmarczyk, M. Lücke, K. Łukasiewicz, M.T. Maru, M. Pachocka und M. Ruhs (2022), *Refugee Protection in the EU: Building Resilience to Geopolitical Conflict*, 2022 MEDAM Assessment Report on Asylum and Migration Policies in Europe, verfügbar unter: https://www.ifw-kiel.de/fileadmin/Dateiverwaltung/IFW-Publications/fis-import/MEDAM_assessment_Report_2022.pdf.

EU (2023), FRIT: Facility for Refugees in Turkey, verfügbar unter: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-08/frit_factsheet.pdf.

Jeannot, A.-M., T. Heidland und M. Ruhs (2021), »What Asylum and Refugee Policies Do Europeans Want? Evidence from a Cross-National Conjoint Experiment«, *European Union Politics* 22(3), 353-376, verfügbar unter: <https://doi.org/10.1177/14651165211006838>.

Lücke, M. und C. Schneiderheinze (2017), »More Financial Burden-Sharing for Developing Countries That Host Refugees«, *Economics* 11(1) 20170024, verfügbar unter: <https://doi.org/10.5018/economics-ejournal.ja.2017-24>.

Lücke, M., A.H. Neidhardt, S. Özçürümez, M. Ruhs und O. Sundberg Diez (2021), *EU-Turkey: Toward Sustainable Cooperation in Migration Management and Refugee Protection*, 2021 MEDAM Assessment Report on Asylum and Migration Policies in Europe, verfügbar unter: <https://www.ifw-kiel.de/de/publikationen/eu-turkey-toward-sustainable-cooperation-in-migration-management-and-refugee-protection-31324/>.

UNHCR (2023), *Global Trends Report 2022*, verfügbar unter: <https://www.unhcr.org/global-trends-report-2022>

Vrănceanu, A., E. Dinas, T. Heidland und M. Ruhs (2023), »The European Refugee Crisis and Public Support for the Externalisation of Migration Management«, *European Journal of Political Research*, verfügbar unter: <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12565>.

Andreas Steinmayr

Menschlich, fair und akzeptiert – Ideen für die Zukunft des europäischen Asylsystems

Der Umgang mit dem Thema Asyl und Migration ist seit vielen Jahren, spätestens jedoch seit dem großen Flüchtlingsjahr 2015, eines der drängendsten Politikfelder in Europa. Dies wird auch von den Bürger*innen so wahrgenommen, die dieses Thema laut Eurobarometer konstant zu den wichtigsten Politikfeldern der EU zählt. Trotzdem gelingt es den Mitgliedstaaten seit vielen Jahren nicht, sich auf eine nachhaltige Asyl- und Migrationspolitik zu einigen.



Prof. Andreas Steinmayr,
Ph.D.

ist Universitätsprofessor für Empirische Wirtschaftsforschung an der Universität Innsbruck.

Seit dem Jahr 2015 haben rechtspopulistische Parteien einen starken Zulauf erfahren und sind nun in vielen europäischen Ländern einflussreiche politische Kräfte. Diese Parteien vertreten häufig nicht nur zuwanderungskri-

tische bis -feindliche Positionen, sondern auch anti-europäische und isolationistische Ansichten. Das Erstarken dieser politischen Kräfte ist daher nicht nur ein mögliches Hindernis auf dem Weg zu einer neuen europäischen Asylpolitik, sondern hat mitunter isolationistische Ausstrahlung auf andere Politikbereiche und stellt eine Gefahr für die europäische Integration dar.

Wie könnte eine (politisch tragfähige) Lösung aussehen? Um einer Antwort auf diese Frage näher zu kommen, beginnt dieser Beitrag mit einer Bestandsaufnahme von zwei zusammenhängenden Aspekten des europäischen Asylsystems. Erstens, wo und unter welchen Umständen in Europa ein Asylantrag gestellt werden kann und welche Folgen sich daraus ergeben. Zweitens, wie sich die Integration von Geflüchteten in die europäischen Gesellschaften, insbesondere den Arbeitsmarkt, gestaltet.

In einem weiteren Schritt werden die politischen Auswirkungen der Asylummigration diskutiert und es wird die Frage erörtert, welches Asylsystem von der europäischen Bevölkerung unterstützt wird. Darauf aufbauend lassen sich Handlungsoptionen ableiten, die die Probleme des aktuellen Systems reduzieren und Unterstützung in der europäischen Bevölkerung finden könnten.

DAS ASYLSYSTEM WIRD VON SEINEN INNEREN WIDERSPRÜCHEN AUFGERIEBEN

Das europäische Asylsystem erlaubt Personen, die die EU-Außengrenze überqueren, in einem EU-Land einen Asylantrag zu stellen. Für Menschen, die in ihren Heimatländern durch Krieg, Verfolgung oder auch wirtschaftliche Perspektivlosigkeit in Not geraten sind, ist das ein enormes Versprechen und die Hoffnung auf eine bessere Zukunft. Auch für jene, denen kein Asyl gewährt wird, besteht aufgrund niedriger Rückführungsquoten die Hoffnung auf einen Verbleib in der Europäischen Union.

Einen Asylantrag können aber nur jene stellen, die es über die EU-Außengrenze schaffen. Abgesehen von Fällen der Familienzusammenführung gibt es praktisch keine Möglichkeit, außerhalb der EU einen Antrag zu stellen. Daher versucht eine große Zahl an Migrant*innen jedes Jahr, die gefährliche und teure Flucht nach Europa anzutreten, um hier einen Asylantrag zu stellen.

Um die Zahl der Asylwerber*innen zu begrenzen und gleichzeitig nicht vom gegebenen Versprechen, in Europa einen Asylantrag stellen zu dürfen, abgehen zu müssen, versuchen die EU und die Länder an den Außengrenzen, die Menschen davon abzuhalten, überhaupt in die EU zu kommen. Die Versuche, es trotzdem zu schaffen, führten zur Entstehung eines riesigen Schleppermarkts und regelmäßigen Unglücken mit jährlich tausenden Toten entlang der Flüchtlingsrouten.

Die ersten Verlierer*innen dieses Systems sind daher jene, die den Weg nach Europa versuchen, aber nicht schaffen – im schlimmsten Fall dabei ums Leben kommen. Schaffen sie es nicht, die Grenze zu überqueren, oder werden sie später wieder abgeschoben, waren alle Kosten und Risiken umsonst. Aber auch für alle, die letztendlich in Europa bleiben können, bringt die Flucht oft traumatische Erfahrungen mit sich.

Die hohen Kosten, Risiken und Strapazen führen dazu, dass es nicht die ärmsten und vulnerabelsten Menschen sind, die in Europa um Asyl suchen. Auf den Weg machen sich jene, deren Familien die notwendigen finanziellen Mittel aufbringen können, die die körperlichen Strapazen am ehesten aushalten und die bereit sind, das hohe Risiko einzugehen. Die bedürftigsten Menschen in den Herkunftsländern sind die zweiten großen Verlierer*innen, da sie keine Chance haben, überhaupt einen Asylantrag zu stellen.

Doch die Konsequenzen gehen noch weiter. Da auch die Verteilung der Geflüchteten innerhalb der EU nicht hinreichend geregelt ist, versuchen einzelne Länder, sich unter anderem durch integrationshemmende Maßnahmen für die Geflüchteten unattraktiv zu machen, in der Hoffnung, dass diese dann woanders einen Asylantrag stellen. Diese Maßnahmen, wie zum Beispiel weitreichende Beschränkungen für den Zugang zum Arbeitsmarkt, haben aber auch für jene, die letztendlich einen Schutzstatus erhalten, langfristige negative Auswirkungen auf die Integration (Mahrbach et al. 2018, Fasani et al. 2021, Ahrens et al. 2023). Das macht sie zur dritten Verlierergruppe.

In verschiedener Hinsicht verliert aber auch die europäische Bevölkerung im aktuellen System. Traumatische Fluchterfahrungen und »abschreckende« integrationshemmende Maßnahmen verschlechtern die Integrationschancen und belasten damit öffentliche Finanzen und bedürfen einer größeren Integrationsanstrengung seitens der Aufnahmegesellschaft.

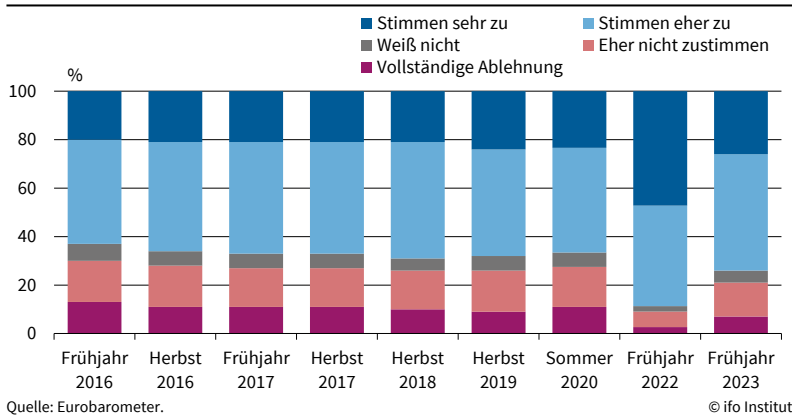
GEFLÜCHTETE AUF DEM ARBEITSMARKT

Geflüchtete Personen haben in vielen Ländern eine niedrigere Arbeitsmarktintegration als die autochthone Bevölkerung und andere Zuwanderergruppen (Brell et al. 2020, Fasani et al. 2022). Kurzfristig ergibt sich daraus eine überdurchschnittliche Inanspruchnahme von sozialstaatlichen Leistungen und ein geringes Steueraufkommen, langfristige fiskalische Effekte sind schwieriger zu bestimmen, da diese von vielen Parametern abhängen, bei denen mitunter große Unsicherheit herrscht.

Unstrittig ist jedenfalls, dass mögliche negative fiskalische Effekte durch eine gelungene Arbeitsmarktintegration reduziert werden können, da diese die Inanspruchnahme sozialstaatlicher Leistungen reduziert und gleichzeitig die Beiträge zum Steuer- und Sozialsystem erhöht. Der Grad der Arbeitsmarktintegration hängt einerseits von den Eigenschaften der geflüchteten Personen ab (Alter, Bildungsniveau, Sprachkenntnisse), andererseits zeigen verschiedene Studien, dass die Rahmenbedingungen und aktive Integrationsmaßnahmen, die Geflüchtete in den Aufnahmeländern vorfinden, diesen signifikant beeinflussen können (siehe Spirig et al. 2021 für eine Übersicht). Dies eröffnet Spielraum für politische Maßnahmen, sowohl was den Abbau von Integrationshemmnissen wie auch die aktive Förderung der Integration betrifft.

Eine Chance ergibt sich auch aus der Tatsache, dass die Arbeitsmarktbedingungen, die Migrant*innen in den Aufnahmeländern vorfinden, deren Arbeitsmarktintegration langfristig beeinflusst (z. B. Fasani et al. 2022, Aksoy et al. 2023, Barsbai et al. 2023). Die sich aus dem demografischen Wandel ergebende starke Arbeitskräftenachfrage wird die Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten in Zukunft voraussichtlich etwas vereinfachen.

Abb. 1
Zustimmung zur Hilfe für Flüchtlinge



EINE SOLIDARISCHE EUROPÄISCHE BEVÖLKERUNG

Es mag vielleicht überraschen, aber die Hilfsbereitschaft gegenüber Geflüchteten hat sich in Europa in den vergangenen Jahren nicht verschlechtert, im Gegenteil. Im Rahmen des Eurobarometers wird regelmäßig gefragt, ob das eigene Land Flüchtlingen helfen soll. Die Zustimmung zu dieser Aussage ist in den vergangenen Jahren leicht gestiegen und im Frühjahr 2023 stimmten 74% der Befragten sehr oder eher der Aussage zu, dass ihr Land Flüchtlingen helfen soll, nur 7% lehnen das kategorisch ab (siehe Abbildung 1). Selbst in Ländern wie Ungarn, die sich für eine sehr harte Flüchtlingspolitik einsetzen, stieg die Zustimmung an und liegt bei 57%. Im Jahr 2022 gab es – vermutlich aufgrund des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine – eine besonders hohe Zustimmung.

Bansak et al. (2023) untersuchen die Einstellung zur Aufnahme von Geflüchteten in einem Surveyexperiment genauer und zeigen, dass die Bereitschaft, Flüchtlinge aufzunehmen, in fast allen europäischen Ländern heute größer ist als im Jahr 2016. Das Forschungsdesign erlaubt ihnen weiter, die Eigenschaften und Fluchtursachen konstant zu halten bzw. danach zu differenzieren. Die größere Bereitschaft ist nicht auf die Unterschiede in den schutzsuchenden Gruppen zurückzuführen. Größere Zustimmung gibt es dabei sowohl für ukrainische als auch nicht-ukrainische Geflüchtete. Der Anteil der Personen, die sämtliche Asylwerber ablehnen würden, ist EU-weit ebenfalls um etwa vier Prozentpunkte gefallen und liegt bei rund 6%. Politische, religiöse und ethnische Verfolgung werden etwa als gleichwertige Asylgründe angesehen. Krieg wird eine etwas höhere Bedeutung eingeräumt. Die Suche nach besseren wirtschaftlichen Möglichkeiten wird hingegen von vielen nicht als Asylgrund angesehen. Generell gibt es eine höhere Bereitschaft, Frauen Asyl zu gewähren als Männern. Auffallend ist, dass Personen mit Berufen mit höherem Status (Ärzt*innen, Lehrer*innen) häufiger Asyl gewährt werden würde, als Personen mit niedrigerem Status (Arbeitslosen, Reinigungskräften). Auch

Personen mit Kenntnissen der Sprache des Ziellandes würde häufiger Asyl gewährt werden (Bansak et al. 2023). Fragen der Integrationschancen in die Aufnahmegesellschaft scheinen für die Befragten daher ebenfalls eine Rolle zu spielen.

Die Diskrepanz zwischen dem (wahrgenommenen) Profil der in Europa ankommenden Geflüchteten und den Präferenzen zum Profil der schutzwürdigen Personen ist ein möglicher Grund für eine ablehnende Haltung gegenüber dem Status quo in der Flüchtlingspolitik.

In den vergangenen Jahren wurde eine große Zahl an Kausalstudien publiziert, die den Effekt der Unterbringung von Geflüchteten in der Wohn- oder Arbeitsregion auf die Einstellung und das Wahlverhalten untersuchen (siehe z. B. Cools et al. 2021 für eine Übersicht). Diese Studien zeigen, dass die Richtung des Effekts vom Kontext abhängt. Ein höherer Anteil Geflüchteter in der Wohnbevölkerung kann sowohl zu einem leichten Anstieg des Zuspruchs rechtspopulistischer Parteien führen, als auch zu einer Reduktion. Eine Reduktion scheint es vor allem dort zu geben, wo sinnvolle Interaktion möglich ist und gefördert wird (Steinmayr 2021). Aber auch die Effekte in jenen Studien, die eine Zunahme der Unterstützung rechtspopulistischer Parteien finden, sind zu klein, um die starke Zustimmung, die diese Parteien in den vergangenen Jahren erhalten haben, zu erklären. Die lokale Ebene und die eigenen Erfahrungen spielen eine Rolle für das Wahlverhalten, aber nicht die dominierende.

Viel spricht dafür, dass es die Wahrnehmung der Flüchtlingssituation in (sozialen) Medien und im politischen Diskurs sowie der politische Umgang damit ist, der das Wahlverhalten beeinflusst (Edo et al. 2020). Besonders der Eindruck einer ungeordneten Migration löst negative Reaktionen aus. Mehrere Studien liefern hier sehr konsistente Ergebnisse. Auf griechischen Inseln stieg infolge der Ankunft von Bootsflüchtlingen die Zustimmung für die rechtsextreme Golden Dawn Partei (Dinas et al. 2019), entlang der Balkanroute sank das Vertrauen in die Regierungen, die politische Situation wurde als instabiler wahrgenommen und die Ablehnung gegenüber Migrant*innen stieg (Ajzenman et al. 2022). Und in Österreich stieg die Zustimmung zur Freiheitlichen Partei in betroffenen Grenzgemeinden zu Bayern besonders stark an (Steinmayr 2021).

Ein Asylsystem, das die irreguläre Einreise zur Voraussetzung macht, daher besonders schutzbedürftige Menschen ausschließt und integrationshemmende Folgewirkungen hat, trifft also auf eine grundsätzlich hilfsbereite europäische Bevölkerung, die aber irreguläre Migration und die sich daraus ergebenden Implikationen ablehnt.

EINE MÖGLICHE ZUKUNFT DES EU-ASYLSYSTEMS

Wie könnte also eine zukünftige EU-Asylpolitik aussehen, die human und effizient ist, die auf die Schutz-

bedürftigkeit abzielt und die von der europäischen Bevölkerung mitgetragen wird?

Kernstück der Reform sollte die Trennung von irregulärer Einreise und dem Recht auf Asyl sein. Dafür bedarf es der Schaffung von legalen Fluchtwegen. Asylanträge müssen außerhalb der EU gestellt werden können, etwa in Botschaften oder Flüchtlingscamps. Dies setzt ein einheitliches, überall akzeptiertes europäisches Asylverfahren voraus. Der vereinfachte Zugang zu den Verfahren und die wahrscheinlich gestiegene Anzahl an positiv beschiedenen Anträgen könnte die Bereitschaft der EU-Staaten, Flüchtlinge aufzunehmen, deutlich übersteigen. Ein derartiges System würde daher Obergrenzen benötigen. Eine solche Obergrenze existiert jedoch bereits heute implizit, da insbesondere arme und schwächere Menschen oft keine Möglichkeit haben, überhaupt Asyl zu beantragen, und Migrant*innen durch strikte Grenzregime von Grenzübertritten abgehalten werden. Im Rahmen von Resettlement-Programmen könnten hingegen die schutzbedürftigsten Menschen auch unter Berücksichtigung von demografischen und sozialen Faktoren, sowie Familienstrukturen ausgewählt werden. Die EU-Staaten sollten sich daher verpflichten, eine bestimmte Zahl von Flüchtlingen im Rahmen von Resettlement-Programmen aufzunehmen.

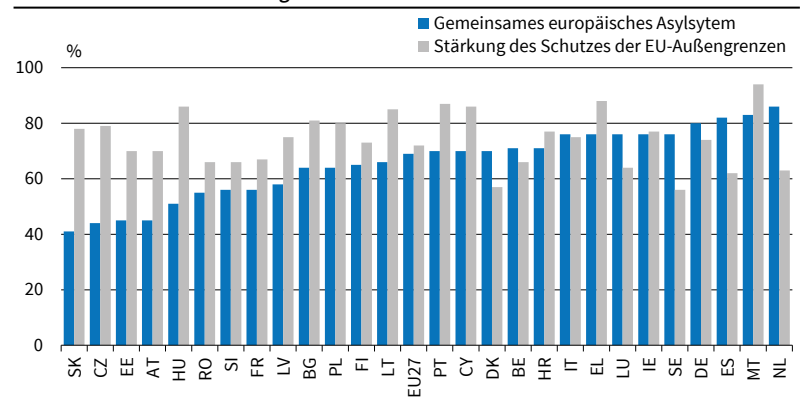
Die aufgenommenen Personen können dann legal, ohne Risiko und zu viel geringeren Kosten ins Aufnahmeland einreisen. Bei der Verteilung innerhalb Europas im Rahmen eines geordneten Verfahrens können Sprachkenntnisse und bestehende Kontakte berücksichtigt werden, was die Integration begünstigt. Gleichzeitig kann die Integration bereits unmittelbar nach der Ankunft beginnen, die Staaten haben keinen Anreiz, diese zu verzögern. Für abgelehnte Personen sind die Kosten hingegen viel geringer, da der Ablehnung keine teure und gefährliche Flucht nach Europa vorausging.

Gleichzeitig sollte das Stellen eines Asylantrags innerhalb der EU zum Ausnahmefall werden, etwa bei Krisen direkt an den Außengrenzen der EU, wie derzeit in der Ukraine. Für den Umgang mit Personen, die dennoch irregulär in die EU einreisen, gäbe es mehrere Möglichkeiten. Der weitreichendste Vorschlag wäre, das Stellen eines Asylantrags innerhalb der EU nicht mehr zuzulassen und stattdessen auf die Möglichkeit der Antragstellung außerhalb zu bestehen (siehe z. B. Barsbai und Braun 2016 für eine Diskussion eines derartigen Systems). Eine andere Möglichkeit wäre, die Verfahren direkt in Lagern an der EU-Außengrenze oder in sicheren Drittstaaten durchzuführen. In jedem Fall würden Personen, die den Antrag auf diese Weise stellen, keinen Vorteil für einen Verbleib in Europa gegenüber jenen haben, die den Antrag in einem Drittstaat stellen. Das würde den Anreiz für die irreguläre Einreise drastisch reduzieren und der EU die Möglichkeit geben, Ressourcen für das Resettlement-Programm freizumachen.

Die Umsetzbarkeit eines derartigen Systems hängt zentral an zwei Dingen. Erstens, der Akzep-

Abb. 2

Anteile für eine Unterstützung



Quelle: Eurobarometer, Frühjahr 2023.

© ifo Institut

tanz der europäischen Bevölkerung und zweitens, der Bereitschaft von angrenzenden Drittstaaten und Ursprungsländern, irregulär in die EU eingereiste Personen wieder zurückzunehmen.

Das vorgeschlagene System hätte viele Elemente, die den Präferenzen der europäischen Bevölkerung entsprechen. Laut jüngstem Eurobarometer befürworteten 69% der Befragten ein gemeinsames europäisches Asylsystem, wobei es in fast allen Ländern eine Mehrheit dafür gibt (siehe Abbildung 2). Gleichzeitig befürworteten 72% eine Stärkung des EU-Außengrenzschutzes, der sich durch die geänderten Anreize ebenfalls ergibt. Im Rahmen von Resettlement-Programmen würden mehr Personen aufgenommen, die auch von der Bevölkerung als besonders schutzwürdig gesehen werden. Eine »integrationsfördernde« Verteilung auf europäische Länder und Regionen, der Wegfall von integrationshemmenden Faktoren, wie Beschränkungen beim Arbeitsmarktzugang, und integrationsfördernde Maßnahmen unmittelbar nach Ankunft führen zu einer verbesserten Integration und senken direkte Unterstützungskosten. Zudem kämen die Geflüchteten im Rahmen eines strukturierten Verfahrens und nicht ungeordnet nach Europa.

Die Rückführung von abgelehnten Asylwerber*innen gestaltet sich aktuell als sehr schwierig, da viele Staaten nicht bereit sind, ihre eigenen Staatsbürger*innen oder Personen, die über ihr Territorium in die EU angereist sind, wieder zurückzunehmen. Jedes zukünftige System muss dafür eine Lösung finden. Im Rahmen von Resettlement-Programmen kann diesen Ländern ein Angebot gemacht werden, im Gegenzug für die Rücknahme von abgelehnten Asylwerber*innen eine bestimmte Zahl von im Land aufhältigen Geflüchteten aufzunehmen. Auch können diesen Ländern Angebote für Wege der legalen Arbeitsmigration nach Europa gemacht werden, die an Kooperation bei Rückführungen geknüpft sind.

Ganz generell würden Möglichkeiten der legalen Arbeitsmigration ein Signal für einen alternativen Weg abseits der irregulären Migration nach Europa sein. Und für europäische Länder natürlich ein Weg, die so dringend benötigten Arbeitskräfte zu rekrutieren.

REFERENZEN

Ajzenman, N., C.G. Aksoy und S. Guriev (2022), »Exposure to Transit Migration: Public Attitudes and Entrepreneurship«, *Journal of Development Economics* 158, 102899.

Ahrens, A., A. Beerli, D. Hangartner, S. Kurer und M. Siegenthaler (2023), »The Labor Market Effects of Restricting Refugees' Employment Opportunities«, IZA Discussion Paper Series 15901.

Aksoy, C.G., P. Poutvaara und F. Schikora (2023), »First Time Around: Local Conditions and Multi-Dimensional Integration of Refugees«, *Journal of Urban Economics* 137, 103588.

Bansak, K., J. Hainmueller und D. Hangartner (2016), »How Economic, Humanitarian, and Religious Concerns Shape European Attitudes toward Asylum Seekers«, *Science* 354(6309), 217-222.

Bansak, K., J. Hainmueller und D. Hangartner (2017), »Europeans Support a Proportional Allocation of Asylum Seekers«, *Nature Human Behaviour* 1(7), 0133.

Bansak, K., J. Hainmueller und D. Hangartner (2023), »Europeans' Support for Refugees of Varying Background Is Stable over Time«, *Nature* 620, 849-854.

Barsbai, T., A. Steinmayr und C. Winter (2023), »Immigrating into a Recession: Evidence from Family Migrants to the US«, *Journal of Labor Economics*, (accepted).

Barsbai, T. und S. Braun (2016), »Asylsystem: Mehr Effizienz und Menschlichkeit gleichermaßen erreichen«, *Kiel Focus*, verfügbar unter: <https://www.ifw-kiel.de/publikationen/kiel-focus/asylsystem-mehr-effizienz-und-menschlichkeit-gleichermassen-erreichen/>.

Brell, C., C. Dustmann und I. Preston (2020), »The Labor Market Integration of Refugee Migrants in High-Income Countries«, *Journal of Economic Perspectives* 34(1), 94-121.

Cools, S., H. Finseraas und O. Røgeberg (2021), »Local Immigration and Support for Anti-Immigration Parties: A Meta-Analysis«, *American Journal of Political Science* 65(4), 988-1006.

Dinas, E., K. Matakos, D. Xefteris und D. Hangartner (2019), »Waking up the Golden Dawn: Does Exposure to the Refugee Crisis Increase Support for Extreme-Right Parties?«, *Political Analysis* 27(2), 244-254.

Edo, A., L. Ragot, H. Rapoport, S. Sardoschau, A. Steinmayr und A. Sweetman (2020), »An Introduction to the Economics of Immigration in OECD Countries«, *Canadian Journal of Economics/Revue canadienne d'économie* 53(4), 1365-1403.

Fasani, F., T. Frattini und L. Minale (2021), »Lift the Ban? Initial Employment Restrictions and Refugee Labour Market Outcomes«, *Journal of the European Economic Association* 19(5), 2803-2854.

Fasani, F., T. Frattini und L. Minale (2022), »(The Struggle For) Refugee Integration into the Labour Market: Evidence from Europe«, *Journal of Economic Geography* 22(2), 351-393.

Spirig, J., D. Hangartner und M. Sarvimäki (2021), »Managing Refugee Protection Crises: Policy Lessons from Economics and Political Science«, *Journal of the Finnish Economic Association* 2(1), 1-24.

Marbach, M., J. Hainmueller und D. Hangartner (2018), »The Long-Term Impact of Employment Bans on the Economic Integration of Refugees«, *Science advances* 4(9), eaap9519.

Steinmayr, A. (2021), »Contact versus Exposure: Refugee Presence and Voting for the Far Right«, *Review of Economics and Statistics* 103(2), 310-327.

Herbert Brücker

Die Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems wird an ihren inneren Widersprüchen scheitern

Viele grundlegende Elemente der Europäischen Union (EU) – wie die vier Grundfreiheiten in den Römischen Verträgen, die Vertiefung des Gemeinsamen Binnenmarkts und die Wirtschafts- und Währungsunion – zeichnen sich durch eine innere Logik und Kohärenz aus. Für das Gemeinsame Europäische Asylsystem

(GEAS) gilt das nicht. Das GEAS enthält

zwar viele sinnvolle Elemente, darunter die einheitliche Definition von Schutzansprüchen durch die Qualifikationsrichtlinie und die Harmonisierung der Grundsätze für die Durchführung von Asylverfahren durch die Asylverfahrensrichtlinie. Der Kern des Systems, die im Dubliner Übereinkommen und der gegenwärtig geltenden Dublin-III-Verordnung angelegte Abwälzung der Kosten und Belastungen der Durchführung der Asylverfahren und der Schutzgewährung auf die Länder an den Außengrenzen der Gemeinschaft, verletzt jedoch jede allokatons- und verteilungspolitische Rationalität. Warum sollen die Länder, in

denen die Schutzsuchende das erste Mal die Grenzen der Union überschreiten, die gesamten monetären und nicht-monetären Kosten der Schutzgewährung tragen? Warum sollten Schutzsuchende in Ländern bleiben, wo die Chancen auf Arbeitsmarktintegration schlecht und die Arbeitsproduktivität gering sind? De facto wird dieses System von den Ländern an den Außengrenzen gemeinsam mit den Schutzsuchenden unterlaufen.

Auch andere Aspekte haben sich in der Vergangenheit als nicht funktional und vor allem inhuman erwiesen. Zwar sieht die Dublin-III-Verordnung grundsätzlich vor, dass Schutzsuchende an den Grenzen oder bei einer Einreise in die EU das Recht haben, Asylanträge zu stellen, über die in einem geordneten Verfahren entschieden wird. Aber der Zugang zum Territorium der EU wird, sei es durch die Transportrichtlinie der EU, sei es durch formelle und informelle Übereinkünfte mit Drittstaaten, weitgehend beschränkt. Dies verstärkt wiederum die Anreize, sich auf risikoreiche Fluchtwege wie über das Mittelmeer zu begeben. So zählte IOM (2023) zum 1. Oktober 2023 28 106 bestätigte Tote auf den Mittelmeerrouten seit 2014. Nach den Erhebungen der IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten, die von 2013 bis 2017 nach Deutschland gekommen sind, haben rund 80 % die



Prof. Dr. Herbert Brücker

ist Professor für Volkswirtschaftslehre an der Humboldt Universität zu Berlin, Direktor des Berliner Instituts für empirische Integrations- und Migrationsforschung (BIM) und Leiter des Forschungsbereichs Migration, Integration und Internationale Arbeitsmarktforschung am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) in Nürnberg.

Foto: © Wolfram Murr Photofabrik

Mittelmeerrouten gewählt, ein knappes Fünftel der Personen, die über den Seeweg gekommen sind, hat Schiffbruch erlitten (Brücker et al. 2019). Das hat entsprechende Folgen für die (Selbst-)Selektion der Geflüchteten (Aksoy und Poutvaara 2021, Guichard 2020).

Das grundsätzliche Problem einer Reform der auf den Dublin-Regeln beruhenden europäischen Asylpolitik besteht darin, dass eine Neuordnung an den Eigeninteressen der Mitgliedstaaten scheitert. Erst einmal etabliert, entscheidet jeder Mitgliedstaat auf Grundlage seiner Eigeninteressen, die in der Regel auf die Reduzierung der Aufnahme von Schutzsuchenden ausgerichtet sind, über jeden Reformvorschlag. Das macht eine Reform, die sich an den Gemeinschaftsinteressen der EU orientiert und über die Beschränkung des Zugangs von Geflüchteten zur EU hinausgeht, nahezu unmöglich. Solche Reformen sind jedoch notwendig, wenn die Probleme der gemeinsamen Asylpolitik gelöst werden sollen. Dies gilt auch für die jetzt geplante Reform des GEAS, die sich gegenwärtig im Trialog zwischen Europäischer Kommission, Rat und Europäischem Parlament befindet. Im Kern zielen die Reformvorschläge darauf ab, durch die Ausweitung des Konzepts der sicheren Drittstaaten zumindest Teile des humanitären Problems auf dritte Länder außerhalb der Gemeinschaft zu verlagern. Zudem soll durch schnelle Grenzverfahren außerhalb des Hoheitsgebiets der Mitgliedstaaten die Zahl der Geflüchteten reduziert werden. Die im Dublin-System vorgesehene Verteilung der Geflüchteten wird dagegen im Wesentlichen beibehalten, aber durch einen kleinen Solidaritätsmechanismus ergänzt werden.

DIE AUSGANGSLAGE

Betrachten wir zunächst die Ausgangsbedingungen der Reform. Der Anstieg der Fluchtmigration ist im Kern nicht auf den Missbrauch des Asylsystems, sondern den globalen Anstieg von Krieg und Verfolgung, insbesondere in den benachbarten Regionen der EU, zurückzuführen. Nach den vorsichtigen Schätzungen des Uppsala Conflict Data Program (2023) sind von 2010 bis 2022 1,3 Millionen Menschen Opfer von Krieg und Bürgerkrieg geworden, gegenüber 410 000 im Jahrzehnt zuvor. Nach der Political Terror Scale (2023) ist die Zahl der Länder, in der die gesamte Bevölkerung von politischem Terror bedroht ist, von sieben im Jahr 2010 auf 17 im Jahr 2022 gestiegen. Entsprechend hat die Zahl der Geflüchteten weltweit von 44 Millionen im Jahr 2010 auf 103 Millionen im Jahr 2022 zugenommen, die Zahl der Schutzsuchenden, die im Ausland leben, von 11 auf 26 Millionen. 70% davon leben in den Nachbarstaaten der von Krieg und Verfolgung betroffenen Herkunftsländer, 75% in Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen (UNHCR 2023). In der EU ist die Zahl der Geflüchteten von 2,3 Millionen im Jahr 2010 zunächst auf 3,8 Millionen im Jahr 2021 gestiegen und hat sich dann im Jahr 2022, überwiegend durch die Aufnahme von Geflüch-

teten aus der Ukraine, auf 7,5 Millionen verdoppelt. Auf die EU entfällt damit ein Anteil von knapp 22% der Geflüchteten, die weltweit ihre Herkunftsländer verlassen haben. Mit einem Bevölkerungsanteil von 1,7% hat die EU mehr Geflüchtete als andere Hoheinkommensländer aufgenommen, aber deutlich weniger als die Nachbarstaaten der Kriegs- und Krisenstaaten.

Die große Mehrheit der Geflüchteten in der EU kommt aus Ländern, die stark von Krieg oder politischem Terror betroffen sind. So stammen in der EU-27 – ohne die Geflüchteten aus der Ukraine – 82% und in Deutschland 92% der Geflüchteten aus Herkunftsländern, denen auf der fünfstufigen Political Terror Scale (2023) die extremste oder zweitextremste Form der Ausübung politischen Terrors zugeschrieben wird. Unter Berücksichtigung der Ukraine stammen in der EU-27 77% und in Deutschland 85% der Geflüchteten aus den sieben Ländern, in denen im vergangenen Jahrzehnt mehr als 50 000 Kriegstote gezählt wurden. Das zeigt sich auch in den Schutzquoten: Nach der Asylstatistik von Eurostat wurden in den Mitgliedstaaten der EU-27 von 2015 bis 2022 in der ersten Instanz zwar nur 47% und in Deutschland 56% der Asylanträge anerkannt. Die Quote erhöht sich durch Gerichtsverfahren und die Rücknahme von ablehnenden Entscheidungen auf dem Verwaltungsweg in der EU auf 57% und in Deutschland auf 69%.¹ Bezogen auf die im Land verbliebenen Schutzsuchenden sind die Anerkennungsquoten noch höher, sie belief sich zum Jahresende 2022 nach den Angaben des Statistischen Bundesamts (ohne die ukrainischen Staatsangehörigen) auf 86% der Personen mit final entschiedenen Anträgen (Statistisches Bundesamt 2023).² Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass deutlich mehr Menschen mit abgelehnten Schutzanträgen das Land wieder verlassen, als die geringe Zahl der Abschiebungen vermuten lässt. Jedes Asylsystem verursacht, solange andere Möglichkeiten des Zuzugs weitgehend beschränkt sind, Anreize, es auch aus anderen Motiven zu nutzen. Zumindest in Deutschland ist das System, gemessen an der Zahl der Personen, die noch im Land sind und keine legitimen Schutzansprüche geltend machen können, effizienter als sein Ruf.

Ineffizient ist dagegen die Verteilung der Geflüchteten über die EU. Die Verteilung nach dem Dublin-System ist 2015 vollständig zusammengebrochen, auch heute verbleibt nur ein kleiner Teil der Geflüchteten in den Ländern an den Außengrenzen. So schwankt der Anteil der Geflüchteten an der Bevölkerung zwischen 0,4% in Ungarn und Slowenien und 7,1% in Zypern. Auf Österreich (3,5%), Bulgarien (2,9%), Deutschland (2,8%) und Schweden (2,8%) entfallen überdurch-

¹ Zur Berechnung der Quoten wurden die positiven Entscheidungen in den Gerichts- und Verwaltungsverfahren zu den positiven Entscheidungen in der ersten Instanz gerechnet und dies durch die Gesamtzahl der Entscheidungen in der ersten Instanz geteilt. Insofern sind die Quoten nur als Annäherung zu verstehen.

² Wenn man die direkt von Deutschland ohne Asylverfahren aufgenommenen Personen sowie Personen, die aufgrund besonderer Integrationsleistungen einen Aufenthaltstitel erhalten haben, herausrechnet, beläuft sich die Schutzquote immer noch auf über 80%.

schnittliche Anteile,³ auf die drei wichtigsten Länder an den Außengrenzen der Union, Griechenland (1,7%), Spanien (1,0%) und Italien (0,6%) dagegen insgesamt unterdurchschnittliche Anteile. Demgegenüber sind die Geflüchteten aus der Ukraine, wo das Dublin-Abkommen nicht in die Sekundärmigration eingreift, stärker an den Außengrenzen konzentriert, wie die Bevölkerungsanteile grenznaher Länder wie Tschechien (4,1%) und Polen (2,5%) zeigen. Insgesamt sind die Geflüchteten aber weder im Sinne des Dublin-Verfahrens noch nach Wirtschaftskraft, Bevölkerung oder Integrationschancen verteilt, einen nennenswerten finanziellen Ausgleichmechanismus gibt es auch nicht.

VERZICHT AUF EINEN EFFIZIENTEN VERTEILUNGSMCHANISMUS

Die geplante Reform des GEAS stützt sich im Wesentlichen auf drei Rechtsakte: eine Verordnung über das Asyl- und Migrationsmanagement vom 13. Juni 2023, die die Dublin-Verordnung ablösen soll, eine Verordnung zur Einführung eines gemeinsamen Verfahrens zur Gewährung internationalen Schutzes vom 14. Juni 2023 sowie eine zum Zeitpunkt der Fertigstellung dieses Beitrags noch nicht endgültig vom Rat beschlossene Krisenverordnung.

Einen ernsthaften Einstieg in einen rationalen Mechanismus der Verteilung von Geflüchteten enthält die Reform nicht. Sie sieht zwar einen Solidaritätsmechanismus vor, über den bis zu 30 000 Geflüchtete umverteilt werden können. Die Aufnahme ist freiwillig, die Mitgliedstaaten können sich auch durch Geldzahlungen oder der Mitwirkung an Abschiebungen anstelle der Aufnahme von Geflüchteten beteiligen. Es ist fraglich, ob der Solidaritätsmechanismus überhaupt funktioniert. Wenn aber tatsächlich alle Geflüchteten in den Ländern an den Außengrenzen wie geplant registriert und einem Screening-Verfahren unterworfen werden sollten, ist er auf jeden Fall zu klein dimensioniert. Die Lager an den Grenzen wären in Kürze überfüllt.

Der Verzicht auf einen fairen und effizienten Verteilungsmechanismus wird deshalb mit hoher Wahrscheinlichkeit auch in Zukunft zu schweren Funktionsproblemen des europäischen Asylsystems führen. Wie Tim Hatton (2004, 2017) gezeigt hat, hat der Schutz von Geflüchteten den Charakter eines öffentlichen Gutes. Das lädt zu Trittbrettfahren ein, weil alle Länder von der Schutzgewährung profitieren, aber nur die aufnehmenden Länder die Kosten des Schutzes tragen müssen. Im Gleichgewicht ergibt sich ein Schutzniveau, das niedriger ausfällt als das optimale Schutzniveau, das den Präferenzen der aufnehmenden Länder entsprechen würde. Entsprechend ist in einem Teil der Mitgliedstaaten der Verzicht auf Registrierungen, das Senken humanitärer Standards,

der Schutzquoten bis hin zu illegalen Push-Backs zu beobachten. All dies hat zwei Folgen: Erstens verteilen sich die Kosten der Schutzgewährung sehr ungleich über die Gemeinschaft und konzentrieren sich auf immer weniger Staaten. Zweitens sinken die Anreize, Geflüchtete, auch wenn sie legitime Schutzansprüche haben, aufzunehmen.

Der Verzicht auf einen rationalen Verteilungsmechanismus wird durch verschiedene Maßnahmen, die die Regeln des alten Dublin-Systems stärken sollen, begleitet. So sollen die Fristen für die Rückführung von Schutzsuchenden in die ursprünglich zuständigen Mitgliedstaaten verlängert und das Transferleistungsniveau auf ein absolutes Existenzminimum gesenkt werden, falls Geflüchtete in andere Mitgliedstaaten weiterreisen. So lange die Mitgliedstaaten starke Anreize haben, die Dublin-Regeln zu unterlaufen, ist es allerdings zweifelhaft, ob dies zu den erwünschten Effekten führt.

ABWÄLZUNG AUF DRITTSTAATEN

Ein wesentliches Element der Reform besteht darin, die Schutzgewährung möglichst weitgehend auf Drittstaaten zu verlagern. So sollen die Hürden gesenkt werden, Schutzsuchende in Drittstaaten zurückzuweisen. Asylanträge von Personen, die eine »Verbindung« zu einem sicheren Drittstaat haben, können unabhängig von der Bedrohungslage in den Herkunftsländern als unzulässig abgelehnt werden. Eine solche Verbindung kann in einem gewöhnlichen Aufenthalt der Personen in einem solchen Drittstaat, der Anwesenheit von Familienangehörigen oder auch nur in einer Durchreise bestehen. Zugleich werden bei der Definition der sicheren Drittstaaten die Standards gesenkt, so ist es nicht notwendig, dass die Länder die Genfer Flüchtlingskonvention und ihr Protokoll von 1967 unterzeichnet haben und ihre Standards einhalten. Es reicht aus, wenn ein »wirksamer« Schutz, der im Wesentlichen in der Einhaltung des Prinzips der Nichtzurückweisung besteht, eingehalten wird. Auch muss der aufnehmende Drittstaat den Geflüchteten keine Arbeitserlaubnis erteilen. Schließlich wird zwar eine gemeinsame Liste sicherer Drittstaaten angestrebt, aber jeder Mitgliedstaat ist frei zu entscheiden, welche Länder er als sichere Drittstaaten klassifiziert. So könnten nahezu alle Schutzsuchenden zukünftig unter die sichere Drittstaatsregelung fallen. Allerdings muss im Einzelfall geprüft werden, ob ein Drittstaat tatsächlich sicher ist. Das könnte dazu führen, dass die Zahl der sicheren Drittstaaten durch gerichtliche Entscheidungen schnell reduziert wird.

Diese Externalisierungsstrategie beruht auf der Annahme, dass die Drittstaaten bereit sind, Geflüchtete zurückzunehmen und selber die Kosten des Schutzes zu tragen. Auch hier stellt sich, ähnlich wie bei dem Dublin-Verfahren, ein Koordinationsproblem: Je weniger die EU bereit ist, Geflüchtete aufzunehmen, desto mehr konzentrieren sich die Kosten der

³ UNHCR gibt die Zahl der Geflüchteten und Asylbewerber in Deutschland allerdings mit 2,4 Millionen deutlich niedriger an als das Statistische Bundesamt (2023) mit 3,1 Millionen.

Schutzgewährung auf die Anrainerstaaten der Kriegs- und Krisenstaaten. Im Ergebnis werden sie auch die Schutzgewährung schrittweise aufgeben, wie es bei der Türkei erkennbar ist. Dies könnte zu einem Domino-Effekt führen, der je nach technischen Möglichkeiten zu einem mehr oder weniger starken Rückgang der Aufnahme von Geflüchteten aus den von Krieg und Verfolgung betroffenen Ländern führt. Auch wenn die EU diese Politik wie bei der EU-Türkei-Erklärung und dem geplanten Abkommen mit Tunesien mit Transferleistungen oder politisch durch Handelsabkommen u.ä. unterstützt, ist es zweifelhaft, dass diese Länder tatsächlich dauerhaft bereit sind, Schutzsuchende zurückzunehmen. Die jüngste Entwicklung in Tunesien wie auch die Weigerung der Türkei, seit 2020 Geflüchtete aus Griechenland zurückzunehmen, zeigt, wie fragil diese Strategie ist. Das heißt nicht, das Abkommen mit Drittstaaten und ihre Unterstützung bei der Versorgung von Geflüchteten nicht sinnvoll wären. Im Gegenteil, dies kann zu einer besseren Versorgung beitragen und die Fluchtanreize senken. In Verbindung mit einer Opt-out-Strategie der EU wird dies jedoch kein stabiles Gleichgewicht ergeben.

BESCHLEUNIGTE GRENZVERFAHREN

Schließlich sieht die Reform des GEAS vor, dass zukünftig in beschleunigten Grenzverfahren über Asylanträge entschieden werden kann. Das soll zunächst nur Schutzsuchende betreffen, die aus Herkunftsstaaten stammen, deren erstinstanzliche Anerkennungsquote unter 20 % liegt. Das würde, auf Grundlage der Anerkennungsquoten des Jahres 2020, rund 35 % der Asylantragstellenden betreffen (Eurostat 2023). Die Krisenverordnung ermöglicht es zudem Staaten, die einem besonderen »Migrationsdruck«, einer Instrumentalisierung der Fluchtmigration durch Drittstaaten oder höherer Gewalt ausgesetzt sind, diese Quote auf 75 % hochzusetzen. Davon wären dann fast alle Schutzsuchenden betroffen. Die Schutzsuchenden können zur Durchführung der Grenzverfahren inhaftiert werden. Gleiches gilt für Schutzsuchende, die nach Definition der EU oder des Mitgliedstaates, eine Verbindung zu einem sicheren Drittstaat haben.

Grundsätzlich ist gegen schnelle Asylverfahren nichts einzuwenden, im Gegenteil, sie können durch das schnelle Herstellen von Rechts- und Planungssicherheit die Kosten der Asylverfahren für beide Seiten verringern. Allerdings setzen effiziente Asylverfahren auch voraus, dass die relevanten Informationen ohne Verzerrungen verarbeitet werden können. Ob Schnellverfahren dies leisten können, ist zumindest zweifelhaft. Die relativ hohen Erfolgsquoten auf dem Instanzenweg zeigen, dass dies in den erstinstanzlichen Entscheidungen auch in Ländern mit einem ausgebauten Verwaltungs- und Gerichtssystem wie Deutschland häufig nicht Fall ist. Auch weichen in den Ländern an den Außengrenzen die Anerkennungsquoten von den Durchschnittswerten in der EU deutlich nach unten ab.

Schließlich waren die Länder an den Außengrenzen in der Vergangenheit nicht in der Lage, die Asylverfahren schnell durchzuführen. Es wäre deshalb vorzuziehen, wenn Asylverfahren nach den gleichen Kriterien wie in anderen Asylverfahren auch durch eine neutrale Institution, etwa durch eine EU-Organisation, durchgeführt würden.

FAZIT

Aus wohlfahrtsökonomischer Perspektive verursacht die Aufnahme von Schutzsuchenden für die Betroffenen, in Abhängigkeit von ihrer Bedrohung durch Krieg und Verfolgung, einen erheblichen Nutzen, denen nicht-triviale monetäre und nicht-monetäre Kosten in den aufnehmenden Ländern gegenüberstehen. Wegen dieser Verteilungswirkungen kann die Abwägung der Interessen der Schutzsuchenden und der aufnehmenden Länder nicht ohne Werturteile getroffen werden. Würde man das utilitaristische Kriterium des Durchschnittsnutzens zugrunde legen (Harsanyi 1955), wäre es rational, so lange Schutzsuchende aufzunehmen, bis der Nutzengewinn des marginalen Geflüchteten den Grenzkosten der Schutzgewährung pro Geflüchteten entspricht (Brücker 2018). Nutzen und Kosten müssen also in einem vernünftigen Verhältnis stehen, aber eine starre Obergrenze gibt es nicht. Die vorliegenden Daten aus den Herkunftsländern zeigen, dass zwar nicht alle, aber doch eine Mehrheit der Schutzsuchenden in Deutschland sowie in etwas geringerem Umfang in der EU-27 aus stark von Krieg und Verfolgung betroffenen Ländern kommt. Dies reflektieren auch die finalen Anerkennungsquoten. Entsprechend hoch sind die Nutzengewinne anzusetzen. Dem stehen Kosten in den Aufnahmeländern gegenüber, die in Deutschland grob auf rund 0,7 % des BIP geschätzt werden können.⁴ Zusätzlich ist zu berücksichtigen, dass die Aufnahme auch an Ressourcengrenzen etwa bei der Bereitstellung von Unterkünften, Kinderbetreuungs- und Schulplätzen stößt. Schließlich ist die Bevölkerung durch zahlreiche Krisen erschöpft und die Aufnahmebereitschaft stark gesunken. Diese Kosten ließen sich durch eine intelligente Integrationspolitik reduzieren, aber sie bleiben dennoch nicht unerheblich.

Eine europäische Koordination der Asylpolitik könnte zumindest theoretisch die Kosten der Schutzgewährung senken. Um zu einer gleichzeitig humanitären, fairen und effizienten Asylpolitik zu gelangen, wären auf europäischer Ebene folgende Maßnahmen sinnvoll: Erstens, die Entwicklung eines fairen und effizienten Mechanismus der Verteilung von Geflüchteten in der Gemeinschaft, der auch die Verteilung der Geflüchteten und der fiskalischen Kosten trennen kann. Entsprechende Mechanismen sind u.a. von Fernández-Huertas Moraga und Rapoport (2014)

⁴ Zugrunde gelegt wurden die durchschnittlichen Leistungsbezugsquoten der Schutzsuchenden in Deutschland und durchschnittliche Kosten von 13 000 Euro pro Leistungsbeziehenden unterstellt.

vorgeschlagen worden. Dies würde auch das Gefühl des Kontrollverlusts, das durch das Unterlaufen der Dublin-Regeln entsteht und erheblich die Akzeptanz der Aufnahme von Geflüchteten beeinträchtigt, reduzieren. Länder, die wie Deutschland überdurchschnittlich viele Geflüchtete aufnehmen, würden dadurch entlastet, ohne dass die Gemeinschaft insgesamt überverhältnismäßig belastet würde. Zweitens, derartige Mechanismen könnten im Sinne einer globalen Verantwortungsgemeinschaft auch andere Länder, vor allem die Hocheinkommensländer der OECD, einschließen. Drittens, eine materielle Unterstützung der Anrainerstaaten der Kriegs- und Krisenstaaten, nicht nur der Türkei, könnte die Region stabilisieren und Fluchtanreize senken. Der Versuch, auf diese Länder den überwiegenden Teil der Fluchtmigration durch sichere Drittstaatenregeln zu konzentrieren, wird aber mit hoher Wahrscheinlichkeit scheitern. Viertens, die EU muss in weit größerem Umfang als in der Vergangenheit durch Resettlement-Programme und andere Formen der Aufnahme die Anreize für Schutzsuchende senken, gefährlichen Routen über das Mittelmeer und andere riskante Fluchtwege zu nehmen. Fünftens schließlich, sollte die Asyl- und Fluchtpolitik durch eine Arbeitsmigrationspolitik ergänzt werden, die nach dem Vorbild der Westbalkan-Regelung niedrigschwellige Angebote macht, anstelle des Asylsystems die Wege der Arbeitsmigration für den Zuzug zu wählen. Das würde das Asylsystem entlasten, die irreguläre Migration über riskante Fluchtwege senken und die Erwerbstätigkeit und die Erwerbstätigenquoten in den Zielländern erhöhen. Eine Patentlösung, die den Zuzug in die EU weitgehend beschränkt und zugleich humanitär ist, wird es aber nicht geben. Auch hier gilt: there is no free lunch, humanitäre Politik verursacht für die aufnehmenden Länder Kosten.

REFERENZEN

- Aksoy, C.G. und P. Poutvaara (2021), »Refugees' and Irregular Migrants' Self-selection into Europe«, *Journal of Development Economics* 152, 102681.
- Brücker, H., P. Jaschke und Y. Kosyakova (2019), Refugee Migration to Germany Revisited: Some Lessons on the Integration of Asylum Seekers. Report, XXI European Conference of the fRDB on »How to manage the refugee crisis«, Milan.
- Brücker, H. (2018), »A Utilitarian Approach for the Governance of Humanitarian Migration«, *Analyse und Kritik* 40(2), 293-320.
- Guichard, L. (2020), »Self-selection of Asylum Seekers: Evidence From Germany«, *Demography* 57, 1089-1116.
- Hatton, T.J. (2017), »Refugees and Asylum Seekers, the Crisis in Europe and the Future of Policy«, *Economic Policy* 32 (91), 447-496.
- Hatton, T.J. (2004), »Seeking Asylum in Europe«, *Economic Policy* 19(38), 6-62.
- Harsanyi, J.C. (1955), »Cardinal Welfare, Individualistic Ethics, and Interpersonal Comparisons of Utility«, *Journal of Political Economy* 63, 309-321.
- Eurostat (2023a), Database, Erstinstanzliche und finale Asylentscheidungen, aufgerufen am 28. September 2023.
- Fernández-Huertas Moraga, J. und H. Rapoport (2014), »Tradable Immigration Quotas«, *Journal of Public Economics* 115, 94-108.
- IOM – International Organization of Migration (2023), Missing Migrants Project, verfügbar unter: <https://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean>, aufgerufen am 3. Oktober 2023.
- Uppsala Conflict Data Program (2023), UCDP Dataset Download Center, verfügbar unter: <https://ucdp.uu.se/downloads/>, aufgerufen am 29. September 2023.
- Political Terror Scale (2023), Database, verfügbar unter: <https://www.politicalterrorsscale.org/>, aufgerufen am 29. September 2023.
- Statistisches Bundesamt (2023), Schutzsuchende, Genesis-Online, Wiesbaden.
- UNHCR (2023), Refugee Statistics Database, verfügbar unter: <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/download/?url=8nLA5X>, aufgerufen am 1. Oktober 2023.

Katharina Werner, Vera Freundl, Franziska Pfaehler,
Katharina Wedel und Ludger Wößmann*

Wie unterscheidet sich das Meinungsbild zu Schulen zwischen den deutschen Regionen?

Regionale Ergebnisse des ifo Bildungsbarometers 2023

Bildung ist in Deutschland Ländersache. Alle wichtigen bildungspolitischen Entscheidungen werden von den Bundesländern getroffen, deren Recht auf Autonomie in der Schulpolitik im Grundgesetz verankert ist. Im besten Fall kann der Bildungsföderalismus dazu beitragen, sich bei bildungspolitischen Entscheidungen an den Bedürfnissen vor Ort zu orientieren und im Wettbewerb der Ideen deutschlandweit die beste Qualität der Schulbildung für alle Kinder sicherzustellen.

In der Folge sind die Schulsysteme in den einzelnen Bundesländern in Deutschland stark unterschiedlich. Ein oft diskutiertes Beispiel hierfür sind die Abschlussprüfungen an den allgemeinbildenden Schulen: Eine Verbesserung ihrer Vergleichbarkeit geht seit Jahren nur schleppend voran. Ein weiteres Beispiel ist die bundeslandspezifische Ausbildung der Lehrkräfte, die einen Wechsel von Lehrkräften über Bundeslandgrenzen hinweg beispielsweise an Orte mit besonderem Lehrkräftemangel deutlich erschwert. Bundesweite Schülervergleichstests zeigen zudem deutliche bundeslandspezifische Unterschiede in den Schülerleistungen: Zum Beispiel erreichen in Sachsen 66,8 % der Viertklässler*innen den Regelstandard in Mathematik im IQB-Bildungstrend, in Berlin sind es nur 41,6 % (Stanat et al. 2022).

ERSTMALS REGIONALE AUSWERTUNG DES IFO BILDUNGSBAROMETERS

Wir haben diese bildungspolitischen Rahmenbedingungen in Deutschland in diesem Jahr zum Anlass genommen, die Meinung der Bevölkerung zu Bildungsthemen im ifo Bildungsbarometer nicht nur deutschlandweit, sondern auch auf regionaler Ebene zu untersuchen. Aufgrund einer umfangreichen Stich-

* Wir danken der Deutschen Forschungsgemeinschaft (Sonderforschungsbereich Transregio 190) für finanzielle Unterstützung, dem Wissenschaftlichen Beirat des ifo Bildungsbarometers – Marius Bussemeyer, Olaf Köller, Dorothea Kübler, Nele McElvany, Beatrice Rammstedt und Guido Schwerdt – und den Kolleg*innen am ifo Zentrum für Bildungsökonomik für Anmerkungen zum Fragebogen, Lewin Nolden und Dawid Swierczewski für ausgezeichnete Forschungsassistenz sowie dem Team von Talk Online Panel für die Zusammenarbeit bei der Durchführung der Meinungsumfrage.

IN KÜRZE

Aufgrund einer umfangreichen Stichprobenziehung erlaubt das ifo Bildungsbarometer 2023 erstmals repräsentative Auswertungen ausgewählter Fragen in sieben deutschen Regionen. Dabei zeigen sich deutliche regionale Unterschiede in der Bewertung der Schulen: In Bayern geben 41 % der Befragten den Schulen in ihrem Bundesland die Note 1 oder 2, in Nordrhein-Westfalen lediglich 20 %. Den Lehrkräftemangel halten zwischen 74 % in Bayern und 82 % in der Region Mitte-Ost für ein ernsthaftes Problem. Zwischen 58 % (Bayern und Nord-West) und 66 % (Mitte-West) sehen in Lernrückständen durch Corona ein ernsthaftes Problem. In Nordrhein-Westfalen empfinden 66 % nicht ausreichend sanierte Schulgebäude als ernsthaftes Problem, in Bayern 47 %. Bildungspolitik ist für die große Mehrheit (78 %) der Befragten wichtig für die persönliche Wahlentscheidung bei Landtagswahlen, insbesondere in Mitte-Ost (84 %) und Nord-Ost (83 %). In den meisten Regionen ist eine absolute Mehrheit (54 % bis 61 %) dafür, das Grundgesetz zu ändern, so dass bildungspolitische Entscheidungen grundsätzlich von der Bundesregierung statt den Bundesländern getroffen werden. Lediglich in Bayern (44 % dafür, 42 % dagegen) und Baden-Württemberg (46 % dafür, 36 % dagegen) ist die Meinung dazu eher gespalten. In allen Regionen befürworten über 80 % deutschlandweit einheitliche Abschlussprüfungen in den verschiedenen Schulabschlüssen.

probenziehung erlaubt das ifo Bildungsbarometer 2023 – die zehnte Ausgabe unserer jährlichen repräsentativen Meinungsbefragung zur Bildungspolitik – erstmals für ausgewählte Fragen eine separate Auswertung des Meinungsbildes für sieben Regionen in Deutschland (vgl. Box »Methodik der Befragung«). Nachdem die Auswertung der gesamtdeutschen Ergebnisse zum diesjährigen Themenschwerpunkt »Qualität der Schule« bereits in einem gesonderten Bericht erschienen ist (vgl. Werner et al. 2023), be-

METHODIK DER BEFRAGUNG

Die im vorliegenden Artikel berichteten regionalen Ergebnisse sind eine Sonderauswertung des ifo Bildungsbarometers 2023 (vgl. Werner et al. 2023 für weitere Hintergrundinformationen und nationale Ergebnisse). Die Befragung wurde vom 17. Mai bis 5. Juni 2023 durch Talk Online Panel GmbH unter insgesamt 5 636 Personen durchgeführt.

Dabei wurde die Stichprobenziehung in diesem Jahr erstmals so durchgeführt, dass sie repräsentative Ergebnisse für sieben Regionen liefert. Die drei größten Bundesländer – Nordrhein-Westfalen, Bayern und Baden-Württemberg – können einzeln ausgewertet werden. Die weiteren Bundesländer werden in vier Regionen zusammengefasst: Bremen, Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein als Nord-West, Berlin, Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern als Nord-Ost, Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland als Mitte-West und Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen als Mitte-Ost.

In jeder dieser Regionen wurden über 500 Personen befragt. In Nordrhein-Westfalen sind es 1 253 Befragte, in Nord-West 912, in Bayern 883, in Mitte-West 773, in Baden-Württemberg 746, in Mitte-Ost 569 und in Nord-Ost 506.

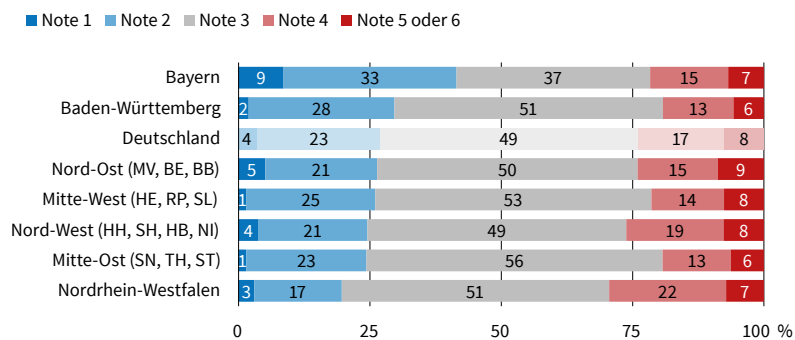
Die Ziehung der Stichprobe erfolgte unter Berücksichtigung der amtlichen Statistik für jede Region nach Alter, Geschlecht, Schulabschluss und Erwerbsstatus. Um die Repräsentativität der Ergebnisse sicherzustellen, wurden die Beobachtungen zudem innerhalb ihres Bundeslandes nach Alter, Geschlecht, Schulabschluss, Erwerbstätigkeit und Gemeindegrößenklasse gewichtet.

Wie sicher von den Ergebnissen einer repräsentativen Umfrage auf die Gesamtbevölkerung geschlossen werden kann, lässt sich anhand von statistischen Wahrscheinlichkeiten angeben. Bei Fragen, die von gut 1 000 Befragten beantwortet werden, liegt der Fehlerbereich zum Beispiel zwischen 2–3 Prozentpunkten. Das heißt, wenn z. B. 50% der Befragten einer Frage zustimmen, liegt der wahre Wert der Zustimmung in der Gesamtbevölkerung mit 95%iger Wahrscheinlichkeit zwischen 47% und 53%. Bei Fragen, die von etwa 500 Befragten beantwortet werden, liegt der Fehlerbereich zwischen 5–6 Prozentpunkten. Personen, die zu einer Frage keine Angabe machen, werden in der vorliegenden Auswertung nicht berücksichtigt. Der Anteil der Personen ohne Angabe ist sehr gering: Er übersteigt bei keiner Frage 1%.

Um die Ergebnisse übersichtlich zu präsentieren, sind in den Abbildungen die Antwortkategorien in intuitiver Reihenfolge präsentiert, etwa bei Zustimmungsfragen in der Reihenfolge »sehr dafür«, »eher dafür«, »weder dafür noch dagegen«, »eher dagegen«, »sehr dagegen«. Die neutrale Kategorie wurde im Fragebogen jedoch häufig als letzte Antwortmöglichkeit der Liste präsentiert (vgl. Wößmann et al. 2016 für eine Diskussion zur Platzierung der neutralen Kategorie).

Im vorliegenden Text und in den Abbildungen werden Prozentwerte berichtet, die auf den jeweils nächsten Prozentpunkt gerundet sind. Aufgrund der Rundungen kann die Summe der berichteten Prozentanteile von 100 abweichen. Ebenso kann die tatsächliche Summe mehrerer Anteile leicht von der Summe der berichteten gerundeten Werte abweichen.

Abb. 1
Wie bewertet die Bevölkerung die Schulen in ihrem Bundesland?
 Schulen in Bayern werden von ihrer Bevölkerung am besten benotet, in NRW am schlechtesten



Frage: Welche Schulnote würden Sie den allgemeinbildenden Schulen in Ihrem Bundesland geben?

Quelle: ifo Bildungsbarometer 2023.

© ifo Institut

richtet die vorliegende Sonderauswertung die regionalen Ergebnisse.¹

Aufgrund der Stichprobengröße können die Meinungsbilder zu verschiedenen bildungspolitischen Themen für sieben Regionen ausgewertet werden. Die drei größten Bundesländer – Nordrhein-Westfalen, Bayern und Baden-Württemberg – können separat berichtet werden, während die kleineren Bundesländer in vier Regionen zusammengefasst wurden: Nord-West (Bremen, Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein), Nord-Ost (Berlin, Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern), Mitte-West (Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland) und Mitte-Ost (Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen).

¹ In einer weiteren Auswertung sind Analysen zum Meinungsbild zu Themen der Ungleichheit von Bildungschancen geplant.

Das Erkenntnisinteresse des ifo Bildungsbarometers ist nicht normativ, sondern positiv: Wir untersuchen nicht, wie Bildungspolitik aus wissenschaftlicher Sicht bestmöglich gestaltet werden sollte, sondern welche Meinungen von der Bevölkerung der jeweiligen Regionen zu verschiedenen Themen der Bildungspolitik vertreten werden. Der Fokus liegt dabei auf den zentralen Bildungsstätten des Landes – den allgemeinbildenden Schulen. Ziel der Auswertung ist es, darüber Aufschluss zu geben, bei welchen Themen sich die Meinungsbilder zwischen den einzelnen Regionen in Deutschland unterscheiden und in welchen Regionen die öffentliche Akzeptanz von bildungspolitischen Reformen besonders hoch oder niedrig ausfällt.

WIE BEWERTEN DIE DEUTSCHEN DIE SCHULEN IN IHREM BUNDESLAND?

Die Auswertung der deutschlandweiten Ergebnisse hat gezeigt, dass sich die Zufriedenheit der Deutschen mit dem Schulsystem auf einem Tiefstand befindet (vgl. Abb. 1 in Werner et al. 2023). Dabei zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen den Regionen: In Bayern geben 41 % den allgemeinbildenden Schulen in ihrem Bundesland die Note 1 oder 2, in Nordrhein-Westfalen ist der Anteil mit 20 % weniger als halb so groß (vgl. Abb. 1). In Baden-Württemberg sind es 30 %. In den weiteren Regionen – Nord-Ost (26 %), Mitte-West (26 %), Nord-West (24 %) und Mitte-Ost (24 %) – liegt der Anteil jeweils bei ca. einem Viertel.²

Gleichzeitig geben 29 % der Befragten in Nordrhein-Westfalen den Schulen die Note 4, 5 oder 6. In Baden-Württemberg und der Region Mitte-Ost liegt dieser Anteil mit jeweils 19 % um 10 Prozentpunkte niedriger.

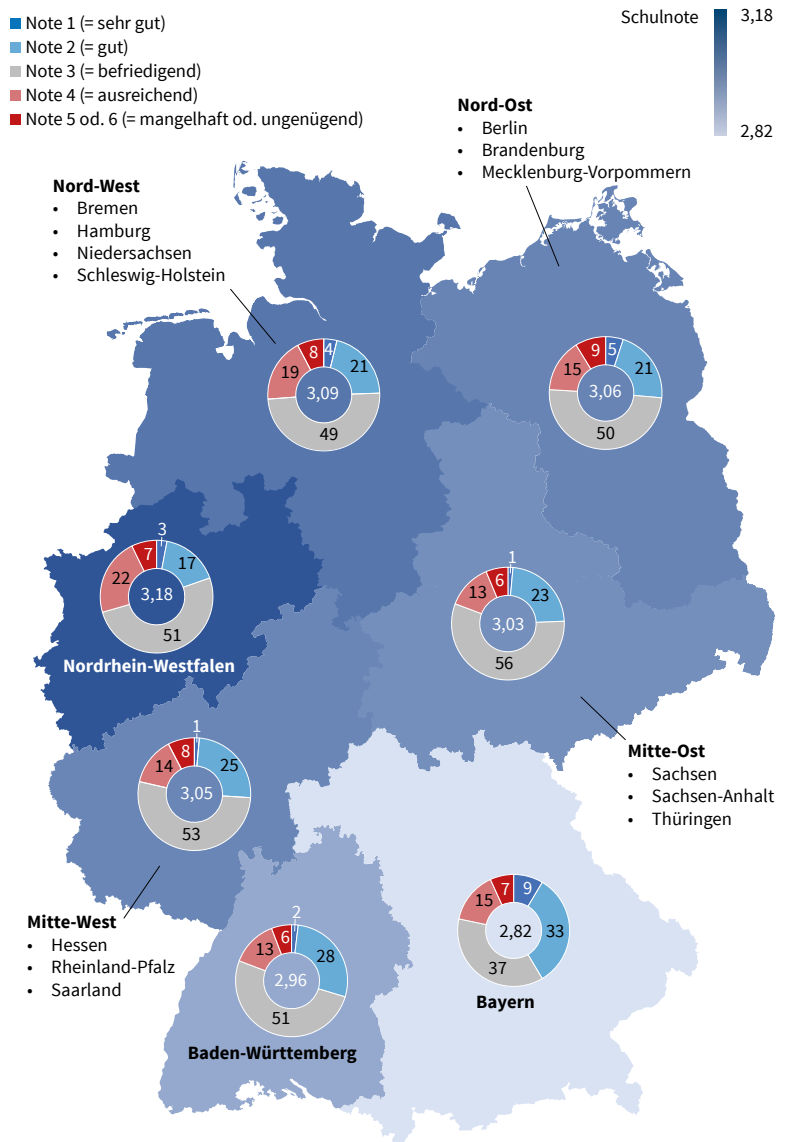
Im Durchschnitt bewerten Befragte in Bayern ihre Schulen mit der Note 2,82 am besten in Deutschland (vgl. Abb. 2). Befragte in Baden-Württemberg vergeben im Durchschnitt die Note 2,96, Befragte in Mitte-Ost die Note 3,03. Ähnlich schneiden die Schulen in Mitte-West mit 3,05 und Nord-Ost mit 3,06 ab. Nur leicht kritischer, mit der Note 3,09, bewerten Befragte in der Region Nord-West ihre Schulen. Die Befragten in Nordrhein-Westfalen vergeben mit der Note 3,18 das schlechteste Zeugnis. Im Vergleich der Regionen ergibt sich damit ein deutlicher Zusammenhang zwischen der Einschätzung der Schulen durch die Befragten und dem Abschneiden von Schüler*innen in Vergleichstests (Korrelation von 0,8 mit den Mathematikleistungen im IQB-Bildungstrend in der 9. Klasse 2018 und 0,7 in der vierten Klasse 2021).

² Der Anteil der Befragten, die die Note 1 und 2 vergeben, liegt in Bayern statistisch signifikant über den Anteilen aller anderen Regionen, der in Nordrhein-Westfalen signifikant niedriger als in allen Regionen außer Mitte-Ost. Die Unterschiede zwischen den Regionen mit Anteilen zwischen 24 % und 26 % sind weder quantitativ noch statistisch signifikant; auch der Unterschied zu Baden-Württemberg ist statistisch nicht signifikant.

Abb. 2

Wie unterscheidet sich die Benotung der Schulen in den Regionen?

Befragte in Bayern benoten ihre Schulen besser als der Bundesdurchschnitt, in NRW schlechter



Frage: Welche Schulnote würden Sie den allgemeinbildenden Schulen in Ihrem Bundesland geben?

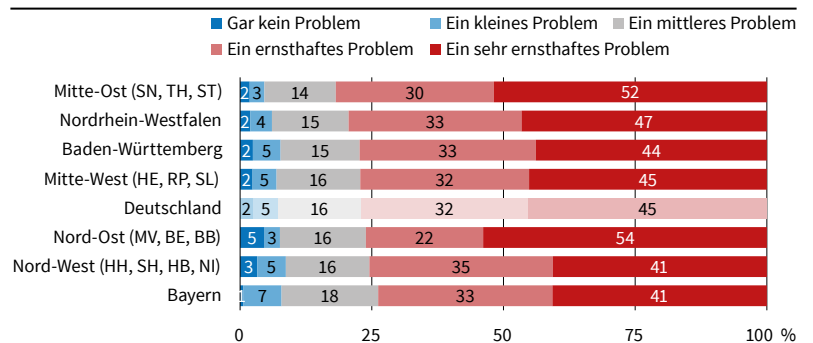
Quelle: ifo Bildungsbarometer 2023.

© ifo Institut

Abb. 3

Ist Lehrkräftemangel ein Problem in den Regionen?

In allen Regionen sehen große Mehrheiten Lehrkräftemangel als ernsthaftes Problem, am meisten in Mitte-Ost



Frage: Was meinen Sie, sind die folgenden Aspekte in Ihrem Bundesland ein ernsthaftes Problem? Lehrermangel

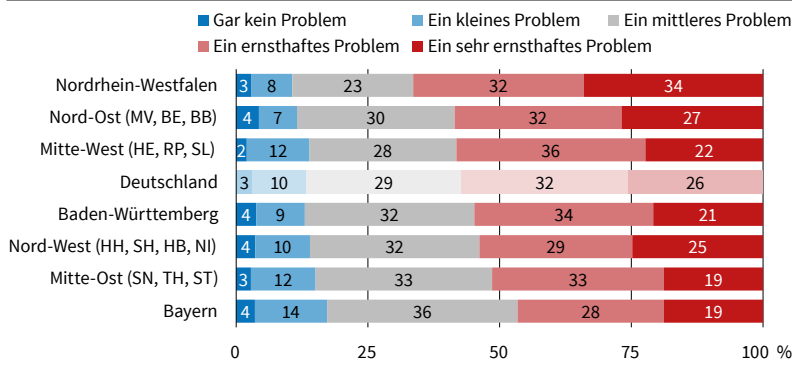
Quelle: ifo Bildungsbarometer 2023.

© ifo Institut

Abb. 4

Sind unzureichend sanierte Schulgebäude ein Problem in den Regionen?

Absolute Mehrheiten sehen nicht ausreichend sanierte Schulgebäude als ernsthaftes Problem, außer in Bayern



Frage: Was meinen Sie, sind die folgenden Aspekte in Ihrem Bundesland ein ernsthaftes Problem? Nicht ausreichend sanierte Schulgebäude

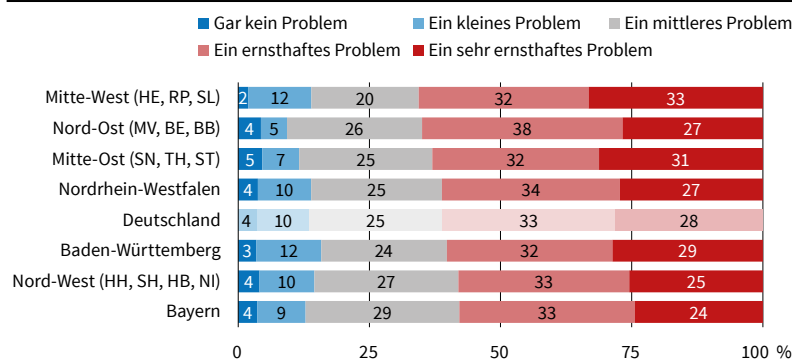
Quelle: ifo Bildungsbarometer 2023.

© ifo Institut

Abb. 5

Sind Lernrückstände durch Corona ein Problem in den Regionen?

In allen Regionen werden Lernrückstände durch Corona mehrheitlich für ernsthaftes Problem gehalten



Frage: Was meinen Sie, sind die folgenden Aspekte in Ihrem Bundesland ein ernsthaftes Problem? Lernrückstände durch Corona

Quelle: ifo Bildungsbarometer 2023.

© ifo Institut

WO SEHEN DIE DEUTSCHEN DIE GRÖSSTEN PROBLEME DES SCHULSYSTEMS IN IHREM BUNDESLAND?

Lehrkräftemangel, Sanierungsstau bei maroden Schulgebäuden und Lernrückstände durch Corona werden derzeit häufig als Probleme im deutschen Schulsystem diskutiert. Das ifo Bildungsbarometer 2023 hat die Deutschen deshalb gefragt, inwieweit sie diese und weitere Themen als problematisch in ihrem Bundesland erachten (vgl. Abb. 4 in Werner et al. 2023). Nun fokussieren wir uns auf die drei genannten Problemlagen und untersuchen, ob sich Unterschiede bei der Einschätzung der Befragten zwischen den Regionen erkennen lassen.

Zunächst beleuchten wir Unterschiede bei der Einschätzung des Lehrkräftemangels im Bundesland der Befragten. Der Lehrkräftemangel liegt deutschlandweit auf Platz 1 der Herausforderungen für das Schulsystem: 77% der Deutschen halten den Lehrkräftemangel für ein (sehr) ernsthaftes Problem. Dieser Anteil ist in allen Regionen sehr groß, und

bei regionalen Anteilen zwischen 74% und 82% sind die Unterschiede nicht besonders stark ausgeprägt (vgl. Abb. 3).

Betrachtet man die einzelnen Regionen, so sind die Befragten der Region Mitte-Ost am besorgtesten über den Lehrkräftemangel. Dort nehmen 82% den Lehrkräftemangel als (sehr) ernsthaftes Problem wahr, gefolgt von Nordrhein-Westfalen mit 79%. Nur jeweils 2% sehen dies in den beiden Regionen als gar kein Problem an. Auch in Baden-Württemberg und Mitte-West sehen deutliche Mehrheiten (jeweils 77%) den Lehrkräftemangel als (sehr) ernsthaftes Problem an. In Nord-Ost hält sogar eine absolute Mehrheit von 54% den Lehrkräftemangel für ein sehr ernsthaftes Problem, weitere 22% sehen ihn als ernsthaftes Problem. In Nord-West (75%) und Bayern (74%) fällt die Einschätzung, der Lehrkräftemangel sei ein (sehr) ernsthaftes Problem, zwar etwas geringer aus, zeugt aber dennoch von einem hohen Problembewusstsein. Nur 1% der bayerischen Befragten sieht den Lehrkräftemangel als gar kein Problem an. Dies zeigt, dass der Lehrkräftemangel über die Regionen hinweg von deutlichen Mehrheiten mit großer Besorgnis betrachtet wird.

Rund zwei Drittel (66%) der Bevölkerung in Nordrhein-Westfalen halten nicht ausreichend sanierte Schulgebäude für ein (sehr) ernsthaftes Problem (vgl. Abb. 4). Ein gutes Drittel (34%) der Befragten dort halten dies sogar für ein sehr ernsthaftes Problem. Mit einem gewissen Abstand folgen die Regionen Nord-Ost und Mitte-West, in denen 59% bzw. 58% der Befragten nicht ausreichend sanierte Schulgebäude als ein (sehr) ernsthaftes Problem ansehen. Auch in den weiteren Regionen hält jeweils eine absolute Mehrheit der Befragten nicht ausreichend sanierte Schulgebäude für ein (sehr) ernsthaftes Problem – mit der Ausnahme Bayern, wo es 47% sind.

Als drittes Problem im deutschen Schulsystem untersuchen wir regionale Unterschiede in der Wahrnehmung von Lernrückständen durch Corona. Dies ist besonders interessant, da sich die Anteile der Schüler*innen, die die schulischen Mindestanforderungen nicht erreichen, regional deutlich unterscheiden. So schneiden beispielsweise Viertklässler*innen in Bayern und Sachsen 2021 in Mathematik und Deutsch signifikant besser ab als der deutschlandweite Durchschnitt, während Bremen und Berlin schlechter abschneiden (Stanat et al. 2022). Lernrückstände durch Corona werden in allen Regionen von der absoluten Mehrheit der Bevölkerung als problematisch angesehen. Insbesondere in Mitte-West (66%) und Nord-Ost (65%) wird dies als (sehr) ernsthaftes Problem betrachtet (vgl. Abb. 5). Auch in den Regionen mit den niedrigsten Zustimmungswerten – Nord-West und Bayern – sind 58% der Befragten der Ansicht, dass Lernrückstände durch Corona ein (sehr) ernsthaftes Problem darstellen. Auffallend ist, dass die bayrischen Befragten auch hier im Regionalvergleich den niedrigsten Wert aufweisen, wobei dennoch eine

Mehrheit zustimmt. Über alle Regionen hinweg halten nur 2–5 % Lernrückstände durch Corona für gar kein Problem.

WIE WICHTIG IST BILDUNGSPOLITIK FÜR DIE WAHLENTSCHEIDUNG?

Die Meinungen der Bevölkerung sind für politische Entscheidungsträger*innen nicht zuletzt deshalb relevant, weil sie um ihre Unterstützung bei Wahlen konkurrieren. Ob Wahlentscheidungen der Bevölkerung durch bildungspolitische Themen beeinflusst werden, ist daher aus politökonomischer Perspektive sehr interessant. Deshalb hat das ifo Bildungsbarometer 2023 die Deutschen danach gefragt, wie wichtig das Thema Schul- und Bildungspolitik für ihre persönliche Wahlentscheidung bei Landtagswahlen ist.

Mit 84 % bzw. 83 % ist der Anteil der Bevölkerung, die Bildungspolitik als (sehr oder eher) wichtig für ihre Wahlentscheidung halten, in den Regionen Mitte-Ost und Nord-Ost am größten (vgl. Abb. 6). Hier geben sogar 39 % bzw. 43 % der Befragten an, dass Bildungspolitik sehr wichtig für ihre Wahlentscheidung ist. Auch in allen weiteren Regionen geben über drei Viertel der Befragten an, dass Bildungspolitik (sehr oder eher) wichtig für ihre Wahlentscheidung ist – mit Ausnahme der Region Nord-West, wo der Wert bei 72 % liegt. Während in Baden-Württemberg nur 2 % angeben, die Bildungspolitik sei gar nicht wichtig für ihre Wahlentscheidung, so sind in Nord-West und Bayern immerhin 8 % dieser Meinung. Insgesamt zeigt sich in allen Regionen, dass die Bildungspolitik durchaus eine große Rolle für die individuellen Wahlentscheidungen bei Landtagswahlen spielt.

WELCHE ROLLE SOLLTE DER BUND IN DER BILDUNGSPOLITIK HABEN?

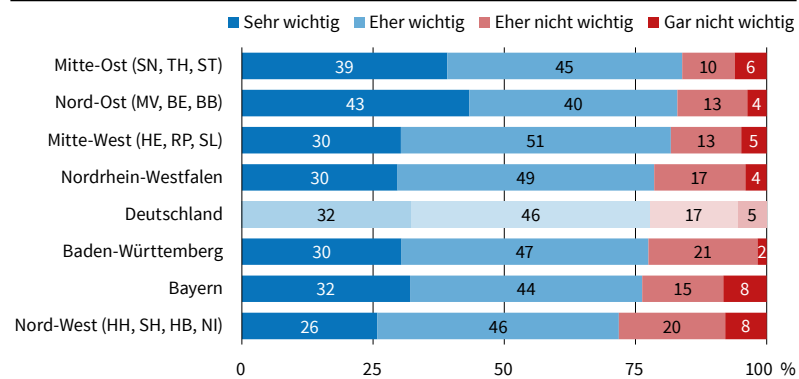
In Deutschland werden bildungspolitische Entscheidungen durch die Bundesländer getroffen und nicht vom Bund. Immer wieder wird diskutiert, ob der Bund mehr Entscheidungshoheit erhalten sollte. Um die Regelungen des Bildungsföderalismus zu ändern, müsste das Grundgesetz geändert werden. Im ifo Bildungsbarometer 2023 haben wir daher untersucht, inwiefern sich die Einstellungen der Deutschen in den sieben Regionen zu der Frage unterscheiden, ob das Grundgesetz geändert werden sollte, so dass schul- und bildungspolitische Entscheidungen grundsätzlich von der Bundesregierung getroffen werden.

Bei dieser Frage zeigen sich deutliche Meinungsunterschiede zwischen den Regionen. In der Region Nord-Ost fällt mit 61 % die Zustimmung zu einer Änderung des Grundgesetzes, so dass schul- und bildungspolitische Entscheidungen grundsätzlich von der Bundesregierung getroffen werden, am höchsten aus (vgl. Abb. 7). Absolute Mehrheiten für diese Änderung finden sich auch in Nordrhein-Westfalen, Mitte-Ost, Nord-West und Mitte-West. In Baden-Würt-

Abb. 6

Ist Bildungspolitik relevant für die persönliche Wahlentscheidung?

In allen Regionen ist großen Mehrheiten Bildungspolitik bei Landtagswahlen wichtig



Frage: Wie wichtig ist das Thema Schul- und Bildungspolitik für Ihre persönliche Wahlentscheidung bei Landtagswahlen?

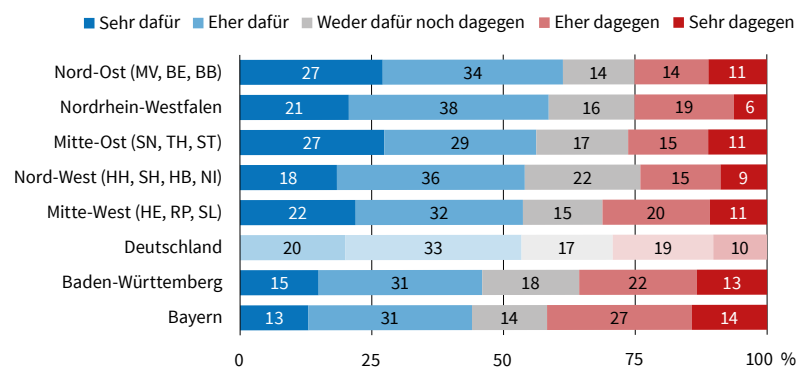
Quelle: ifo Bildungsbarometer 2023.

© ifo Institut

Abb. 7

Sollte die Bundesregierung bildungspolitische Entscheidungen treffen?

Absolute Mehrheiten in den meisten Regionen, außer in Bayern und Baden-Württemberg



Frage: In Deutschland werden die wichtigen bildungspolitischen Entscheidungen jeweils von den Bundesländern getroffen. Sind Sie dafür oder dagegen, dass in Deutschland das Grundgesetz geändert wird, sodass schul- und bildungspolitische Entscheidungen grundsätzlich von der Bundesregierung getroffen werden?

Quelle: ifo Bildungsbarometer 2023.

© ifo Institut

temberg und Bayern ist die Meinung hingegen eher gespalten: 46 % bzw. 44 % sprechen sich für eine Grundgesetzänderung aus, 36 % bzw. 42 % sind dagegen. In Mitte-West liegt die Ablehnung bei 31 %, in den anderen vier Regionen liegt sie zwischen 24 % und 26 %. Insgesamt zeigt sich also in allen Regionen außer Baden-Württemberg und Bayern bei einer deutlichen Mehrheit der Wunsch nach bildungspolitischer Entscheidungskraft durch die Bundesregierung.

SOLLTEN ABSCHLUSSPRÜFUNGEN DEUTSCHLANDWEIT EINHEITLICH SEIN?

Deutschlandweit einheitliche Abschlussprüfungen für die verschiedenen Schulabschlüsse sind ein häufiges Thema in der öffentlichen Debatte im Zuge der besseren Vergleichbarkeit von Schülerleistungen zwischen Bundesländern. Deutschlandweit, aber auch in allen einzelnen Regionen finden sich überwältigende Mehrheiten von über 80 % für deutschlandweit einheitliche Abschlussprüfungen in allen Schularten.

In den Regionen Mitte-Ost und Nord-Ost sprechen sich 89% der Befragten für deutschlandweit einheitliche Abschlussprüfungen beim Abitur aus (vgl. Abb. 8). Die relativ gesehen niedrigste Befürwortung für einheitliche Abiturprüfungen liegt bei 83% in Nord-West. Ein ähnliches Meinungsbild ergibt sich auch mit Blick auf einheitliche Abschlussprüfungen für den Realschul- sowie Hauptschulabschluss. Beim Realschulabschluss liegen die Zustimmungswerte zwischen 83% in Nord-West und 88% in Nord-Ost, beim Hauptschulabschluss zwischen 81% in Nordrhein-Westfalen und 89% in Nord-Ost. Insgesamt zeigt sich also in allen Regionen eine hohe Bereitschaft der Befragten, bei allen drei Schulabschlüssen deutschlandweit einheitliche Abschlussprüfungen einzuführen.

ZUSAMMENFASSUNG

Der Bildungsföderalismus zeigt sich in Deutschland in vielen Ausprägungen: Die Schulsysteme in den Bundesländern sind unterschiedlich, ebenso die Lehrkräfteausbildung. Zudem zeigen Schülervergleichstests, dass auch die schulischen Leistungen zwischen den Bundesländern teils erheblich auseinander liegen. Vor diesem Hintergrund hat das ifo Bildungsbarometer 2023 durch eine umfangreiche Stichprobenerhebung bei ausgewählten Fragestellungen erstmals repräsentative Auswertungen für sieben Regionen in

Deutschland vorgenommen, darunter die drei größten Bundesländer.

Bei der Bewertung der Schulen zeigen sich deutliche regionale Unterschiede. Zwei Fünftel der bayrischen Befragten (41%) vergeben für die Schulen in ihrem Bundesland die Note 1 oder 2, gefolgt von 30% in Baden-Württemberg. In Nordrhein-Westfalen sind es hingegen nur ein Fünftel (20%). In den vier weiteren Regionen liegen die Werte zwischen 24% und 26%.

Ein homogeneres Bild zeigt sich bei der Frage, ob der Lehrkräftemangel als ernsthaftes Problem angesehen wird. Die Zustimmungswerte variieren zwischen 74% in Bayern und 82% in der Region Mitte-Ost. Auch bei der Frage, ob Lernrückstände durch Corona als ernsthaftes Problem eingestuft werden, halten sich die regionalen Unterschiede in Grenzen – von 58% in Bayern und Nord-West bis 66% in Mitte-West. Deutlichere Unterschiede zwischen den Regionen zeigen sich bei der Frage, ob nicht ausreichend sanierte Schulgebäude ein ernsthaftes Problem im jeweiligen Bundesland darstellen: Dieser Meinung sind 66% der Befragten in Nordrhein-Westfalen, verglichen mit 47% in Bayern. Damit ist Bayern die einzige Region, in der es bei dieser Einschätzung keine absolute Mehrheit gibt.

Bildungspolitik ist für die große Mehrheit (78%) der Befragten wichtig für die eigene Wahlentscheidung bei Landtagswahlen, ganz besonders für Befragte in den Regionen Mitte-Ost (84%) und Nord-Ost (83%). Deutlichere regionale Unterschiede gibt es bei der Frage, ob das Grundgesetz geändert werden sollte, so dass bildungspolitische Entscheidungen grundsätzlich von der Bundesregierung getroffen werden. In Bayern (44% dafür, 42% dagegen) und Baden-Württemberg (46% dafür, 36% dagegen) ist die Meinung eher gespalten. In allen anderen Regionen finden sich für die Änderung absolute Mehrheiten, am deutlichsten mit 61% in der Region Nord-Ost. In allen Regionen finden sich überwältigende Mehrheiten von über 80% für deutschlandweit einheitliche Abschlussprüfungen im Abitur, bei der Mittleren Reife und beim Hauptschulabschluss.

Insgesamt erweisen sich die regionalen Auswertungen des ifo Bildungsbarometers 2023 als sehr aufschlussreich, da sich bei einigen Themen deutliche regionale Unterschiede im Meinungsbild zeigen, bei anderen hingegen nicht so sehr.

LITERATUR

Stanat, P., S. Schipolowski, R. Schneider, K.A. Sachse, S. Weirich und S. Henschel (2022), *IQB-Bildungstrend 2021 – Kompetenzen in den Fächern Deutsch und Mathematik am Ende der 4. Jahrgangsstufe im dritten Ländervergleich*, Waxmann, Münster.

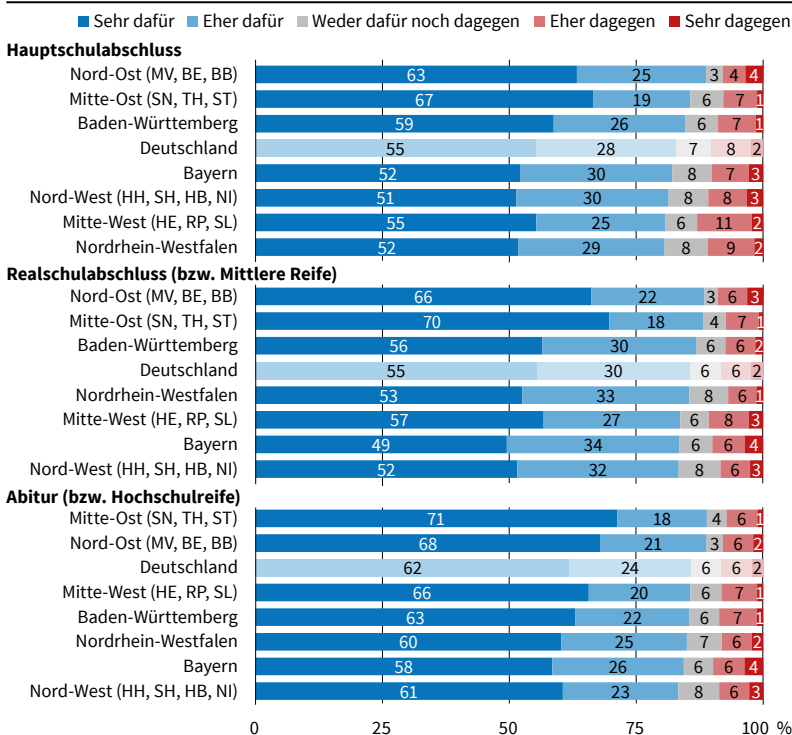
Werner, K., V. Freundl, F. Pfähler, K. Wedel und L. Wößmann (2023), »Was die Deutschen über die Qualität der Schulen denken – Ergebnisse des zehnten ifo Bildungsbarometers 2023«, *ifo Schnelldienst* 76(9), 37-50.

Wößmann, L., F. Kugler, P. Lorgetporer und K. Werner (2016), »Denken Lehrkräfte anders über die Bildungspolitik als die Gesamtbevölkerung? Ergebnisse des ifo Bildungsbarometers 2016«, *ifo Schnelldienst* 69(17), 19-34.

Abb. 8

Gibt es regionale Unterschiede bei der Befürwortung deutschlandweit einheitlicher Abschlussprüfungen?

In allen Regionen über 80 % für einheitliche Abschlussprüfungen bei allen Schulabschlüssen



Frage: Sind Sie dafür oder dagegen, dass bei folgenden Schulabschlüssen deutschlandweit einheitliche Abschlussprüfungen eingeführt werden?

Quelle: ifo Bildungsbarometer 2023.

© ifo Institut

Jean-Victor Alipour

Kein Homeoffice ist auch keine Lösung

Der Hype ums Homeoffice ist vorbei. »Es war ein Fehler«, ein »gescheitertes Experiment«, bilanziert Sam Altman, Gründer von ChatGPT (Mollman 2023). »Get off your WFH bullshit«, fordert Elon Musk provokant (Hawkins 2023). Und nun verkündet ausgerechnet die Firma Zoom, dass ihre Mitarbeiter ins Büro zurückkehren sollen. Die Schlagzeilen lassen vermuten, dass Homeoffice in den Seilen hängt. Doch ein genauer Blick zeigt: Oft geht es gar nicht um eine Abschaffung des mobilen Arbeitens, sondern Hybrid-Modelle zu entwickeln. Bei Zoom ist es weiterhin möglich, an drei Wochentagen zuhause zu arbeiten. Und auch Sam Altman bezieht seine Kritik auf das Vollzeit-Homeoffice. Neueste Erhebungen des ifo Instituts liefern keine Hinweise auf einen Abbau: Im August 2023 arbeiteten 25 % aller deutschen Beschäftigten mindestens teilweise von zuhause. Dieser Wert ist seit April 2022 – kurz nach Aufhebung der Corona-Homeoffice-Pflicht – nahezu konstant (vgl. Abb. 1). Eine Auswertung aktueller Online-Stellenanzeigen in Deutschland zeigt: Fast 20 % aller offenen Jobs bieten die Option auf Homeoffice – ein Rekordhoch (vgl. Abb. 2).

Homeoffice ist eine wertvolle Annehmlichkeit, vergleichbar mit einer Lohnerhöhung um 8 % (Mas und Pallais 2017; Barrero et al. 2021; Nagler et al. 2021). Was aber für Beschäftigte günstig ist, um Job, Familie, Sport und Haushalt unter einen Hut zu bringen, muss für Arbeitgeber nicht optimal sein. Zwar lassen sich möglicherweise Lohn- oder Bürokosten sparen. Jedoch befürchten viele Firmen, dass Mitarbeiter im Homeoffice weniger produktiv arbeiten. Die Anekdoten zur Frage der Produktivität häufen sich. Das macht es Meinungsführern und Führungskräften einfach, Ergebnisse nach persönlichem Geschmack herauszupicken. Ein wichtiger Aspekt wird dabei fast immer übersehen.

EIN GESCHEITERTES EXPERIMENT?

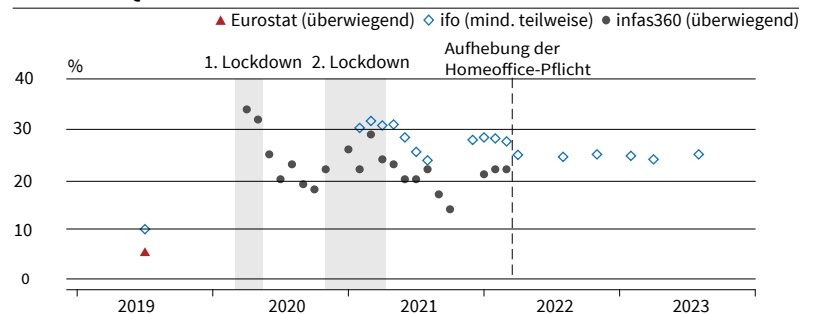
Wenn über die Produktivität im Homeoffice diskutiert wird, ist in der Regel der »Behandlungseffekt« gemeint. Also die Veränderung der Produktivität beim Wechsel ins Homeoffice. Als die Pandemie Millionen Beschäftigte ins Homeoffice zwang, bot das der Wissenschaft ein natürliches Experiment, um den Behandlungseffekt zu quantifizieren. So untersucht eine kürzlich veröffentlichte Studie hochqualifizierte IT-Fachleute eines indischen Tech-Unternehmens, die vollständig ins Homeoffice wechseln mussten. Die Folge: schwächere Leistung bei steigenden Arbeitsstunden. Das galt besonders für wenig erfahrene Entwickler, die sich im Homeoffice schlechter mit

IN KÜRZE

Die Corona-Pandemie hat ein beispielloses Homeoffice-Experiment erzwungen. Für viele ist diese neue Flexibilität bis heute nicht aus dem Arbeitsalltag wegzudenken. Unterdessen häufen sich die Meldungen über Bestrebungen prominenter Unternehmen, ihre Beschäftigten wieder ins Büro zurückzuholen. Begründet wird der Schritt mit der Sorge um die Leistungsfähigkeit im Homeoffice. Der vorliegende Beitrag gibt einen Überblick über die Studienlage zu Homeoffice und Produktivität und beantwortet die Frage, ob das Büro bald ein Comeback erlebt. Einige Studien stellen einen Rückgang der Produktivität fest, besonders wenn die Beschäftigten zwangsweise ins Homeoffice versetzt werden – wie unter Corona geschehen. Dagegen zeichnet die Studienlage zu hybriden Regelungen und Optionsmodellen ein durchweg positives Bild.

Abb. 1

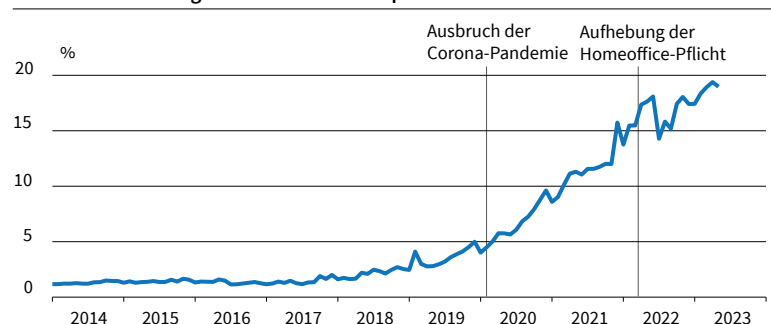
Homeoffice-Quote in Deutschland



Anmerkung: Die Grafik zeigt den Anteil der Beschäftigten, die von zuhause arbeiten, aus verschiedenen Erhebungen seit 2019. In Klammern ist angegeben, ob sich der Wert auf »überwiegend« oder »mindestens teilweise« Homeoffice bezieht.
Quelle: Eurostat, infas360, ifo Institut. © ifo Institut

Abb. 2

Online-Stellenanzeigen mit Homeoffice-Option in Deutschland



Anmerkung: Die Grafik zeigt den monatlichen Anteil an Online-Stellenanzeigen, die eine Option auf Homeoffice beinhalten.
Quelle: Auswertung von Alipour, Langer, O'Kane (2021) basierend auf Daten von Lightcast (75 253 842 Beobachtungen). © ifo Institut

ihren Kollegen abstimmen konnten. Angenommen, es hätte ohne die Umstellung keine Verhaltensanpassungen gegeben, entspricht dies einem Produktivitätsverlust von 9-18% (Gibbs et al. 2023).

Auch die Callcenter-Beschäftigten eines großen US-Einzelhändlers wurden aufgrund der Pandemie vollständig ins Homeoffice versetzt (Emanuel und Harrington 2021). Daraufhin sank die Anzahl der bearbeiteten Anrufe pro Stunde um 4% im Vergleich zu Beschäftigten, die schon vorher zuhause arbeiteten. Auch die Qualität der Telefonate verschlechterte sich. Und wieder litten besonders die unerfahrenen Mitarbeiter aufgrund erschwerter Kommunikation und schlechteren Möglichkeiten, von ihren Kollegen zu lernen. Die Ergebnisse sind auch bemerkenswert, weil man bislang davon ausging, dass Aufgaben mit wenig Abstimmungsbedarf von der ruhigen Umgebung im Homeoffice profitieren. Eine Studie, die indische Arbeitskräfte zufällig in eine Homeoffice- und in eine Bürogruppe einteilte, stellt jedoch das Gegenteil fest. Heimarbeiter in Vollzeit erledigten einfache Dateneingaben langsamer und machten mehr Fehler. Mit der Zeit sank ihre relative Produktivität verglichen mit Büroarbeitern sogar weiter. Auch diese Ergebnisse legen nahe, dass Arbeitskräfte im Homeoffice langsamer dazulernen (Atkin et al. 2023).

ZWEI AUSSICHTLOSE SPANNUNGSFELDER?

Zweifellos bilden diese Ergebnisse auch die Corona-Krise und die plötzlichen Veränderungen der Arbeitswelt ab. Trotzdem verdeutlichen sie ein entscheidendes Spannungsfeld, das in der Organisationsliteratur bestens bekannt ist. Physische Nähe zu Kollegen ist wichtig für die Entwicklung der eigenen Fähigkeiten. Im Büro ist es einfacher, erfahrene Kollegen spontan nach Hilfe zu fragen oder ihre Arbeitsabläufe nachzuahmen. Für diese entstehen jedoch zeitliche Kosten. Eine kürzlich erschienene Analyse der Arbeit von IT-Ingenieuren einer großen US-Firma verdeutlicht dieses Dilemma. Die Büros der Firma mussten aufgrund der Pandemie schließen. In dieser Zeit gaben sich Teams, die vorher im gleichen Gebäude saßen, 74% weniger Rückmeldungen zu Computercodes als Teams, die bereits davor remote kommunizierten (Emanuel et al. 2023). Darunter litt die Arbeit von jüngeren Ingenieuren, erfahrenere Entwickler hingegen steigerten ihren Output. Sie verbrachten weniger Zeit mit dem Mentoring der Kollegen und mehr Zeit mit Programmieren. Das zeigt sich auch in einer Untersuchung, in der einigen Praktikanten einer großen Investmentbank informelle Gespräche mit Senior Managern via Zoom angeboten wurden. Praktikanten, die von dieser Möglichkeit Gebrauch machten, erhöhten ihre Chance auf ein Stellenangebot. Außerdem bewerteten direkte Vorgesetzte ihre Leistung besser (Bojinov et al. 2023).

Ein ähnliches Spannungsfeld zeichnet sich auch im Hinblick auf das Innovationspotenzial ab. Unter-

suchungen zeigen, dass Homeoffice den internen Austausch der Teams stärkt, aber teamübergreifende Kommunikation einschränkt (Yang et al. 2022; Bloom et al. 2022). In einer Reihe von Experimenten belegen Forscher darüber hinaus, dass virtuell kommunizierende Teams weniger kreative Ideen entwickeln als Teams in Präsenz (Brucks und Levav 2022). Die entscheidende Erkenntnis: Wo Kreativität und Wissensteilung wichtig ist, kann Homeoffice den informellen oder spontanen Austausch und so langfristige Produktivitätsgewinne behindern.

Müssen Unternehmen nun das Homeoffice abschreiben? Nein. Denn neben dem ungewohnten Arbeitsumfeld und den Widrigkeiten der Pandemie sind Zwangsversetzungen ins Vollzeit-Homeoffice auch kein überzeugendes Szenario für die Zukunft. Umfragen zufolge wünschen sich die meisten Beschäftigten auch einige Bürotage. Daher sind vor allem die Folgen hybrider Regelungen bzw. einer Homeoffice-Option relevant.

HYBRIDE MODELLE: DAS BESTE AUS BEIDEN WELTEN?

In der Tat zeichnet die Studienlage zu hybriden Regelungen und Optionsmodellen ein deutlich positiveres Bild. In einem Feldexperiment testeten Forscher den Effekt einer Option fürs Homeoffice bei hochqualifizierten Beschäftigten eines chinesischen Reiseunternehmens. Ein Teil der Angestellten durfte zwei Tage pro Woche zuhause zu arbeiten. Der Rest arbeitete weiter im Büro. Im Schnitt arbeitete die Homeoffice-Gruppe einen Tag pro Woche von zuhause. Im Ergebnis war sie nach sechs Monaten weder unproduktiver, noch gab es seltener Beförderungen. Zudem kündigten die Mitglieder der Homeoffice-Gruppe seltener und waren zufriedener mit ihrem Job als die Bürogruppe. Die Einstellung zum Homeoffice verbesserte sich am stärksten bei Managern, die vor dem Experiment eher negative Erwartungen hatten (Bloom et al. 2022).

Ein ähnliches Ergebnis fand eine Feldstudie aus Italien mit Beschäftigten eines großen Mehrsparten-Versorgungsunternehmens. Ein Tag pro Woche orts- und zeitflexibles Arbeiten führte zu leichtem Produktivitätszuwachs, ohne die Teamleistung zu beeinträchtigen. Krankheitstage reduzierten sich. Die Zufriedenheit stieg (Angelici und Profeta 2023).

In einem anderen Feldexperiment wurden Personalangestellte einer großen NGO in Bangladesch unterschiedlich viele Homeoffice-Tage pro Woche zugeteilt. Danach werteten die Forscher die digitale Kommunikation der Mitarbeiter aus. Das Ergebnis: Beschäftigte mit einem moderaten Homeoffice-Anteil zwischen 20 und 40% der Arbeitszeit arbeiteten am innovativsten und erzielten höhere Leistungsbewertungen (Choudhury et al. 2022).

Die stärksten Produktivitätseffekte ermittelt eine oft zitierte Feldstudie mit chinesischen Callcenter-Beschäftigten.

schäftigten. Ein Teil der Belegschaft wurde vier Tage pro Woche ins Homeoffice geschickt und kam einen Tag für Schulungen und Meetings ins Büro. Dabei stieg ihre Produktivität um 13% durch weniger Pausen und effizienteres Arbeiten relativ zur Bürogruppe. Kündigungen sanken sogar um 50% infolge höherer Jobzufriedenheit (Bloom et al. 2015).

SELEKTIONSEFFEKTE: WER WILL INS HOMEOFFICE?

Ein weniger beachtetes Ergebnis der Callcenter-Studie: Als nach Beendigung des Experiments ein Homeoffice-Angebot für alle eingeführt wurde, kehrte die Hälfte der Homeoffice-Gruppe freiwillig ins Büro zurück. Die Rückkehrer hatten ihre Leistung zuhause am wenigsten steigern können. Gleichzeitig verzichteten einige aus der Bürogruppe aufs Homeoffice, nachdem sie die Erfahrungen ihrer Kollegen beobachten konnten. Zusammen steigerte dies die Produktivität der zuhause Arbeitenden in den Folgewochen um weitere 9 Prozentpunkte.

Um die Produktivitätseffekte eines Homeoffice-Angebots zu messen, muss folglich berücksichtigt werden, wer das Angebot wahrnimmt, sich also ins Homeoffice »selektiert«. Der Selektionseffekt wird in der öffentlichen Diskussion bislang praktisch ignoriert. Während der Pandemie war Selektion unerheblich, da damals möglichst alle ins Homeoffice versetzt wurden. Heute gilt das nicht mehr. Ein Beispiel: Selbst wenn der Behandlungseffekt von Homeoffice negativ ist, könnte die Produktivität des Unternehmens in der Summe steigen. Denn einerseits könnten vor allem diejenigen die Homeoffice-Option annehmen, die von einer ruhigen Atmosphäre im Heimbüro profitieren (wie im Callcenter-Experiment). Andererseits könnte das Homeoffice-Angebot leistungsfähigere Bewerber anziehen.

In der Gesamtschau ist die Evidenz zu Selektionseffekten allerdings noch uneindeutig. In der Feldstudie mit niedrigqualifizierten indischen Arbeitskräften waren jene mit Homeoffice-Präferenz beim Einstellungstest zwar produktiver, während des Experiments waren sie zuhause jedoch weniger leistungsfähig als im Büro. Die US-Callcenter-Studie, die einen negativen Behandlungseffekt von Homeoffice feststellt, zeigt auch, dass ein großer Teil dieses Effekts durch die Selektion leistungsschwächerer Personen in Remote-Jobs zustande kam. Zuletzt gibt es auch Studien, die keinerlei Zusammenhang zwischen Leistungsfähigkeit und dem Wunsch nach Homeoffice findet (Bloom et al. 2022). In dieser Frage bleibt der wissenschaftliche Konsens also offen.

FAZIT: DAS COMEBACK DER BÜROS WIRD ES NICHT GEBEN

Es lassen sich vier Punkte festhalten: *Erstens* liefert das von Corona erzwungene Experiment Erkenntnisse über Worst-Case-Szenarien von Vollzeit-Homeoffice-Modellen unter erschwerten Bedingungen. Auf den Kontakt vor Ort zu verzichten, verursacht langfris-

tig Kosten, die einen Umstieg auf Vollzeit-Homeoffice in der Regel unattraktiv machen. Es gibt erfolgreiche Modelle, die komplett auf dezentrale Teams setzen. Dabei stehen Kostenvorteile durch Bürolosigkeit und billigere Arbeitskräfte oft mit hoher digitaler Affinität im Vordergrund. Ein Beispiel ist die größte All-Remote-Firma GitLab, die im Softwarebereich mehr als 2 000 Menschen weltweit beschäftigt, ohne eigene Büros zu unterhalten. Management und Arbeitsprozesse bauen dabei von Grund auf eine Remote-Kultur, von der Kommunikation, Dokumentation bis hin zum Mentoring. Solche Kostenvorteile sind prinzipiell in vielen Unternehmen möglich. Jedoch dürften sie eher im geringeren Ausmaß bei einfach zu koordinierenden Stellen oder Supportfunktion wie etwa Callcenter-Dienstleistungen überwiegen.

Zweitens: Hybride Modelle können die Spannungsfelder zwischen Homeoffice, langfristiger Innovationskraft und Wissens-Spillover ausbalancieren. Dafür ist Koordination unvermeidlich. Juniors profitieren vom Büro nur, wenn Seniors auch präsent sind. Und nichts ist frustrierender als Teammeetings, in denen manche im Konferenzraum sitzen, während der Rest per Video zugeschaltet wird. Manager haben das bereits erkannt. Berichte über die mögliche Abwicklung von Homeoffice in prominenten Firmen wie Apple, IBM, Disney oder Zoom spiegeln genau diese Koordinierungsansätze wider.

Drittens erhalten Homeoffice- und Bürogruppen in den Feldexperimenten typischerweise die gleiche technische Ausstattung. Dadurch wollen Forscher den Effekt des Homeoffice isolieren. Doch gerade deshalb sollten die ermittelten Produktivitätseffekte eher als Untergrenze verstanden werden. Wer Homeoffice-Erfahrung hat, merkt schnell, dass geeignete Technik für effektives Arbeiten zuhause langfristig essenziell ist. Technologische Entwicklungen in diesem Bereich stimmen optimistisch. So hat der Homeoffice-Boom die Anzahl der Patentanmeldungen im Bereich von Remote-Arbeit seit 2019 mehr als verdoppelt (Bloom et al. 2021). Neue technische Lösungen dürften dezentrales Arbeiten zukünftig zweifellos noch attraktiver machen.

Viertens: Es ist wissenschaftlich noch offen, wie Selektion ins Homeoffice die Produktivität beeinflusst. Doch klar ist: Unternehmen müssen jetzt schon schmerzhaft Lohnprämien anbieten, um Homeoffice zu verwehren. Der Fachkräftemangel verstärkt den Druck. Dazu kommen Kosten durch höherer Kündigungsraten. Laut der ifo Konjunkturumfragen im August 2023 planen nur 8% der Unternehmen restriktivere Homeoffice-Regelungen. 84% wollen die Regelungen unverändert lassen. Und 8% wollen sogar flexibilisieren. Der Wirbel um die Rückkehr ins Büro wird also von wenigen Arbeitgebern getrieben. Die meisten haben jedoch erkannt: Nicht das *Ob*, sondern die Frage *Wie* Homeoffice erfolgreich integriert werden kann, ist heute wesentlich. Kein Homeoffice ist eben auch keine Lösung.

REFERENZEN

- Alipour, J.-V., C. Langer und L. O’Kane (2021), »Is Working From Home Here to Stay? A Look at 35 Million Job Ads«, *CESifo Forum* 22(6), 44–46.
- Angelici, M. und P. Profeta (2023), »Smart Working: Work Flexibility Without Constraints«, *Management Science*, May, verfügbar unter: <https://doi.org/10.1287/mnsc.2023.4767>.
- Atkin, D., A. Schoar und S. Shinde (2023), »Working from Home, Worker Sorting and Development«, NBER Working Paper 31515.
- Barrero, J. M., N. Bloom und S. J. Davis (2021), »Why Working From Home Will Stick«, University of Chicago, Becker Friedman Institute for Economics Working Paper 2020-174.
- Bloom, N., H. Ruobing und J. Liang (2022), »How Hybrid Working From Home Works Out«, NBER Working Paper 30292, verfügbar unter: <https://doi.org/10.3386/w30292>.
- Bloom, N., S. J. Davis und Y. Zhestkova (2021), »COVID-19 Shifted Patent Applications toward Technologies That Support Working from Home« *AEA Papers and Proceedings* 111, 263–66, verfügbar unter: <https://doi.org/10.1257/pandp.20211057>.
- Bloom, N., J. Liang, J. Roberts und Z. J. Ying (2015), »Does Working from Home Work? Evidence from a Chinese Experiment«, *The Quarterly Journal of Economics* 130 (1), 165–218, verfügbar unter: <https://doi.org/10.1093/qje/qju032>.
- Bojinov, I., P. Choudhury und J. N. Lane (2023), »Virtual Watercoolers: A Field Experiment on Virtual Synchronous Interactions and Performance of Organizational Newcomers«, Harvard Business School Working Paper 21-125, May 2021, revised February 2023.
- Brucks, M. S. und J. Levav (2022), »Virtual Communication Curbs Creative Idea Generation«, *Nature* 605, 108–112, verfügbar unter: <https://doi.org/10.1038/s41586-022-04643-y>.
- Choudhury, P., T. Khanna, C. Makridis und K. Schirmann (2022), »Is Hybrid Work the Best of Both Worlds? Evidence from a Field Experiment«, Harvard Business School Strategy Unit Working Paper 22–063, verfügbar unter: <https://www.ssrn.com/abstract=4068741>.
- Emanuel, N. und E. Harrington (2021), »Working Remotely? Selection, Treatment, and the Market for Remote Work«, Working Paper, verfügbar unter: https://scholar.harvard.edu/files/eharrington/files/harrington_jmp_working_remotely.pdf.
- Emanuel, N., E. Harrington und A. Pallais (2023), »The Power of Proximity to Coworkers: Training for Tomorrow or Productivity Today?«, Working Paper.
- Gibbs, M., F. Mengel und C. Siemroth (2023), »Work from Home and Productivity: Evidence from Personnel and Analytics Data on Information Technology Professionals«, *Journal of Political Economy Microeconomics* 1(1), 7–41, verfügbar unter: <https://doi.org/10.1086/721803>.
- Hawkins, A. J. (2023), »Elon Musk Says ‘Get off Your Work-from-Home Bullshit’«, *The Verge*, 17. Mai 2023, verfügbar unter: <https://www.theverge.com/2023/5/16/23726294/elon-musk-remote-work-cnbc-interview>.
- Mas, A. und A. Pallais (2017), »Valuing Alternative Work Arrangements«, *American Economic Review* 107(12), 3722–59, verfügbar unter: <https://doi.org/10.1257/aer.20161500>.
- Mollman, S. (2023), »OpenAI CEO Sam Altman Says Remote Work ‘Experiment’ Was a Mistake – And ‘It’s Over’«, *Fortune*, 5. Mai 2023, verfügbar unter: <https://fortune.com/2023/05/05/openai-ceo-sam-altman-remote-work-mistake-return-to-office/>.
- Nagler, M., J. Rincke und E. Winkler (2021), »How Much Do Workers Actually Value Working From Home?«, CESifo Working Paper 10073.
- Yang, L., D. Holtz, S. Jaffe, S. Suri, S. Sinha, J. Weston, C. Joyce, N. Shah, K. Sherman, B. Hecht und J. Teevan (2022), »The Effects of Remote Work on Collaboration among Information Workers«, *Nature Human Behaviour* 6, 43–54, verfügbar unter: <https://doi.org/10.1038/s41562-021-01196-4>.

Luisa Dörr, Klaus Gründler, Philipp Heil, Niklas Potrafke, Simon Rippert, Marcel Schlepper und Lissia Weber

ifo Local Election Lab (ifo LOCEL) – Georeferenzierung der Bundestagswahlbezirke für die 400 größten Städte in Deutschland

Bei der Bundestagswahl 2021 waren mehr als 61 Millionen Personen wahlberechtigt. Davon entschieden sich etwa 47 Millionen Wählerinnen und Wähler, an der Wahl teilzunehmen. Mit etwa 12 Millionen Zweitstimmen wurde die SPD die stärkste Partei. Die vom Verfassungsschutz beobachtete AfD erhielt mit etwas weniger als 5 Millionen Zweitstimmen fast so viel Unterstützung wie die FDP und nur 2 Millionen Stimmen weniger als die Grünen. Nach jeder Bundestagswahl suchen Forschende, Journalisten und Politiker nach Antworten auf die eine Frage: Was bewegt Bürgerinnen und Bürger, für eine bestimmte Partei zu stimmen? In Deutschland existierten bisher zwei Möglichkeiten, um sich der Antwort zu nähern. Erstens werden Personen am Wahlabend nach ihrer Wahlentscheidung sowie ihren Motiven befragt. Daraus ergibt sich ein erstes Stimmungsbild für eine kleine Stichprobe. Übergreifende Erkenntnisse lassen sich daraus nicht ableiten. Zweitens kann das echte Wahlverhalten deutschlandweit auf Ebene der Städte analysiert und zum Beispiel mit amtlichen Statistiken verknüpft werden. Deren Aussagekraft zu lokalem Abstimmungsverhalten ist allerdings beschränkt, da so nur Vergleiche zwischen Städten vollzogen werden können und damit die starke Heterogenität innerhalb der Städte verborgen bleibt. Große Städte wie Berlin, München und Hamburg mit mehr als einer Million Einwohnerinnen und Einwohnern werden dabei jeweils als eine einzige homogene Beobachtung behandelt.

Die Analyse von innerstädtischer Heterogenität erlaubt ein besseres Verständnis, wie Wahlentscheidungen getroffen werden. Hierzu haben wir einen detaillierten georeferenzierten Datensatz zusammengetragen, der sämtliche Wahlbezirke und Wahllokale für 354 der 400 größten deutschen Städte lokalisiert und mit den jeweiligen Wahlergebnissen verknüpft. Die bei den einzelnen Städten zugrunde liegenden Informationen bestanden zuvor lediglich fragmentiert, uneinheitlich und nicht nutzbar. Unser Datensatz zeigt für 24 000 Wahlbezirke den genauen Verlauf des Wahlbezirkes nach Straße und Hausnummer. Der Datensatz wurde in Kooperation mit infas360 erstellt und wird auf der Webseite von ZEIT ONLINE kartografisch dargestellt.¹

¹ Der Link zur Webseite von ZEIT ONLINE ist www.zeit.de/wahlmuster. Dort werden 267 der 354 Städte dargestellt. Für die übrigen Städte wurde eine Weitergabe der Daten von Seiten der Stadt ausgeschlossen.

IN KÜRZE

Das ifo Local Election Lab (ifo LOCEL) referenziert für 354 der 400 größten deutschen Städte die Geometrien der Wahlbezirke bei der Bundestagswahl 2021 und verbindet diese Bezirke mit lokalen sozio-ökonomischen Daten. Wahlbezirke sind die kleinste administrative Einheit, für die Wahlergebnisse erfasst und veröffentlicht werden. In der Vergangenheit war die geografische Lage der Wahlbezirke gänzlich unbekannt – selbst für die Bundeswahlleiterin. Das hat die Forschung dahingehend beschränkt, dass Analysen auf der höherliegenden Stadtebene durchgeführt werden mussten. Dabei wird jedoch die starke Heterogenität des Wahlverhaltens innerhalb von großen Städten ignoriert. Mit unserem Datensatz können wir zum ersten Mal für 24 000 Wahlbezirke und 47 % der deutschen Bevölkerung das Wahlverhalten feingliedrig innerhalb von Städten analysieren.



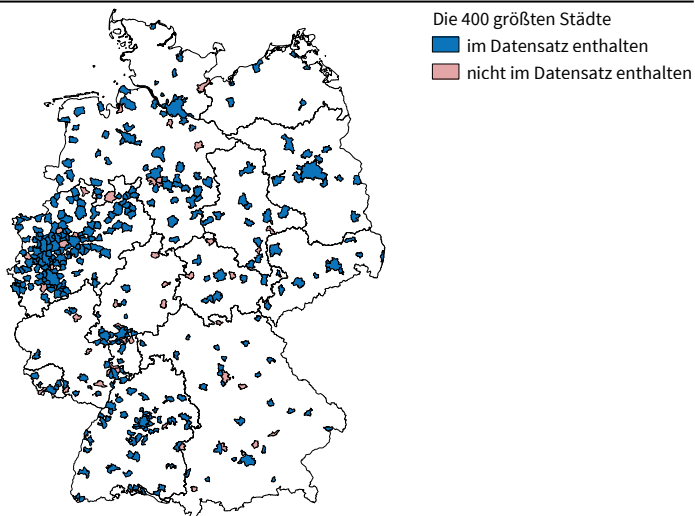
Im Folgenden erklären wir, wie der Datensatz generiert wurde, welche Eigenschaften er aufweist und wie er sich für die Forschung eignet. Im Anschluss zeigen wir die starke Heterogenität im innerstädtischen Wahlverhalten auf Basis einiger Beispiele.

WAHLBEZIRKE BEI BUNDESTAGSWAHLEN

Unser Datensatz ist auf Ebene der Wahlbezirke zusammengetragen. Ein Wahlbezirk umfasst für ein Wahllokal jenes geografische Gebiet (Polygon), in dem die zugeordneten Wählerinnen und Wähler wohnen. Damit handelt es sich bei Wahlbezirken um die feinste Ebene, auf der Informationen zum Abstimmungsverhalten unter Berücksichtigung des Wahlheimnisses erfasst werden können. Bei der Bundestagswahl 2021 gab es insgesamt 67 000 Wahlbezirke.² Während sehr kleine Gemeinden nur einen einzigen Wahlbezirk besitzen, gibt es allein in Berlin mehr als 2 000 Wahlbezirke. Für die Einrichtung der Wahlbezirke sind die Städte und Gemeinden selbst verantwortlich. Die Bundes-

² Dabei handelt es sich um Urnenwahlbezirke. Auf Briefwahlbezirke gehen wir im letzten Abschnitt ein.

Abb. 1

Inkludierte 354 Städte von den 400 größten Städten in Deutschland

Quelle: ifo Local Election Lab (ifo LOCEL).

© ifo Institut

wahlordnung legt fest, dass kein Wahlbezirk mehr als 2 500 Einwohnerinnen und Einwohner umfassen soll und die Anzahl der Wahlberechtigten »nicht so gering sein [darf], dass erkennbar wird, wie einzelne Wahlberechtigte gewählt haben«. Innerhalb dieses Rahmens steht es der lokalen Verwaltung frei, die Anzahl und die Grenzen der Wahlbezirke zu bestimmen. Diese Regelung spiegelt zum einen wider, dass die Städte und Gemeinden für die Durchführung der Bundestagswahlen zuständig sind. Zum anderen zeigt sich in ihr, dass die Wahlbezirke ausschließlich eine administrative und keine strategische Funktion haben. Denn für die Festlegung der Sitzverteilung im Bundestag werden die Ergebnisse auf Ebene der 299 Wahlkreise bzw. der 16 Bundesländer aggregiert. Deswegen wird zwar das Abstimmungsverhalten für die Wahlbezirke erfasst und veröffentlicht, es gab bisher aber niemanden, der die genaue Lage von Wahlbezirken über mehrere Städte hinweg zusammengestellt hat.

WAHLBEZIRKE FÜR DIE 400 GRÖSSTEN STÄDTE

Für den Datensatz haben wir bei den 400 größten Städten die Geometrien, also die Lage und Abgrenzung, ihrer Wahlbezirke bei der Bundestagswahl 2021 angefragt. Im ersten Schritt haben wir die zuständigen Beamten in jeder Stadt telefonisch über unser Projekt informiert und in einer begleitenden E-Mail erläutert, welche Informationen wir benötigen. Über einen Zeitraum von sechs Monaten haben wir mehrfach per E-Mail und Telefon Rücksprache gehalten. Für 354 Städte haben wir administrative Informationen zu den Wahlbezirken bei der Bundestagswahl 2021 erhalten. Das sind 89% der 400 größten Städte. Für die übrigen 46 Städte waren wir zwar im Austausch mit den Verantwortlichen, haben allerdings keine Daten erhalten. Die jeweiligen Gründe waren vielfältig. Häufig waren die Daten z. B. wegen eines Software-Updates nicht mehr verfügbar, es bestanden

keine ausreichenden personellen Ressourcen, um die Informationen zu sammeln, oder es wurden Gebühren für das Bereitstellen der Daten verlangt.

Die 354 Städte in unserem Datensatz sind über alle 16 Bundesländer verteilt (siehe Abb. 1). Sie umfassen ein breites Spektrum in Bezug auf Lage, Größe und Grad der Urbanisierung. Die größte Stadt ist Berlin mit 3,7 Millionen Einwohnerinnen und Einwohnern und 2 257 Wahlbezirken im Jahr 2021 und die kleinste Stadt ist Meschede mit 29 600 Einwohnerinnen und Einwohnern und 20 Wahlbezirken. Wir inkludieren auch dörfliche Strukturen, wenn ehemalige Dörfer vor dem Jahr 2021 in größere Städte eingemeindet wurden. Die durchschnittliche Stadt in unserem Datensatz hat 109 400 Einwohnerinnen und Einwohner – der Median liegt bei 48 800. Insgesamt leben etwa 47% der deutschen Bevölkerung in einer Stadt, die in unserem Datensatz erfasst ist. Mit 23 880 Wahlbezirken umfasst unser Datensatz etwa 36% aller Wahlbezirke bei der Bundestagswahl 2021.

ERSTELLUNG DES DATENSATZES

Unser Datensatz georeferenziert die Wahlbezirke für 354 Städte in Deutschland. Dabei werden für jeden einzelnen Wahlbezirk seine Umrisse erfasst und in einer digitalen Karte (Shape-File) eingetragen. Die digitale Karte besteht aus 23 880 Geometrien, die jeweils einen Wahlbezirk darstellen. Bei 87 Städten lagen bereits im Vorfeld unserer Anfrage digitale Karten mit den Wahlbezirken vor, die häufig vom städtischen Geo-Informationsdienst erstellt worden waren. Für diese Städte mussten wir die Karten lediglich zusammenführen. Für die übrigen 267 Städte war der Prozess deutlich aufwändiger. Von diesen Städten haben wir eine Excel- oder PDF-Liste erhalten, in der für jede Straße (oder Kombination aus Straße und Hausnummer) die Nummer des Wahlbezirks angegeben war. Um diese Listen in kartografisch dargestellte Wahlbezirke umzuwandeln, haben wir mit infas360 kooperiert, ein auf granulare Geostatistiken spezialisiertes Datenunternehmen.

Im ersten Schritt werden die Straßenlisten auf die Adressdatenbank von infas360 überspielt, die auf Verwaltungsdaten des Bundesamts für Kartographie und Geodäsie basiert und alle deutschen Adressen enthält. Die Adressen werden gemäß der städtischen Dokumente nach Wahlbezirken gruppiert (siehe Abb. 2a). Im zweiten Schritt wird für jeden Wahlbezirk ein Polygon auf der Grundlage der identifizierten Adressen gebildet (siehe Abb. 2b). Dabei werden unbewohnte Gebiete wie Wälder, Autobahnen oder Fußballstadien jenem Bezirk zugeführt, mit dem sie die größte gemeinsame Grenze haben. Die Verarbeitung von unbewohnten Gebieten verbessert die visuelle Darstellung und orientiert sich an der gelebten Praxis in jenen Städten, von denen wir direkt digitale Karten erhalten haben. Insgesamt ist die Qualität des Prozesses zur Erstellung digitaler Karten basierend auf Straßenlis-

ten hoch. Im Durchschnitt wurden 91 % der privaten Adressen in einer Stadt identifiziert und einem Wahlbezirk zugeordnet. Für 90 % der Städte lag der Anteil der identifizierten Adressen über 80 %.

INNERSTÄDTISCHE HETEROGENITÄT NUTZEN

Anstelle der Betrachtung der Stadt als Ganzes, können wir mit unserem Datensatz die Ebene der Wahlbezirke untersuchen und so die Unterschiede in den Städten erhalten. Der Mehrwert einer solchen feingliedrigen Betrachtung wird in Abbildung 3 deutlich. Dort ist für zehn Städte der SPD-Stimmanteil für die ganze Stadt (Kreuze) sowie die Schwankungen innerhalb der Stadt (Box-Plots) dargestellt. Freital ist die Stadt mit dem geringsten SPD-Anteil in Höhe von 15 %, Emden weist mit 44 % den höchsten SPD-Anteil aller Städte in unserem Datensatz auf. Die dazwischen liegenden Städte wurden mit gleichmäßigem Abstand nach SPD-Stimmanteil ausgewählt. In der Vergangenheit war es lediglich möglich, die Wahlergebnisse auf Ebene der Städte – bspw. 44 % für die SPD in Emden mit 15% in Freital – zu vergleichen.³ Dabei wird die starke Streuung zwischen den Bezirken innerhalb der Städte vernachlässigt. Diese wird in Abbildung 3 ebenfalls dargestellt. Für die SPD ist die Differenz zwischen dem schwächsten und stärksten Wahlbezirk innerhalb einer Stadt im Durchschnitt 18 Prozentpunkte. Für die CDU/CSU liegt die durchschnittliche Differenz bei 20 Prozentpunkten, für die Grünen bei 17, für die FPD bei 12, für die AfD bei 15 und für die Linkspartei bei 8. Dies verdeutlicht, dass lediglich ein Vergleich der Mittelwerte zwischen Städten häufig wenig Erklärungsgehalt liefert. Die detaillierte Betrachtung der Wahlbezirke ermöglicht es dagegen, den Einfluss der zwischen den Bezirken unterschiedlichen lokalen Gegebenheiten (etwa die lokale Ungleichheit, die Verfügbarkeit von öffentlichen Gütern wie Kitas, Schulen oder Krankenhäuser oder die lokale Betroffenheit der Wirtschaft durch die Covid-19-Pandemie) zu analysieren. Dies war unter Zuhilfenahme der zuvor verfügbaren Daten nicht möglich.

ERGEBNISSE

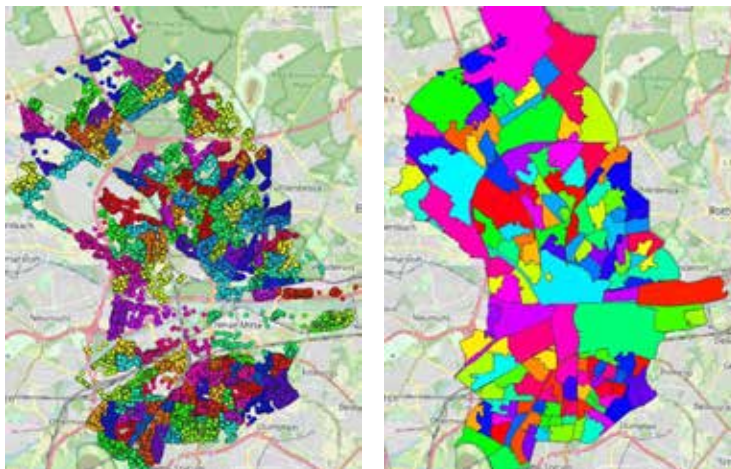
Abbildung 4 zeigt das innerstädtische Wahlverhalten bei der Bundestagswahl 2021 für sechs Städte unseres Datensatzes. Die Wahlbezirke sind unterschiedlich eingefärbt, je nachdem, welche Partei dort den höchsten Zweitstimmenanteil auf sich vereinen konnte. Um den Stadtkern zu kennzeichnen, ist das Rathaus der jeweiligen Stadt mit einem grauen Punkt markiert. Wichtig bei der Interpretation der Einfärbung der Wahlbezirke ist, dass die Fläche der Wahlbezirke nicht in Proportion zur Bevölkerungsgröße steht. Bezirke am Rand

³ Zwar wurden auch die Ergebnisse auf Wahlbezirksebene veröffentlicht. Da diese aber nicht geografisch zugeordnet werden konnten, war es nicht möglich, die Informationen für die Beantwortung von Forschungsfragen, wie z. B. dem Zusammenhang von lokalen öffentlichen Gütern und Wahlverhalten, zu nutzen.

Abb. 2

Prozess zur Erstellung des Datensatzes am Beispiel der Stadt Oberhausen

a) Adressen nach Wahlbezirke gruppieren b) Polygone für Wahlbezirke erstellen

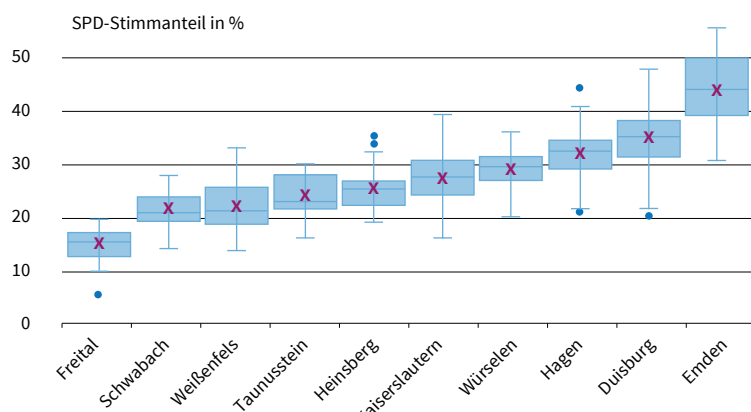


Quelle: infas360.

© ifo Institut

Abb. 3

Schwankungen von SPD-Zweitstimmanteilen für zehn Städte



Anmerkung: Freital hat den geringsten SPD-Stimmanteil (15 %) und Emden hat den höchsten SPD-Stimmanteil (44 %). Die weiteren Städte stellen jeweils einen Sprung um 39 Plätze bei einer Listung nach SPD-Stimmanteilen dar. Quelle: ifo Local Election Lab (ifo LOCEL). © ifo Institut

der Städte sind tendenziell (flächenmäßig) größer, da sie weniger dicht besiedelt sind und somit auch beispielsweise mehr Wald oder landwirtschaftliche Box-Plots ohne Wohnbevölkerung umfassen.

Ein Großteil der abgebildeten Städte zeigt eine starke Heterogenität beim Wahlverhalten. In München und Köln dominieren die Grünen im Stadtkern. Die umliegenden Bezirke werden in München von der CSU angeführt, während in Köln die SPD in den meisten umliegenden Bezirken als stärkste Partei hervorgeht. Immer wieder sind die größeren Gebiete, in denen eine Partei am stärksten ist, durchbrochen von Wahlbezirken einer anderen Farbe. Beispielsweise gewann die SPD in München den Wahlbezirk 1507 mit rund 25 % der Zweitstimmen. In den vier direkt angrenzenden Bezirken 1506, 1508, 1509 und 1510 ging die CSU mit Zweitstimmanteilen zwischen 28% und 32% als Sieger hervor – und die SPD lag weit unter 20%. Solche Fälle verdeutlichen, dass Wählerpräferenzen auch lokal stark variieren.

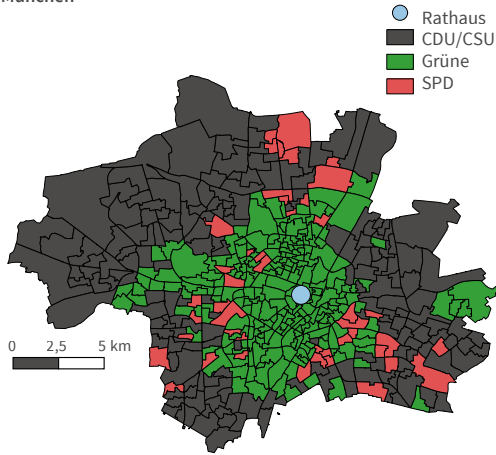
In den ausgewählten Städten Ostdeutschlands spielt die AfD eine bedeutende Rolle. In Chemnitz wurde die AfD mit Stimmanteilen zwischen 18% und 43% in 116 der 143 Wahlbezirke stärkste Partei. In 23

Wahlbezirken rund ums Chemnitzer Zentrum gewann die SPD, während die Grünen nur in vier Wahlbezirken als Sieger hervorgingen. In Erfurt und Halle ist das Abstimmungsverhalten dagegen heterogener. Ein kleiner

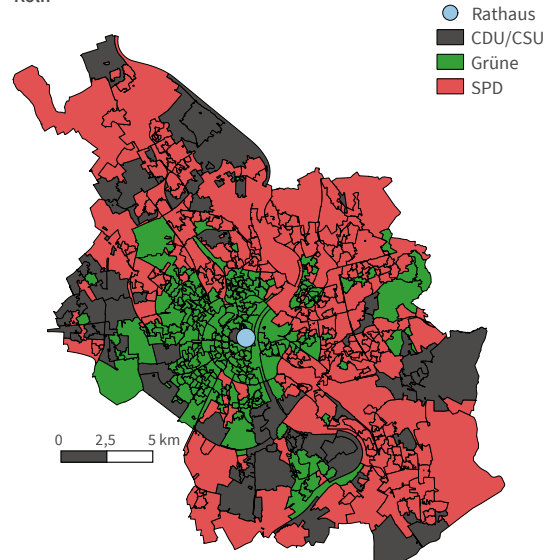
Abb. 4

Innerstädtisches Wahlverhalten

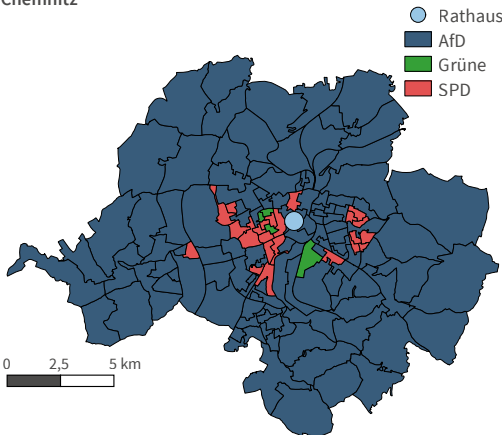
München



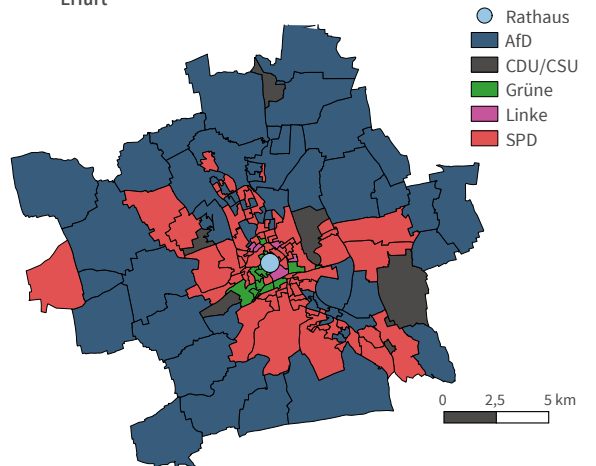
Köln



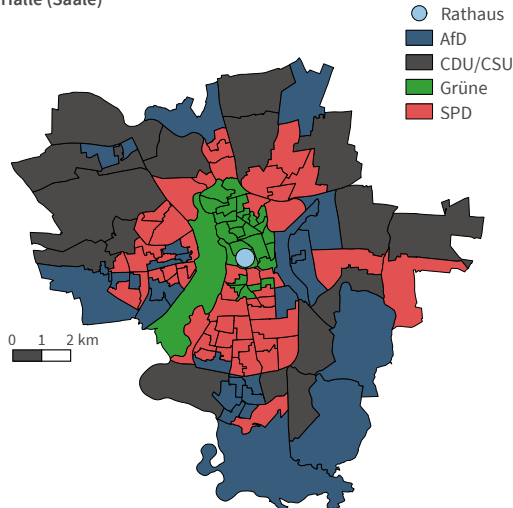
Chemnitz



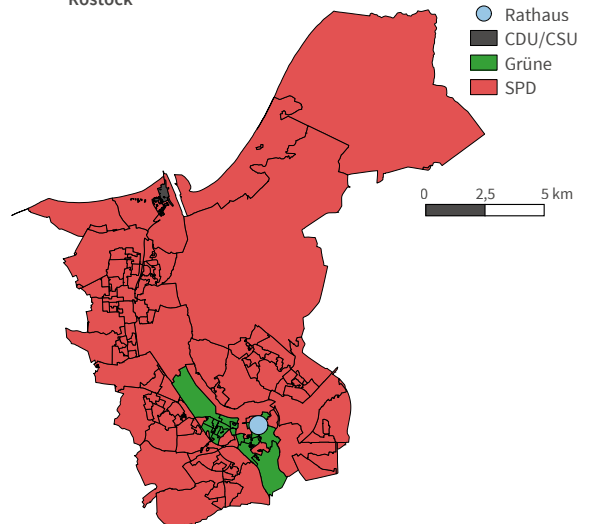
Erfurt



Halle (Saale)



Rostock



Anmerkung: Einfärbung nach stärkster Partei bei Zweitstimmen je Wahlbezirke. Quelle: ifo Local Election Lab (ifo LOCEL).

grüner Kern von zwölf Wahlbezirken im Stadtzentrum Erfurts wird umschlossen von einem Ring aus SPD-dominierten Wahlbezirken, während die äußeren Wahlbezirke mehrheitlich der AfD zufallen. Vereinzelt konnten auch die Linke oder die CDU Wahlbezirke in Erfurt für sich gewinnen. In den 126 halleschen Wahlbezirken wurde je nach Lage sehr unterschiedlich abgestimmt. Nahezu der gesamte Stadtkern ist von den Grünen geprägt. Die daran angrenzenden Wahlbezirke sind hauptsächlich der SPD zugefallen. Die AfD wurde in 27 und die CDU in 17 Wahlbezirken die stärkste Kraft, die jeweils an den Rändern der Stadt liegen. Eine Ausnahme bei den ostdeutschen Städten bildet Rostock. Zwar sind kleine Teile des Stadtkerns auch hier eher grün, doch ist das innerstädtische Wahlverhalten insgesamt sehr homogen und der SPD zugeneigt, die zwischen 21% und 42% der Zweitstimmen gewann.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass die Zentren der ausgewählten Städte häufig von den Grünen dominiert sind, während das Abstimmungsverhalten der umliegenden Bezirke stadtspezifische Muster aufweist. Der Unterschied zwischen den west- und ostdeutschen Städten liegt hauptsächlich in der Bedeutung der AfD. Zwar gibt es auch in München und Köln einzelne Wahlbezirke, in denen die AfD höhere zweistellige Stimmanteile gewinnen konnte, aber es gelang ihr nicht, dort stärkste Kraft zu werden – ebenso wie in Rostock. Übergreifend zeigt Abbildung 4 die innerstädtische Heterogenität des Wahlverhaltens. Das Abstimmungsverhalten auf Stadtebene mag für Einzelfälle – wie die eher homogenen Städte Rostock oder Chemnitz – vielleicht ein treffendes Bild der lokalen Wählerpräferenzen über alle Wahlbezirke liefern, aber in den meisten Fällen fällt das Wahlverhalten auf Ebene der Wahlbezirke deutlich heterogener aus. Die Zweitstimmenergebnisse für die Städte München, Köln, Erfurt und Halle als Ganzes bilden nicht die Realität des lokalen Wahlverhaltens ab.

ABSTIMMUNG PER BRIEFWAHL

Bisher wurde ausschließlich Abstimmungsverhalten an den Wahlurnen betrachtet. Daneben besteht

aber auch die Möglichkeit der Briefwahl. Im Jahr 2021 wurden 47,3% der Stimmen per Briefwahl abgegeben – das ist ein Anstieg um 19 Prozentpunkte gegenüber der vorherigen Bundestagswahl im Jahr 2017. Während es für die Wahlbezirke klare Regeln für den Zuschnitt gibt und eine geografische Lokalisierung stets möglich ist, hat die städtische Verwaltung beim Zuschnitt der Briefwahlbezirke einen großen Freiraum. Wir haben drei Modelle beobachtet: (1) Es gibt für jeden Wahlbezirk einen einzigen Briefwahlbezirk, der es ermöglicht, die Briefwahlstimmen mit einem geografischen Gebiet genau zu verknüpfen. (2) Mehrere Wahllokale werden zu einem Briefwahlbezirk zusammengefasst. Wenn eine kleine Anzahl von Wahllokalen zusammengefasst wird, ist das resultierende Gebiet klein und ermöglicht ebenso eine feingliedrige Analyse. (3) Alle Briefstimmen werden zusammen ausgezählt, und es sind keine Rückschlüsse auf die geografische Herkunft möglich.

Für 268 von 354 Städten konnten wir die Wahlbezirke auf kleinräumiger Ebene mit den Briefwahlbezirken verknüpfen. Dabei werden die Wahlbezirke entsprechend der Vorgaben der jeweiligen Stadt so zusammengelegt, dass die Gebiete identisch zu jenen der Briefwahlbezirke sind. So entstehen 9 200 Gebiete, für die das Wahlverhalten sowohl an der Urne als auch per Brief vorliegt und verglichen werden kann. Dabei zeigt sich, dass die Unterschiede sowohl bei den Ersts als auch den Zweitstimmen in der Regel gering sind (siehe Tab. 1). Bei der FDP, Linkspartei und SPD liegt die Differenz der Stimmenanteile zwischen Urnen- und Briefwahlergebnissen jeweils zwischen null und etwas über einem Prozentpunkt. Die CDU/CSU und die Grünen sind bei den Briefwahlen im Durchschnitt bis zu drei Prozentpunkte stärker. Die Vergleichbarkeit von Wahlverhalten an der Urne und per Brief zeigt sich zudem an den Standardabweichungen rund um diese durchschnittliche Differenz. Sie ist mit zwei bis maximal vier Prozentpunkten moderat (siehe Tab. 1). Starke Unterschiede liegen allerdings bei der AfD vor. In den gleichen geografischen Gebieten ist der Stimmanteil der AfD bei den per Brief abgegeben Stimmen nur etwa halb so groß wie an der Urne. Für Forschungsfragen zu den Stimmenanteilen der AfD

Tab. 1

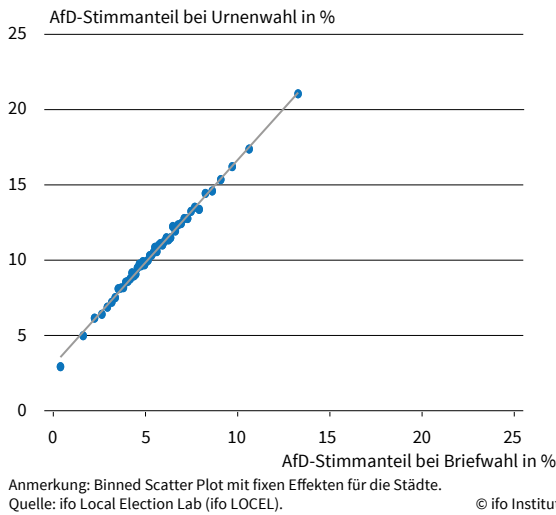
Vergleich zwischen Urnen- und Briefwahlverhalten

		SPD	CDU/CSU	Grüne	AfD	FDP	Die Linke
1. Stimme	Urne (in %)	26,7	23,3	17,4	10,4	8,7	6,8
	Δ Brief (in Prozentpunkten)	0,2	2,8	2,8	-4,9	-0,4	-0,4
	Standardabweichung von Δ	3,7	3,6	3,6	3,6	1,9	2,3
2. Stimme	Urne (in %)	25,1	19,8	17,9	10,6	11,1	6,8
	Δ Brief (in Prozentpunkten)	1,2	2,2	3,1	-5,1	0,0	-0,6
	Standardabweichung von Δ	3,7	3,2	3,6	3,5	2,1	2,1

Anmerkung: Es werden für 268 Städte Urnen- und Briefwahlbezirke verglichen. Um eine geografische Vergleichbarkeit zu gewährleisten, müssen teilweise Urnenbezirke bzw. Briefwahlbezirke verbunden werden. Dadurch sinkt die Anzahl auf 9 198. Positive Werte bei „Δ Brief“ geben an, dass die Partei relativ stärker bei den Briefstimmen als bei den Urnenstimmen ist. Die Standardabweichung bezieht sich auf die Differenz zwischen dem Anteil einer Partei in einem Urnenwahlbezirk im Vergleich zum zugehörigen Briefwahlbezirk.

Quelle: ifo Local Election Lab (ifo LOCEL).

Abb. 5
Korrelation der Stimmanteile für die AfD auf Wahlbezirksebene



ist unsere Lokalisierung der Briefwahlbezirke also essenziell, um die Stärke der AfD nicht systematisch zu unterschätzen. Doch selbst bei der AfD gibt es eine starke Korrelation zwischen dem Wahlverhalten per Brief und an den Urnen (siehe Abb. 5). Wo die AfD innerhalb einer Stadt an der Urne relativ stark ist, dort ist sie auch per Brief relativ stark.

ZUSAMMENFASSUNG

Unser Datensatz ermöglicht es, innerstädtische Heterogenität beim Wahlverhalten zu betrachten und so neue Erkenntnisse über das Wahlverhalten von Bürgerinnen und Bürgern zu gewinnen.

Im Rahmen dieses Artikels haben wir beispielhaft für sechs Städte aufgezeigt, dass sich Wahlverhalten zwischen Stadtkernen und dem Umland stark unterscheidet. In Köln und München sind in den Stadtzentren die Grünen stark und an den Rändern sind entweder SPD oder CSU die stärkste Partei. In ostdeutschen Städten spielt die AfD eine deutlich größere Rolle. Für die Gesamtheit aller im Datensatz erfassten Städte findet sich eine vollständige Analyse auf ZEIT ONLINE.

Die Betrachtung lokaler Stimmanteile ist der erste Schritt der feingliedrigen Analyse von Wahlverhalten. An unseren Datensatz können auf Ebene der Wahlbezirke weitere administrative Informationen angespielt werden. Über lokale Firmenstrukturen können beispielsweise die Auswirkungen von Wirtschaftsentwicklungen auf das Wahlverhalten analysiert werden. Zudem stellt sich die Frage, wie öffentliche Güter auf Wahlverhalten wirken. Wir wollen auch der Frage nachgehen, wie der Ort und die Ausgestaltung des Wahllokals (z. B. eine Turnhalle oder ein Rathaus) selbst auf Wählerinnen und Wähler wirken. Mit unserem neuen Datensatz ifo Local Election Lab ermöglichen wir, maßgebliche wirtschaftswissenschaftliche Forschungsfragen auf feinerer Ebene als in früheren Studien zu untersuchen.

REFERENZEN

Bundeswahlleiterin (2021), Bundestagswahl 2021, verfügbar unter: <https://www.bundeswahlleiterin.de/bundestagswahlen/2021/ergebnisse/weitere-ergebnisse.html>
 infas360, verfügbar unter: <https://www.infas360.de/>
 ZEIT ONLINE (2023), verfügbar unter: <https://www.zeit.de/wahlmuster>

Clara Albrecht und Tetyana Panchenko

ifo Migrationsmonitor: Einbürgerungspolitik in Deutschland – aktuelle Entwicklungen und Reformaussichten

In Deutschland wird seit vielen Jahren eine kontroverse und hitzige Debatte über die Ausgestaltung der Einwanderungspolitik im Allgemeinen und der Einbürgerungspolitik im Speziellen geführt. Nun hat die Regierung im August dieses Jahres eine Gesetzesreform auf den Weg gebracht, die den Zugang zur deutschen Staatsbürgerschaft erleichtern soll, und so ein zentrales Anliegen aus dem Koalitionsvertrag umgesetzt (BMI 2023a).

Kritiker*innen der Reform vertreten die Auffassung, dass die deutsche Staatsbürgerschaft erst am Ende einer erfolgreichen Integration erteilt werden sollte und der Zugang eher erschwert als erleichtert werden sollte. Im Zuge der Debatte um die anstehende Reform wurde u. a. vom »Verramschen« der deutschen Staatsbürgerschaft gesprochen (Bethke 2022). Die Regierungsparteien argumentierten hingegen, dass durch die Reform u. a. die Lebens- und Integrationsleistungen eingewanderter Menschen anerkannt würden und den Menschen eine Integrationsperspektive gegeben würde (Deutscher Bundestag 2022). Die zugrundeliegende Annahme ist hierbei, dass Einbürgerung als Anreiz für eine erfolgreiche Integration angesehen wird und zu einem frühen Zeitpunkt erfolgen sollte.

DIE ENTWICKLUNG DES STAATSBÜRGERSCHAFTSRECHTS

Die Einbürgerung in Deutschland ist im Staatsangehörigkeitsgesetz (StAG 1913) geregelt, das am 22. Juli 1913 vom Parlament des Deutschen Reiches verabschiedet wurde. Es wurde nur sehr langsam geändert, was die Tatsache erklärt, dass bis in die 1990er Jahre nur Menschen deutscher Abstammung für die deutsche Staatsbürgerschaft in Frage kamen und bis Anfang der 2000er Jahre jede Form von Mehrstaatigkeit, selbst in Ausnahmefällen, verboten war. Die Regeln für die Einbürgerung wurden 1999 durch eine Reform des Staatsangehörigkeitsrechts erheblich vereinfacht und liberalisiert: Das sogenannte Herkunftsprinzip (*ius sanguinis*) wurde um das Geburtsortprinzip (*ius soli*) ergänzt, das Kindern ausländischer Eltern ab Geburt die deutsche Staatsbürgerschaft zuerkannte.¹

¹ Voraussetzung ist, dass mindestens ein Elternteil seit wenigstens acht Jahren seinen rechtmäßigen gewöhnlichen Aufenthalt in Deutschland hat. Bei Geburt des Kindes ab dem 28. August 2007 muss mindestens ein Elternteil zudem ein unbefristetes Aufenthaltsrecht haben (Auswärtiges Amt 2022).

IN KÜRZE

Deutschland ist seit vielen Jahren ein Einwanderungsland. Dieser Sachverhalt fand sich allerdings nicht in der Staatsbürgerschaftsgesetzgebung wieder. Als Folge hat Deutschland im EU-Vergleich eine weit unterdurchschnittliche Einbürgerungsquote. Nach einer kontroversen Debatte über die Ausgestaltung der Einwanderungspolitik hat die Bundesregierung das Gesetz nun reformiert und ein modernes Einbürgerungsrecht geschaffen. Zukünftig wird die doppelte Staatsbürgerschaft für alle Herkunftsländer möglich sein und die Einbürgerung wird früher erfolgen können als bisher. Forschungsergebnisse belegen, dass sich ein schneller und vereinfachter Zugang zur Staatsbürgerschaft positiv auf die soziale und wirtschaftliche Integration auswirkt.

Zusätzlich wurde unter bestimmten Voraussetzungen die doppelte Staatsbürgerschaft zugelassen.² Seit 2007 ermöglicht Deutschland EU-Bürger*innen und Schweizer*innen den Erwerb der deutschen Staatsbürgerschaft unter Beibehaltung ihrer bisherigen Staatsangehörigkeit.

EINBÜRGERUNGEN IM ZEITVERLAUF UND HERKUNFTSLÄNDER

Erst im vergangenen Jahr hat Deutschland erstmals wieder mehr ausländische Staatsbürger*innen eingebürgert als 20 Jahre zuvor. Im Zeitverlauf seit 2002 zeigt sich, dass die Einbürgerungszahlen erst stark sanken und dann auf niedrigem Niveau stagnierten. Seit 2019 ist – mit Ausnahme des Coronajahres 2020 – eine Zunahme erkennbar (vgl. Abb. 1). Ein wichtiger Grund für den Einbruch der Einbürgerungszahlen lässt sich vor allem damit begründen, dass im Jahr 2000 im Zuge einer Reform des Staatsbürgerschaftsrechts das Geburtslandprinzip eingeführt wurde. Dieses führte dazu, dass in Deutschland geborene Kinder ausländischer Eltern bei Geburt automatisch die deutsche

² Dazu gehörten Spätaussiedler*innen, Bürger*innen aus Ländern, die die Möglichkeit des Verzichts auf ihre Staatsangehörigkeit verweigern (zu diesen Ländern gehören Iran, Afghanistan, Eritrea, Nigeria, Marokko und Syrien), und Bürger*innen in außergewöhnlich schwierigen Situationen, in denen der Verzicht auf eine andere Staatsangehörigkeit unmöglich ist.

Staatsbürgerschaft erhalten und somit nicht eingebürgert werden müssen.

Die aktuelle Zunahme ist primär darauf zurückzuführen, dass zunehmend die in den Jahren 2015/16 nach Deutschland Geflüchteten die Einbürgerungskriterien erfüllen. So bildeten Syrer*innen im Jahr 2022 mit 29% aller neu Eingebürgerten die größte Gruppe. Seit 2020 hat sich die Anzahl der syrischen Eingebürgerten versiebenfacht (Statistisches Bundesamt 2023a).

Abbildung 2 zeigt sehr anschaulich, in welchem Maße die Einbürgerungszahlen von Syrer*innen seit 2020 gestiegen sind. Seit 2021 fallen mit Abstand die meisten Einbürgerungen auf Syrer*innen. Vormalig waren es türkische Staatsangehörige, die über viele Jahre an der Spitze standen. Da Syrer*innen erst seit 2015 aufgrund des Krieges in großer Zahl nach Deutschland kamen, sind die nun hohen Einbürgerungszahlen besonders bemerkenswert: 2021 erfolgten viele Einbürgerungen von Syrer*innen bereits nach sechs Jahren, was nur als Anerkennung »besonderer Integrationsleistungen« möglich ist.³ Im Durchschnitt erfolgten 2021 9,4% aller Einbürgerungen aufgrund besonderer Integrationsleistungen, bei den Syrer*innen lag der Anteil bei 28,1% (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) 2022).

³ Dazu gehören sehr gute Sprachkenntnisse, besonders gute schulische, berufsqualifizierende oder berufliche Leistungen oder bürger-schaftliches Engagement.

Aus Syrien zugewanderte Menschen haben folglich eine sehr hohe Einbürgerungsneigung. Grundsätzlich ist die Zusammensetzung der sich einbürgernden Menschen in Deutschland sehr heterogen: Ein Asylherkunftsland (Syrien) steht neben einem traditionellen »Gastarbeiterland« und einem anderen EU-Staat (Rumänien) (Worbs und Immerfall 2023).

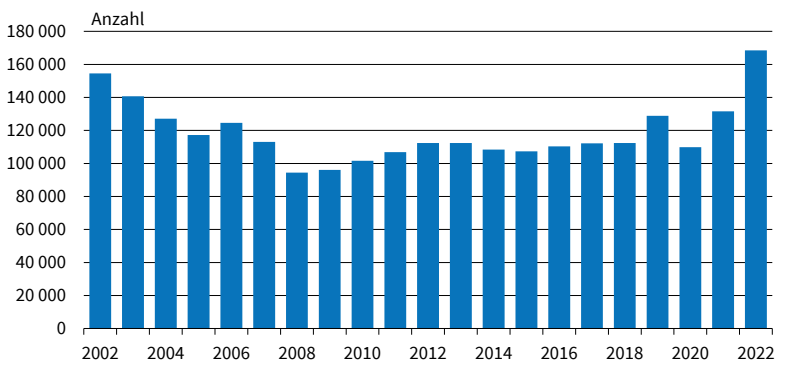
WO STEHT DEUTSCHLAND IM VERGLEICH ZU ANDEREN LÄNDERN?

Im EU-Vergleich liegt Deutschland in Bezug auf seine Einbürgerungsquote deutlich unter dem EU-Durchschnitt: Im Jahr 2021 betrug der Anteil der Eingebürgerten an der ausländischen Bevölkerung 1,2%, EU-weit lag der Anteil bei 2,2%.⁴ Bezieht man nur eingewanderte Menschen aus Drittstaaten außerhalb der EU ein, die tendenziell eine höhere Einbürgerungsneigung haben, lag Deutschland mit einer Quote von 1,5% trotzdem unter dem EU-Durchschnitt von 3,0% (Eurostat 2023). Die jeweilige nationale Einbürgerungsgesetzgebung schlägt sich in den Zahlen nieder: Länder mit einer eher liberalen Einbürgerungsregelung (z. B. Schweden, Niederlande, Belgien, Finnland) haben meist eine höhere Quote von Einbürgerungen als Länder mit restriktiveren Einbürgerungsregelungen (z. B. Estland, Litauen, Österreich). Schweden, wo eine Einbürgerung bereits nach fünf Jahren möglich ist und weder ein bestimmtes Einkommen, noch Sprachkenntnisse nachgewiesen werden müssen, hat eine Einbürgerungsquote von 9,5%. Österreich hingegen, wo eine Einbürgerung erst nach zehn Jahren erfolgen kann und sowohl Einkommensnachweise erbracht als auch Sprachkenntnisse belegt werden müssen, hat eine Einbürgerungsquote von nur 0,6%. Bis zur Umsetzung der Reform des Staatsbürgerschaftsrechts gehört Deutschland zu den EU-Ländern mit einer vergleichsweise restriktiven Einbürgerungsgesetzgebung (Eubel und Ghell 2023; Eurostat 2023).

Betrachtet man alle seit mindestens zehn Jahren im Land lebenden Eingewanderten, die 15 Jahre und älter sind, so zeigt sich, dass Deutschland sogar leicht über dem EU-Durchschnitt liegt: 2020 waren mit 54,88% über die Hälfte von ihnen eingebürgert, wohingegen der EU-Durchschnitt bei 52,87% lag (OECD und Europäische Kommission 2023). Ein Grund dafür, dass knapp die Hälfte der theoretisch einbürgerungsberechtigten Menschen nicht eingebürgert ist, liegt darin, dass fast die Hälfte der schon länger in Deutschland lebenden Ausländer*innen aus einem anderen EU-Land stammen und diese aufgrund des vergleichsweise geringeren Mehrwerts der Einbürgerung eine geringe Einbürgerungsneigung haben. Ein weiterer Grund ist, dass die bisherige Gesetzgebung, die Doppelstaatigkeit für Nicht-EU Bürger*innen nicht ge-

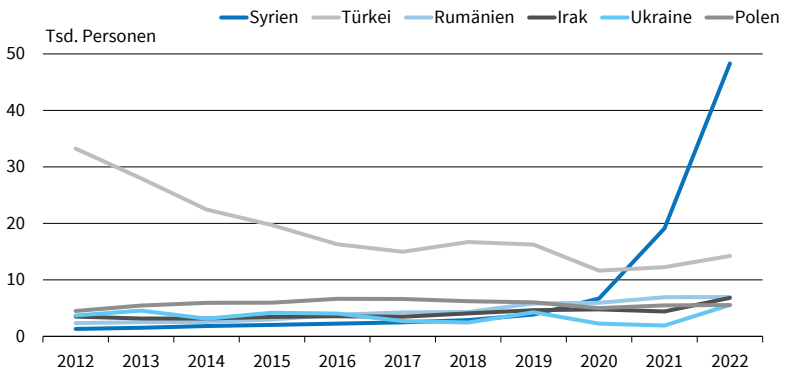
⁴ Die Einbürgerungsquote ergibt sich aus der absoluten Anzahl eingebürgerter Menschen relativ zur Gesamtzahl der ausländischen Bevölkerung in einem Land.

Abb. 1
Einbürgerungen in Deutschland



Quelle: Statistisches Bundesamt. © ifo Institut

Abb. 2
Einbürgerungen in Deutschland nach Staatsangehörigkeit



Quelle: Statistisches Bundesamt. © ifo Institut

währt. In der Praxis gilt dies für viele Herkunftsländer allerdings nicht, so können beispielsweise Afghan*innen, Syrer*innen oder Iraner*innen ihre ursprüngliche Staatsangehörigkeit niemals aufgeben. Die Folge ist, dass der Doppelpass in diesen Fällen gewährt wird. Für türkische Staatsangehörige, die in Deutschland die am häufigsten vertretene ausländische Bevölkerungsgruppe darstellen, gilt dies allerdings nicht. So haben lediglich 9,3% der türkischstämmigen Eingebürgerten auch weiterhin den türkischen Pass. (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) 2022). Die Folge davon ist, dass die Einbürgerungsneigung von Türk*innen bislang niedrig ist. Vergleicht man das ausgeschöpfte Einbürgerungspotenzial, das alle ausländischen Personen mit einer Aufenthaltsdauer in Deutschland von mindestens zehn Jahren berücksichtigt, nach Herkunftsländern, so wird deutlich, dass türkische Staatsangehörige mit nur 0,9% selten eingebürgert sind. Unter dem deutschen Durchschnitt von 2,5% liegen zudem andere EU-Staaten wie Italien (1,1%), Griechenland (1,4%) und Polen (1,7%). Zu den Staaten, deren ausgeschöpftes Einbürgerungspotenzial weit überdurchschnittlich ist, zählen an erster Stelle Syrien, dessen Wert bei 107,7%⁵ liegt. Ebenfalls über dem Durchschnitt liegen mit Iran (16,2%) und Afghanistan (12,4) Asylherkunftsländer, deren ursprüngliche Staatsangehörigkeit nicht aufgegeben werden kann und somit die doppelte Staatsbürgerschaft gewährt wird (Eubel und Ghelli 2023).

WARUM IST EINE VEREINFACHUNG DER EINBÜRGERUNG SINNVOLL?

Die Vereinfachung der Einbürgerung wird dazu beitragen, die Zahl der in Deutschland lebenden Menschen mit allen politisch-partizipativen Rechten zu erhöhen. Es besteht heute in Deutschland, sowie in vielen anderen Ländern, eine erhebliche Diskrepanz zwischen der Wohnbevölkerung und der Wahlbevölkerung. Dadurch werden einer bedeutenden Gruppe von Erwachsenen, die sich dauerhaft im Hoheitsgebiet dieser Staaten aufhalten, die politischen Rechte vorenthalten. In Bezug auf einen bestimmten Teil der Bevölkerung ist das System der repräsentativen Demokratie also praktisch unwirksam. Je größer der Anteil dieser Bevölkerung ist und je länger dieser Zustand anhält, desto weniger demokratisch ist das politische System eines bestimmten Staates (Panchenko 2021, S. 40). Einbürgerungen können folglich dazu führen, dass sich ein entstandenes Demokratiedefizit verkleinert. Darüber hinaus weisen Hainmüller et al. (2015) am Beispiel der Schweiz nach, dass neu eingebürgerte Personen nicht nur genauso häufig wählen wie in der Schweiz Geborene, sie erhöhen auch ihr allgemeines

politisches Wissen in dem Maße, dass sie ähnliche Werte wie gebürtige Schweizer*innen erreichen.

Es existiert hinreichende wissenschaftliche Evidenz dafür, dass Einbürgerungen positive Effekte hinsichtlich der Integration sowohl auf gesellschaftlicher Ebene als auch in den Arbeitsmarkt haben. So begünstigt die Einbürgerung die ökonomische Situation von Immigrant*innen in Deutschland, vor allem der ersten Generation. Einbürgerungen führen zu größeren Lohnsteigerungen, stabileren Beschäftigungsverhältnissen und einer erhöhten Wahrscheinlichkeit, in besser bezahlte Jobs und Sektoren zu wechseln. Die Effekte sind hierbei besonders für Frauen stark ausgeprägt (Gathmann und Monscheuer 2020). Gathmann und Garbers (2023) zeigen zudem, dass eine vergangene Verkürzung der Mindestaufenthaltsdauer von 15 auf acht Jahre zu einer höheren Arbeitsmarktpartizipation von Frauen geführt hat. Am meisten profitiert haben dabei Frauen aus armen Nicht-EU-Ländern. Darüber hinaus erreichen in Deutschland eingebürgerte Migrant*innen höhere Bildungsabschlüsse als jene ohne deutschen Pass (Seibert 2008).

Abgesehen von den positiven wirtschaftlichen Auswirkungen, fördert Einbürgerung auch die Integration auf weiteren Ebenen. So zeigt Fick (2016), dass Einbürgerung die Identifikation mit dem Aufnahme-land steigert. Gathmann und Garbers (2023) kommen zu dem Ergebnis, dass die bereits erwähnte Verkürzung der Mindestaufenthaltsdauer dazu geführt hat, dass Frauen später heiraten und später Kinder bekommen – die Lücke zu Frauen deutscher Herkunft verringert sich dadurch signifikant. Für die Schweiz belegen Hainmüller et al. (2017), dass Einbürgerung die soziale Integration stark verbessert. So erhöhen sich die langfristigen Bleibeabsichten enorm, Eingebürgerte fühlen sich wesentlich seltener diskriminiert und lesen häufiger nationale Zeitungen als nicht eingebürgerte Eingewanderte.

EINBÜRGERUNGSVORAUSSETZUNGEN VOR UND NACH DER GESETZESREFORM

Die wichtigsten Voraussetzungen für die Einbürgerung betreffen derzeit die Aufenthaltsdauer in Deutschland, die Bindung an die Rechtsordnung, die Integration, die finanzielle Unabhängigkeit sowie die Vermeidung der Mehrstaatigkeit (StAG 1913) (mit Ausnahme der oben genannten Fälle). Im aktuellen Gesetzentwurf wird die Vermeidung der Mehrstaatigkeit aufgegeben. Andere Voraussetzungen werden im modifizierten Staatsangehörigkeitsgesetz teils erleichtert (z. B. Aufenthaltsdauer und Ausnahmen für die Gastarbeitergeneration) und teils verschärft (Lebensunterhaltssicherung) (BMI 2023b).

Aufenthaltsvoraussetzungen

Nach aktuell geltendem Recht ist ein rechtmäßiger und gewöhnlicher Aufenthalt in Deutschland (unbe-

⁵ Der Wert über 100% kommt deshalb zustande, weil die Anzahl der eingebürgerten Syrer*innen über dem Wert der Syrer*innen mit mindestens zehn Jahren Aufenthalt liegt. Dies erklärt sich damit, dass Syrer*innen im Durchschnitt bereits nach 6,5 Jahren eingebürgert werden (Eubel und Ghelli 2023; Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) 2022).

fristetes oder auf Dauer angelegtes Aufenthaltsrecht) von mindestens acht Jahren erforderlich (in bestimmten Fällen kann die Frist bis auf sechs Jahre verkürzt werden).

Das modernisierte Staatsangehörigkeitsrecht verkürzt die Mindestaufenthaltsdauer bis zur Einbürgerung von acht auf fünf Jahre. Bei »besonderen Integrationsleistungen« wie sehr guten Sprachkenntnissen (C1), ehrenamtlichem Engagement oder guten berufsqualifizierenden oder beruflichen Leistungen kann die Einbürgerung nun bereits nach drei Jahren erfolgen (BMI 2023b). Für in Deutschland geborene Kinder ausländischer Eltern wird zukünftig gelten, dass sie die deutsche Staatsbürgerschaft ab Geburt erhalten, wenn ihre Eltern seit mindestens fünf Jahren dauerhaft in Deutschland leben (vormals acht Jahre Mindestaufenthaltsdauer). Damit wird den in Deutschland zur Welt kommenden und hier aufwachsenden Kindern ausländischer Eltern, frühzeitig die deutsche Staatsangehörigkeit zuerkannt, um ihre gesellschaftliche Teilhabe zu verbessern (AWO 2023). Allerdings betont die Türkische Gemeinschaft in Deutschland (TGD), dass eine echte politische und gesellschaftliche Teilhabe für in Deutschland geborene Kinder erst ermöglicht wird, wenn sich ein uneingeschränkter »ius soli« im Gesetzestext wiederfindet. Unabhängig von der Staatsangehörigkeit und dem Aufenthaltsstatus der Eltern muss jedes neugeborene Kind einen deutschen Pass erhalten (TGD 2023).

Rechtliche Voraussetzungen

Nach aktuellem Recht wird vorausgesetzt, dass sich Einbürgerungsinteressierte zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung des Grundgesetzes bekennen, ihre Identität und Staatsangehörigkeit geklärt ist sowie keine Verurteilungen wegen schwerer Straftaten vorliegen und keine Gefahr für die öffentliche Sicherheit besteht.

Der Entwurf zum modernisierten Staatsangehörigkeitsrechts konkretisiert und verschärft die rechtlichen Voraussetzungen, was bei zivilgesellschaftlichen Organisationen Kritik hervorruft. Zum Beispiel wurde der Passus zur »Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse« im neuen Gesetzentwurf gestrichen. Stattdessen wird der Begriff der freiheitlich demokratischen Grundordnung dahingehend konkretisiert, dass »antisemitische, rassistische, fremdenfeindliche oder sonstige menschenverachtende Handlungen« nicht mit dem im Grundgesetz festgehaltenen Grundsatz der Menschenwürdegarantie vereinbar sind und somit ein Ausschlusskriterium für die Einbürgerung darstellen (BMI 2023b). Diese Regelung ist Pro Asyl zufolge zu vage, da nicht klar aus dem Gesetzestext hervorgeht, wo eine solche Handlung beginnt und wo sie aufhört. Zudem regelt sie nicht den Zeitraum, nach dem die entsprechenden Vergehen einer Einbürgerung nicht mehr entgegenstehen, und erfordert Prüfaufwände, die die Einbürgerungsbehörden we-

der inhaltlich noch vom Zeitaufwand leisten können (Pro Asyl 2023). Darüber hinaus äußern Vertreter*innen der TGD die Sorge, dass von der Meinungsfreiheit oder der Teilnahme an Demonstrationen erfasste Meinungen zukünftig zu Ausschlusskriterien werden könnten (TGD 2023).

Der neue Gesetzentwurf enthält einen Verweis zur Achtung der im Grundgesetz festgelegten »Gleichberechtigung von Mann und Frau«. Diesen hält der Deutsche Juristinnenbund (djb) für zu unkonkret, da der Wertungsspielraum für die Behörden groß ist und durch die Bezugnahme auf das Grundgesetz keine konkreten Verhaltensvorgaben für Bürger*innen gemacht werden können. Weiterhin wird die Mehrehe als Ausschlussbestand im neuen Gesetz aufgeführt. Danach ist eine Frau, die mit einem Mann verheiratet ist, der in Mehrhehe lebt, von einer Einbürgerung ausgeschlossen. Dabei wird verkannt, dass »wirtschaftliche, finanzielle oder andere Abhängigkeitsverhältnisse und kulturelle Erwartungen dazu führen, dass Frauen mit einem Mann verheiratet sind, der mehrere Ehefrauen hat.« Auch aufgrund der Tatsache, dass strukturelle Diskriminierungen im Familienrecht einiger Herkunftsländer festverankert sind, kann nicht davon ausgegangen werden, dass sich Frauen freiwillig in eine Mehrhehe begeben (djb 2023, S. 4).

Integrationsvoraussetzungen

Nach aktuell geltendem Staatsangehörigkeitsrecht müssen Einbürgerungsberechtigte ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache (auf dem Niveau B1 des Gemeinsamen europäischen Referenzrahmens für Sprachen) nachweisen und Kenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung sowie der Lebensverhältnisse in Deutschland (Einbürgerungstest) belegen.

Der Entwurf des modernisierten Staatsangehörigkeitsrechts sieht nun einen erleichterten Zugang zur deutschen Staatsbürgerschaft für Angehörige der sogenannten Gastarbeitergeneration durch die Absenkung des nachzuweisenden Sprachniveaus vor. Diese Änderung erkennt die Tatsache an, dass es für Zugewanderte infolge der Abwerbeemitteln keine Sprach- und Integrationskurse gab. Zukünftig soll es für sie ausreichen, lediglich mündliche Kenntnisse nachzuweisen, und auch der Einbürgerungstest entfällt für diese Gruppe (BMI 2023b). Pro Asyl (2023) schlägt zusätzlich vor, allgemein für über 60-Jährige einen vereinfachten Zugang zu ermöglichen, da der Spracherwerb gerade älteren Menschen häufig sehr schwerfällt und so auch die vor Krieg geflohenen älteren Menschen berücksichtigt würden.

Im Zusammenhang mit den Integrationsvoraussetzungen sind auch die Anforderungen an das Sprachniveau für die beschleunigte Einbürgerung nach drei Jahren zu erwähnen. Der Gesetzentwurf sieht vor, dass durch den Nachweis der Sprachkenntnisse auf der Stufe C1 des Gemeinsamen Referenzrahmens für Sprachen eine Einbürgerung früher erfolgen kann

(BMI 2023b). Einige Organisationen halten diese Anforderung für überzogen, da das Sprachniveau B2 auch für eine beschleunigte Einbürgerung ausreicht (Pro Asyl 2023).

Finanzielle Voraussetzungen

Das geltende Recht bestimmt nach § 10 Abs. 1 Nr. 3 StAG, dass Einbürgerungsinteressierte ihren Lebensunterhalt ohne den Bezug von Sozialleistungen selbst bestreiten können müssen oder deren Inanspruchnahme nicht zu vertreten haben.

Der letzte Teilsatz wurde aus dem Gesetzentwurf nun entfernt. Es wird nun klar genannt, unter welchen Voraussetzungen der Sozialleistungsbezug die Einbürgerung nicht ausschließt. Laut Gesetzentwurf wird es davon für ehemalige Gastarbeiter*innen und Vertragsarbeitnehmer*innen Ausnahmen geben. Weitere Ausnahmen sieht der Entwurf nur noch für Personen, die in den letzten 24 Monaten mindestens 20 Monate vollzeitbeschäftigt waren, sowie Ehegatt*innen oder eingetragene Lebenspartner*innen einer aus der zuvor genannten Gruppe vor, wenn sie mit einem minderjährigen Kind in familiärer Gemeinschaft leben (BMI 2023b).

Eine alleinerziehende Mutter, die neben einer Teilzeitbeschäftigung aufstockende Sozialleistungen bezieht, ist somit nach der neuen Gesetzgebung nicht einbürgerungsberechtigt. Auch Eltern, die sich Sorgearbeit gleichberechtigt aufteilen, gleichermaßen in Teilzeit beschäftigt sind, aber aufstockende Sozialleistungen erhalten, sind von der Einbürgerung ausgeschlossen. Des Weiteren schließt der Gesetzentwurf pflegende Angehörige, Menschen mit Behinderung oder ältere Menschen aus, die einer Vollzeiterwerbstätigkeit nicht oder nicht mehr nachgehen können.

Der Gesetzentwurf fördert und verfestigt ein traditionelles Familienbild mit stereotypen Rollenbildern, nach der eine Person als Familienernährer*in fungiert und die andere für Familien- und Hausarbeit zuständig ist. Verbände sprechen von einer mittelbaren Diskriminierung einbürgerungswilliger Frauen, die verfassungsrechtliche Bedenken aufwirft, und kritisieren den diskriminierenden Charakter der Gesetzesänderung, der die anderen positiven Reformvorschläge konterkariert (AWO 2023; Der Paritätische Gesamtverband 2023; djb 2023; Pro Asyl 2023; TGD 2023).

Mehrstaatigkeit: Von der Vermeidung zur Akzeptanz

Der derzeitige Grundsatz der Vermeidung von Mehrstaatigkeit erfordert den Verzicht auf die vorherige Staatsangehörigkeit. Der Grund dafür ist die traditionelle Auslegung der Mehrstaatigkeit als unerwünschter Rechtsstatus einer Person gegenüber dem Staat, der eine potenzielle und oft direkte Bedrohung für die Sicherheit des Staates und seine nationale Einheit darstellt. Eine Person, die eine doppelte Staatsbür-

gerschaft besitzt, ist nicht nur mit der Möglichkeit einer doppelten Haftung konfrontiert, sondern auch mit der möglichen Einschränkung bestimmter Rechte, da der Staat seine nationale Sicherheit schützen muss (Panchenko 2021, S. 39). Mit zunehmenden Migrationsprozessen wird die doppelte Staatsbürgerschaft jedoch immer häufiger, da die Migrant*innen politische und volle soziale Rechte in den Aufnahmeländern anstreben und gleichzeitig enge Beziehungen zu ihren Herkunftsländern aufrechterhalten.

In Deutschland verzögert sich das Verfahren zur Erlangung der Staatsangehörigkeit häufig, weil die Staatsangehörigkeit des Herkunftslandes aufgegeben werden muss. Dazu muss die antragstellende Person zunächst einen positiven Bescheid des Bundesamts für Ausländerfragen über die Zusicherung der deutschen Staatsangehörigkeit erhalten. Auf der Grundlage dieser Bescheinigung beginnt das Verfahren zum Verzicht auf die Staatsangehörigkeit des Herkunftslandes, das häufig mit der Verpflichtung endet, den Reisepass bei der diplomatischen Vertretung des Landes in Deutschland abzugeben. Das Hauptproblem ist jedoch nicht die lange Wartezeit, sondern die Zurückhaltung, die bisherige Staatsbürgerschaft aufgrund enger Bindungen zum Herkunftsland aufzugeben. Die erste Staatsbürgerschaft bedeutet für viele nicht nur einen legalen Status, sondern wird oft als integraler Bestandteil der individuellen Identität wahrgenommen. Aus diesem Grund stellt die doppelte Staatsbürgerschaft eine formale Anerkennung des gesellschaftlichen Phänomens einer gespaltenen Identität dar. Vor fast 40 Jahren stellte der Staatsbürgerschaftsforscher Thomas Hammar fest, dass das Interesse von Einwohner*innen an einer Einbürgerung zunimmt, wenn Staaten, die den eingebürgerten Personen die Bedingung auferlegen, ihre vorherige Staatsbürgerschaft aufzugeben, toleranter gegenüber der doppelten Staatsbürgerschaft wären (Hammar 1985). Wenn die doppelte Staatsbürgerschaft erlaubt ist, haben Einbürgerungswillige weder mit den moralischen und psychologischen Problemen zu kämpfen, die mit dem Verzicht auf die vorherige Staatsbürgerschaft verbunden sind, noch mit rein materiellen Problemen, wie dem Erbe oder dem Erwerb von Eigentum im Herkunftsland, der visafreien Einreise in dessen Hoheitsgebiet usw.

Es war nicht einfach, sich auf die Bestimmungen des Gesetzentwurfs zur Multinationalität zu einigen, und zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Gesetzentwurfs gab es viele Stellungnahmen: Werden die Länder und Verbände dieser Position zustimmen? Werden Einwandernde wirklich nicht mehr gezwungen sein, »einen Teil ihrer Identität aufzugeben«? (WDR 2023). Die ersten Rückmeldungen zahlreicher Vereine und Verbände zeigten jedoch, dass Multinationalität an sich sehr positiv wahrgenommen wird, was ihre Vornahme und wahre Notwendigkeit bestätigte. Trotz des Prinzips zur Vermeidung von Mehrstaatigkeit wird sie bei einer großen Zahl von Eingebürgerten aufgrund

von Sonderregelungen bereits angewendet (74,1 % im Jahr 2022, vgl. Statistisches Bundesamt 2023b). Der Grundsatz gilt bereits für viele de facto nicht. Tatsächlich sind nur Angehörige bestimmter Nationalitäten, für die das Verbot der doppelten Staatsbürgerschaft bestehen bleibt, an einer Modernisierung der Gesetzgebung interessiert.

FAZIT

Mit der Reform des Staatsbürgerschaftsrechts, das Einbürgerungen erleichtert, erkennt Deutschland die Tatsache an, dass Deutschland ein Einwanderungsland ist.

Einbürgerung ermöglicht die politische Partizipation, die rechtliche Gleichstellung und verbessert die gesellschaftliche Teilhabe. Darüber hinaus ist wissenschaftlich gut belegt, dass Einbürgerungen die soziale und ökonomische Integration der eingebürgerten Menschen fördern. Sie fühlen sich weniger diskriminiert, finden schneller Arbeit und verdienen mehr.

Die Gesetzesreform erleichtert einerseits den Zugang zur deutschen Staatsbürgerschaft, indem die für die Einbürgerung erforderliche Mindestaufenthaltsdauer in Deutschland deutlich gesenkt wird. Auch für Angehörige der Gastarbeitergeneration werden die Hürden für die Erlangung der Staatsbürgerschaft als Signal für die Anerkennung ihrer Lebensleistung gesenkt. Auf der anderen Seite beinhaltet die Gesetzesreform Neuerungen, die den Zugang zur Staatsbürgerschaft erschweren. Das betrifft an erster Stelle die Neuregelung zur finanziellen Eigenständigkeit und die nun konkretisierten Ausschlussgründe für eine Einbürgerung.

Die fortschrittlichste Änderung der Reform ist die Einführung der Mehrfachstaatsbürgerschaft, da die Notwendigkeit, die bisherige Staatsbürgerschaft als Teil der Identität aufzugeben, für viele Generationen von Migrant*innen ein Hemmnis war. Es ist zu erwarten, dass viele Ausländer*innen, die bereits seit vielen Jahren in Deutschland leben und gute Integrationsleistungen erzielt haben, die deutsche Staatsbürgerschaft beantragen werden. Unter ihnen sind vor allem ehemalige Gastarbeiter*innen – allen voran türkische Staatsangehörige – sowie Menschen aus anderen Ländern, die in Deutschland Zuflucht gefunden haben. Allerdings wird vielen von ihnen der Zugang zur Staatsbürgerschaft aufgrund der neuen Regelung zur Stärkung der Lebenserhaltungspflichten verwehrt bleiben. Wegen seines diskriminierenden Charakters und den damit einhergehenden verfassungsrechtlichen Bedenken dürfte insbesondere dieser Passus weiter für Diskussion sorgen. Es wäre außerdem erforderlich, dass die ohnehin schon überlasteten Einbürgerungsbehörden mit dem Inkrafttreten des neuen Gesetzes personell gestärkt werden, die Verwaltung digitalisiert wird und Einbürgerungskampagnen gestartet werden.

REFERENZEN

Auswärtiges Amt (2022), Staatsangehörigkeitsrecht, 19. Oktober 2022, verfügbar unter: https://www.auswaertiges-amt.de/de/service/konsularinfo/staatsangehoerigkeitsrecht#content_2, aufgerufen am 22. September 2023.

AWO (2023), Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts, Stellungnahmen von Kitty Thiel, 20. Juni 2023, verfügbar unter: <https://awo.org/modernisierung-des-staatsangehoerigkeitsrechts>, aufgerufen am 19. Juli 2023.

Bethke, H. (2022), »Staatsbürgerschaft leicht gemacht«, *ZEIT ONLINE*, 26. November 2022, verfügbar unter: <https://www.zeit.de/politik/2022-11/einbuergierung-nany-faeser-doppelte-staatsangehoerigkeit>.

BMI (2023a), »Bundeskabinett beschließt Gesetzentwurf für modernes Staatsangehörigkeitsrecht«, Pressemitteilung 23. August 2023, verfügbar unter: <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2023/08/staatsangehoerigkeit-pm.html>, aufgerufen am 22. September 2023.

BMI (2023b), Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts (StARModG), 22. August 2023, verfügbar unter: https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/DE/Downloads/kabinettsfassung/VII5/StARModG.pdf?__blob=publicationFile&v=3, aufgerufen am 22. September 2023.

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), Forschungszentrum Migration, Integration und Asyl (FZ); Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat (2022), Migrationsbericht der Bundesregierung (Migrationsbericht 2021), verfügbar unter: <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-84985-9>, aufgerufen am 22. September 2023.

Der Paritätische Gesamtverband (2023), »Stellungnahme des Paritätischen zum Referentenentwurf zur Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts«, 19. Juni 2023, verfügbar unter: https://www.der-paritaetische.de/fileadmin/user_upload/Stellungnahme_StAG_Parit%C3%A4t.pdf, aufgerufen am 19. Juli 2023.

Deutscher Bundestag (2022), »Streit um Pläne der Regierung zur Reform des Einbürgerungsrechts«, Aktuelle Stunde, 1. Dezember 2022, verfügbar unter: <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2022/kw48-de-aktuelle-stunde-einbuergierung-924032>, aufgerufen am 19. Juli 2023.

djb Deutscher Juristinnen Bund e. V. (2023), Stellungnahme: 23-18 zum Referentenentwurf »Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts« Stellungnahme vom 16. Juni 2023, verfügbar unter: <https://www.djb.de/presse/stellungnahmen/detail/st23-18>, aufgerufen am 19. Juli 2023.

Eubel, C. und F. Ghelli (2023), »Wie weit ist der Weg zum deutschen Pass?«, *Medienintegration*, 23. Mai 2023, verfügbar unter: <https://mediendienst-integration.de/artikel/wie-weit-ist-der-weg-zum-deutschen-pass.html>, aufgerufen am 22. September 2023.

Eurostat (2023), Statistics Explained, Migrant Integration Statistics – Active Citizenship, verfügbar unter: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Migrant_integration_statistics_-_active_citizenship#Naturalisation_rate, aufgerufen am 26. September 2023.

Fick, P. (2016), »Does Naturalization Facilitate Integration? A Longitudinal Study on the Consequences of Citizenship Acquisition for Immigrants' Identification with Germany«, *Zeitschrift für Soziologie* 45(2), 107-121.

Gathmann, C. und O. Monscheuer (2020), »Naturalization and Citizenship: Who Benefits?«, *IZA World of Labor* 125, verfügbar unter: <https://wol.iza.org/articles/naturalization-and-citizenship-who-benefits/long>, aufgerufen am 22. September 2023.

Garbers, J. und C. Gathmann, »Citizenship and Integration«, *Labour Economics* 82, 102343.

Hainmueller, J., D. Hangartner und G. Pietrantuono (2015), »Naturalization Fosters the Long-Term Political Integration of Immigrants«, *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America* 112(41), 12651-12656.

Hainmueller, J., D. Hangartner und G. Pietrantuono (2017), »Catalyst or Crown: Does Naturalization Promote the Long-Term Social Integration of Immigrants?«, *American Political Science Review* 111(2), 256-276.

Hammar, T. (1985), »Dual Citizenship and Political Integration«, *The International Migration Review* 19(3), 438-450.

OECD und Europäische Kommission (2023), Indicators of Immigrant Integration 2023: Settling In, OECD Publishing, Paris, verfügbar unter: <https://doi.org/10.1787/1d5020a6-en>, aufgerufen am 22. September 2023.

Panchenko, T. (2021), »Doppelte Staatsbürgerschaft im Kontext von Chancen und Perspektiven ukrainischer Migranten«, *Bulletin der V. N.*

Kharkiv National University. Karazin. Reihe »Fragen der Politikwissenschaft«, 40, 38-49 (auf Ukrainisch).

Pro Asyl (2023), Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts (Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern und für Heimat), Frankfurt am Main, 15. Juni 2023, verfügbar unter: <https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/Stellungnahme-StAGModG.pdf>, aufgerufen am 19. Juli 2023.

Seibert, H. (2008), »Junge Migranten am Arbeitsmarkt: Bildung und Einbürgerung verbessern die Chancen«, *IAB-Kurzbericht* 17/2008.

StAG (1913), Staatsangehörigkeitsgesetz, Zuletzt geändert durch Art. 2 G vom 21. Dezember 2022 I 2847, verfügbar unter: <https://www.gesetze-im-internet.de/stag/BJNR005830913.html>, aufgerufen am 22. September 2023.

Statistisches Bundesamt (Destatis) (2023a), »28 % mehr Einbürgerungen im Jahr 2022«, Pressemitteilung Nr. 205 vom 30. Mai 2023, verfügbar unter: https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/05/PD23_205_125.html, aufgerufen am 22. September 2023.

Statistisches Bundesamt (Destatis) (2023b), Einbürgerungsstatistik, verfügbar unter: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Migration-Integration/Tabellen/einbuengerungen-staatsangehoerigkeit-doppelstaatler.html>, aufgerufen am 2. Oktober 2023.

TGD Türkischen Gemeinde in Deutschland e.V. (2023), Stellungnahme der Türkischen Gemeinde in Deutschland e.V. zum Referentenentwurf für die Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts, 23. Juni 2023, verfügbar unter: <https://www.tgd.de/2023/06/23/stellungnahme-der-tuerkischen-gemeinde-in-deutschland-e-v-zum-referentenentwurf-fuer-die-modernisierung-des-staatsangehoerigkeitsrechts/>, aufgerufen am 19. Juli 2023.

Worbs, S. und S. Immerfall (2023), »Staatsangehörigkeit und Einbürgerung – ein Blick auf die aktuelle Debatte im Lichte der Forschung«, *GWP – Gesellschaft. Wirtschaft. Politik* 2023 (2), 193-204.

WDR (2023), »Die Einbürgerung soll einfacher werden: Details zur Gesetzesreform«, 19. Mai 2023, verfügbar unter: <https://www1.wdr.de/nachrichten/schnellere-einbuengerung-deutsche-staatsbuergerschaft-100.html>, aufgerufen am 19. Juli 2023.

Tetyana Panchenko

Wie geht es ukrainischen Geflüchteten in Deutschland?

Ergebnisse von ifo-Umfragen

IN KÜRZE

Eineinhalb Jahre nach Beginn des Krieges und der damit einhergehenden Fluchtbewegung aus der Ukraine nach Deutschland ist bekannt, dass sich diese Gruppe von Geflüchteten in ihrer soziodemografischen Zusammensetzung, dem Tempo der Integration einschließlich der Integration in den Arbeitsmarkt und ihren Rückkehrabsichten unterscheidet. Daten aus vier ifo-Umfragen, die von Mai 2022 bis Juli 2023 durchgeführt wurden, verdeutlichen die sozioökonomischen Merkmale von Geflüchteten aus der Ukraine in Deutschland und zeigen die Dynamik ihrer Veränderungen im zeitlichen Verlauf. Sie zeigen eine Selbstselektion der Geflüchteten nicht nur nach Bildung, sondern auch nach materiellem und sozialem Status. Diese wird im Zeitverlauf schwächer und deutet darauf hin, dass weiterhin vor allem sozial schwache Gruppen von Ukrainer*innen nach Deutschland kommen. Die Befragten äußern sich zu ihrer aktuellen finanziellen Situation und Zufriedenheit mit den Wohnverhältnissen, ihrer Entscheidungsfreiheit und dem Grad der Kontrolle über ihr Leben. Darüber hinaus geben sie Auskunft über ihr Ausmaß an Besorgnis hinsichtlich Diskriminierung sowie die (Un-)Möglichkeit, in Deutschland zu bleiben oder in die Ukraine zurückzukehren. Die Ergebnisse verdeutlichen, dass ihre Pläne und Integrationsabsichten mit ihrem sozialen Wohlbefinden verbunden sind.

Geflüchtete aus der Ukraine in Deutschland: Stand des Wissens

Seit Februar 2022 haben mehr als eine Million Geflüchtete aus der Ukraine Zuflucht in Deutschland gefunden. Deutschland hat kürzlich Polen als das Land überholt, das die meisten ukrainischen Geflüchteten in Europa aufnimmt.¹ Eineinhalb Jahre nach Beginn der Massenfluchtbewegung gibt es durch Datenerhebungen bereits viele Informationen über die Flüchtlingswelle. Die erste offizielle Statistik wurde im vergangenen Herbst veröffentlicht (Statistisches Bundesamt 2022), wenig später wurden die Ergebnisse

¹ Am 3. September 2023 waren 1 086 355 ukrainische Flüchtlinge in Deutschland und 959 875 in Polen registriert (UNHCR 2023).

der ersten repräsentativen Umfrage veröffentlicht² (Brücker et al. 2023a). Zuvor wurden die Ergebnisse von nicht repräsentativen Befragungen veröffentlicht, die ein erstes indikatives Bild der ukrainischen Geflüchteten zeichneten. Dabei handelt es um die Daten der systematischen Erhebung der INFO GmbH im Auftrag des Bundesministeriums des Innern und für Heimat (BMI) vom 24. bis 29. März 2022 mit 1 936 Interviews (INFO GmbH 2022) und die Ergebnisse der ersten ifo-Umfragen (Panchenko 2022; Giesing et al. 2022a; Giesing et al. 2022b; Panchenko und Poutvaara 2022).

Im Ergebnis zeigen diesen Studien, dass sich die Geflüchteten aus der Ukraine in den folgenden Punkten von Geflüchteten der vorherigen Wellen unterscheiden:

- es sind überwiegend Frauen im erwerbsfähigen Alter mit Kindern (meistens im Schulalter);
- sie sind gut ausgebildet und haben in der Ukraine gearbeitet;
- viele von ihnen beabsichtigen, nach dem Krieg (früher oder später) in ihre Heimat zurückzukehren;
- sie sind an einer Beschäftigung in Deutschland interessiert, besuchen aber bisher vor allem Sprachkurse.

Im Juli 2023 wurden die Ergebnisse der zweiten Befragungswelle der IAB-BiB/FReDA-BAMF-SOEP-Befragung veröffentlicht.³ Der Titel des DIW-Wochenberichts »Geflüchtete aus der Ukraine: Knapp die Hälfte beabsichtigt längerfristig in Deutschland zu bleiben« verdeutlicht die zentralen Ergebnisse dieser Befragungswelle: der Anteil der Befragten, die die Absicht äußerten, für längere Zeit – dauerhaft oder für mehrere Jahre nach Kriegsende – in Deutschland zu bleiben, ist von 39 auf 44 % gestiegen (DIW 2023, 383). Weitere wichtige Erkenntnisse der Studie sind: Fast ein Fünftel der Geflüchteten aus der Ukraine (18 %) war Anfang 2023 erwerbstätig. Weitere 5 % befinden sich in einer Ausbildung und 2 % absolvieren ein Praktikum. Drei

² Die erste Befragungswelle der Studie »Geflüchtete aus der Ukraine in Deutschland« (IAB-BiB/FReDA-BAMF-SOEP-Befragung) lief von Ende August bis Anfang Oktober 2022 unter 11 225 Ukrainer*innen in Deutschland.

³ In dieser Befragungswelle, die in der Zeit von Mitte Januar bis Anfang März 2023 stattfand, wurden 6 754 Ukrainer*innen erneut befragt, von denen 6 581 nach wie vor in Deutschland lebten.

Viertel der ukrainischen Geflüchteten haben Deutschkurse besucht (im Herbst 2022 waren es noch 51 %) (DIW 2023, 385-388). Auch in dieser Studie wurden zahlreiche Zusammenhänge zwischen Bleibeabsicht, Ausübung einer Erwerbstätigkeit, Integration und verschiedenen anderen Merkmalen geflüchteter Ukrainer*innen hergestellt, und es wurden andere Aspekte der Erfahrung ukrainischer Geflüchteter untersucht.

BESONDERHEITEN DER IFO-UMFRAGEN

Das ifo Zentrum für Internationalen Institutionenvergleich und Migrationsforschung hat im Rahmen des Projekts »Anpassungs- und Integrationsstrategien von Geflüchteten aus der Ukraine in Deutschland: Zwischen Arbeit und Sozialhilfe« Merkmale, Erfahrungen, Erwartungen und Pläne ukrainischer Geflüchteter, die in Deutschland angekommen sind, anhand von vier Online-Umfragewellen untersucht. Die erste Welle wurde vom 17. Mai bis 8. Juni, die zweite Welle vom 23. September bis 29. Oktober 2022, die dritte Welle vom 27. Januar bis 28. Februar 2023 und die vierte Welle vom 26. Mai bis 31. Juli 2023 durchgeführt. Die Einladungen zur Teilnahme an den Befragungen erfolgten in verschiedenen ukrainisch- und russisch-sprachigen Gruppen von Ukrainer*innen in Deutschland auf Facebook und anderen soziale Netzwerke – Telegram, Instagram, LinkedIn⁴ – zusammen mit einem Link zur Umfrage auf der Plattform Qualtrics.

An der ersten Welle nahmen 936 Personen teil, an der zweiten Welle 1 461 an der dritten Welle 1 278 und an der vierten Welle 1 517. Alle Befragungen wurden unabhängig voneinander durchgeführt. 9 bis 14 % der Befragten (je nach Welle) gaben an, dass sie an einer oder mehreren der vorherigen Wellen teilgenommen haben. Da die Teilnehmenden der Studie den Fragebogen selbst online ausgefüllt haben, variiert die Anzahl der Antworten auf die verschiedenen Fragen (die Zahlen geben für jede Frage die Anzahl der Befragten an, die geantwortet haben). Die Stichprobe ist statistisch nicht repräsentativ, da die Befragten als Zufallsstichprobe und mit Hilfe der Schneeballmethode rekrutiert wurden. Daher sollten die Ergebnisse nur als grobe Orientierung betrachtet werden. Gleichzeitig sind die soziodemografischen Merkmale der Befragten sowie die Daten bezüglich ihrer Pläne und Absichten mit Daten der anderen bereits erwähnten Umfragen vergleichbar.

Da die Umfragen unabhängig voneinander durchgeführt wurden und neu angekommene Ukrainer*innen an jeder nachfolgenden Erhebungswelle teilgenommen haben, können anhand der gewonnenen Daten Trends in der soziodemografischen Struktur von Geflüchteten aus der Ukraine verfolgt werden, was im Falle einer wiederholten Erhebungen derselben Befragten, wie es bei der IAB-BiB/FreDA-BAMF-SOEP-Er-

hebung der Fall war, nicht möglich ist. Darüber hinaus haben wir zusätzliche Fragen bezüglich der sozioökonomischen Merkmale und des sozialen Wohlbefindens der geflüchteten Ukrainer*innen gestellt, die nicht in der IAB-BiB/FreDA-BAMF-SOEP-Befragung enthalten waren. Die Ergebnisse geben einen Einblick in das Leben in der Ukraine und in Deutschland und Antworten auf die Fragen: Wie geht es ukrainischen Geflüchteten in Deutschland? Stehen ihre Pläne und Absichten im Zusammenhang mit ihrem sozialen Wohlbefinden?

DYNAMIK DER SOZIODEMOGRAFISCHEN STRUKTUR UND WIRTSCHAFTLICHEN MERKMALE VON GEFLÜCHTETEN AUS DER UKRAINE

Tabelle 1 zeigt die Ergebnisse der ifo-Umfragen und weitere verfügbare Statistiken (Statistisches Bundesamt 2023) und Erhebungsdaten zu den soziodemografischen Merkmalen der Geflüchteten aus der Ukraine und deren Veränderungen im Zeitverlauf.

Die Angaben des Statistischen Bundesamts zur Geschlechts- und Altersstruktur der Geflüchteten aus der Ukraine und die Angaben aus den ifo-Umfragen weichen teilweise voneinander ab. Diese Unterschiede zeigen, dass Männer, junge Menschen und Menschen über 60 Jahre in unseren Online-Befragungen relativ schwer zu erreichen waren. Vermutlich haben die Männer die Teilnahme an den Umfragen vermieden, weil nicht alle von ihnen die Ukraine legal verlassen haben. Junge und ältere Menschen wurden nicht vollständig erfasst, weil sie die einschlägigen sozialen Medien eher begrenzt nutzen. An den Umfragen im Jahr 2023 nahmen jedoch mehr Männer und junge Menschen teil, was auch auf eine Veränderung der Geschlechts- und Altersstruktur der Geflüchteten aus der Ukraine hinweisen könnte. Generell bestätigen die Daten die allgemein verbreitete Wahrnehmung der Dominanz von Frauen und Menschen im erwerbsfähigen Alter unter den Geflüchteten aus der Ukraine.

Tabelle 1 zeigt auch gewisse Diskrepanzen zwischen Statistiken und Erhebungsdaten zur territorialen Verteilung der Geflüchteten, die erst in der letzten Erhebungswelle minimiert werden konnten. An den Umfragen in Bayern beteiligten sich mehr Einheimische und weniger Ukrainer*innen, die sich in den östlichen Bundesländern niedergelassen haben. Die Daten zeigen jedoch deutlich, dass etwa 80 % der Ukrainer*innen in den westlichen Bundesländern gelandet sind, was der allgemeinen Bevölkerungsverteilung in Deutschland entspricht.

Weitere Daten aus unseren Erhebungswellen zeigen Trends in der sozialen und demografischen Struktur der ukrainischen Geflüchteten. Die Daten zum Familienstand bestätigen, dass die überwiegende Mehrheit der ukrainischen Geflüchteten verheiratet ist oder in einer Partnerschaft lebt, zeigen jedoch, dass ihr Anteil im Lauf der Zeit abgenommen hat, während der Anteil der ledigen oder geschiedenen Personen zugenommen hat. Darüber hinaus hat sich der Anteil

⁴ Die Befragten der ersten drei Wellen wurden hauptsächlich über Facebook rekrutiert, die Befragten der vierten Welle hauptsächlich über Telegram.

Tab. 1

Soziodemografische Merkmale von Geflüchteten aus der Ukraine

	Statistisches Bundesamt/ IAB-BiB-FReDA-BAMF- SOEP-Befragung (*)		ifo-Umfragen			
	August 2022	Januar 2023	Mai-Juni 2022	September- Oktober 2022	Januar-März 2023	Juni-Juli 2023
<i>Geschlecht</i>						
Männer	20%	29%	7%	10%	12%	21%
Frauen	80%	71%	93%	90%	88%	79%
<i>Alter</i>						
18-29 Jahre	22%	21%	11%	13%	13%	16%
30-39 Jahre	29%	27%	42%	35%	35%	34%
40-49 Jahre	23%	19%	30%	33%	33%	32%
50-59 Jahre	12%	13%	9%	12%	12%	13%
60 Jahre und älter	13%	21%	7%	5%	6%	4%
<i>Familienstand</i>						
Ledig	26%*		16%	20%	20%	24%
Verheiratet/ in Lebenspartnerschaft	54%*		65%	62%	56%	56%
Getrennt lebend/ Geschieden	16%*		14%	14%	19%	17%
Verwitwet	5%*		5%	3%	4%	4%
<i>Aufenthalt in Deutschland</i>						
Allein			13%	13%	15%	18%
Mit Partner/Partnerin			16%	24%	25%	32%
Mit Kind/Kindern			67%	66%	63%	60%
Mit anderen Verwandten			21%	24%	24%	21%
Mit Freunden/Bekanntem			8%	7%	4%	3%
<i>Ausbildung</i>						
Promotion	4%*		7%	6%	4%	4%
Studium (Magister/Master, Diplom)	51%*		71%	63%	64%	57%
Studium (Bachelor)	13%*		6%	11%	12%	15%
Berufsausbildung	11%*		12%	16%	15%	16%
Hauptschulabschluss/ Abitur	18%*		4%	4%	5%	7%
Kein Schulabschluss			1%	0%	0%	0%
<i>Erwerbstätigkeit in der Ukraine</i>						
Voll berufstätig			50%	52%	52%	51%
Teilweise berufstätig			10%	9%	7%	8%
Selbständiger oder Unternehmer			21%	22%	16%	16%
Studierende			2%	3%	4%	5%
Nicht berufstätig			10%	10%	15%	16%
Rentner			6%	4%	6%	4%
<i>Region in der Ukraine</i>						
Ost-Ukraine	32%*		30%	29%	29%	37%
Nord-Ukraine	13%*		22%	22%	24%	15%
Kiew	19%*		20%	13%	15%	12%
West-Ukraine	9%*		11%	9%	7%	6%
Zentral-Ukraine	13%*		8%	6%	7%	7%
Süd-Ukraine	15%*		8%	17%	18%	25%
<i>Bundesland/Region in Deutschland</i>						
Berlin	5%	5%	6%	5%	3%	3%
Andere östliche Bundesländer	16%	15%	17%	13%	11%	13%
Bayern	17%	15%	37%	26%	36%	17%
Andere westliche Bundesländer	62%	65%	40%	56%	44%	67%

Quelle: Statistisches Bundesamt 2023, IAB-BiB-FReDA-BAMF-SOEP 2022, ifo-Umfragen 2022, 2023.

der Personen, die mit ihrem Partner in Deutschland leben, im Laufe des Jahres verdoppelt. Diese beiden Trends lassen sich durch die Familienzusammenführung in der Ukraine oder in Deutschland erklären: Einige verheiratete Frauen kehren in die Ukraine zurück und einige Männer finden Wege, ihre Familien in Deutschland nachzuholen. Erwähnenswert ist auch, dass der Anteil der Personen, die mit Kindern in Deutschland leben, aufgrund von Veränderungen in der Familienstruktur allmählich abnimmt. Darüber hinaus gab mindestens jeder fünfte Befragte aller Wellen an, dass er mit anderen Verwandten nach Deutschland gekommen war.

Bildungsniveau der Befragten

Die Daten über das Bildungsniveau der Befragten bestätigen die Daten aus anderen Erhebungen (inkl. IAB-BiB/FReDA-BAMF-SOEP-Befragung), dass das durchschnittliche Bildungsniveau der ukrainischen Geflüchteten in Deutschland deutlich über dem Durchschnitt der Bevölkerung im Herkunftsland als auch über dem der deutschen Bevölkerung liegt. Je nach Befragung und Umfrageswelle gaben zwischen 72 und 83 % der Geflüchteten an, im Besitz eines tertiären Bildungsabschlusses, typischerweise auf akademischem Niveau, zu sein. Zum Vergleich: Lediglich 50 % der ukrainischen und 33 % der deutschen Bevölkerung verfügen über einen vergleichbaren Abschluss. Diese Ergebnisse bestätigen damit frühere Studien zu Geflüchteten in Deutschland, die eine positive Selektion im Bildungsbereich zeigen (Brücker et al. 2023b, S. 403).

Ein Vergleich der Daten aus verschiedenen Wellen deutet jedoch auf einen allmählichen Rückgang des Bildungsniveaus hin. Insbesondere nahm mit jeder Erhebungswelle der Anteil von Personen mit Promotionen und Masterabschlüssen ab. Gleichzeitig stieg der Anteil der Personen mit einem Bachelorabschluss und derjenigen, die nur einen Schulabschluss haben. Der Anteil der Personen mit einer Berufsausbildung liegt seit Oktober 2022 unverändert bei 15 bis 16 %. Dies liegt über dem Anteil von 11 % in der IAB-BiB/FReDA-BAMF-SOEP-Befragung, jedoch immer noch deutlich unter dem Anteil von 26 % in der ukrainischen Bevölkerung (Brücker et al. 2023a, S. 43).

Erwerbstätigkeit in der Ukraine

Die erhobenen Daten zur Erwerbstätigkeit der Befragten in der Ukraine bestätigen ebenfalls, dass die Mehrheit der Geflüchteten vor dem Ausbruch des Krieges in der Ukraine berufstätig war. Etwa 60 % der Befragten in allen Wellen gaben an, dass sie angestellt waren, und weitere 16 bis 22 % waren selbständig tätig. Es ist erwähnenswert, dass der Anteil der Selbständigen im Laufe der Zeit abgenommen hat, während der Anteil der Arbeitslosen im Laufe des Jahres von 10 auf 16 % angestiegen ist. Darüber hinaus ist der Anteil der Stu-

dierenden und Auszubildenden im Laufe der Zeit leicht gestiegen, was wahrscheinlich auf eine verstärkte Teilnahme junger Menschen in den letzten Erhebungswellen zurückzuführen ist. Sowohl unsere Daten als auch die Daten der IAB-BiB/FReDA-BAMF-SOEP-Befragung bestätigen, dass die Mehrheit der ukrainischen Geflüchteten, die nach Deutschland gekommen sind, aus Regionen stammt, die zu Beginn des Krieges und auch aktuell stark von den Kriegshandlungen betroffen sind, wie von Brücker et al. (2023a, S. 30) dokumentiert. Dies betrifft insbesondere die Ost-Ukraine, die Stadt Kiew sowie deren umliegende Region Kiew (und einige andere nördliche Regionen) und die Süd-Ukraine.

Ein Vergleich der Daten aus den vier Wellen zeigt deutlich, dass sich der Anteil der Geflüchteten aus den südlichen Regionen, von denen die meisten seit langem unter der Kontrolle des russischen Militärs stehen, im Lauf des Jahres verdreifacht hat. Darüber hinaus hat sich im Lauf der Zeit der Anteil der Geflüchteten aus den östlichen Regionen, die besonders stark von Konflikten betroffen sind oder sich in unmittelbarer Nähe von Konfliktgebieten befinden, leicht erhöht. Ähnlich wie in anderen militärischen Konflikten (Aksoy und Poutvaara 2021) verhält es sich auch im Krieg Russlands gegen die Ukraine so, dass die Geflüchteten vermehrt aus Regionen kommen, die besonders stark von Kampfhandlungen betroffen waren oder zumindest in räumlicher Nähe zu den stark umkämpften Gebieten liegen. Der Rückgang des Anteils der Geflüchteten aus Kiew, dem Westen und dem Zentrum der Ukraine, die mittlerweile weit vom Kriegsgebiet entfernt sind, könnte auf eine Tendenz zur Rückkehr der Ukrainer*innen hinweisen, obwohl sie nach wie vor der Bedrohung von Luftangriffen ausgesetzt sind.

Lebensumstände der Befragten

Abbildung 1 veranschaulicht die Lebensumstände der befragten Ukrainer*innen und beleuchtet insbesondere ihre beruflichen Tätigkeiten, die in ihrem Heimatland erworbenen Kompetenzen sowie ihren sozialen Status. Zudem werden die finanzielle Situation (basierend auf subjektiven Wahrnehmung der persönlichen finanziellen Lage in verschiedenen Kategorien bezüglich der leistbaren Ausgaben) und die Wohnbedingungen der Befragten (eigene Wohnung oder Hausbesitz) dargestellt. Entsprechende Fragen wurden ab der zweiten Befragungswelle (September bis Oktober 2022) eingeführt und in den nachfolgenden Befragungswellen leicht verbessert.

Die Befragten wurden gebeten, aus den vorgeschlagenen Merkmalen dasjenige auszuwählen, das ihre berufliche Tätigkeit/Arbeitsaufgaben in der Ukraine charakterisiert, oder ihre eigenen Merkmale anzugeben. Nach der Analyse der eigenen Antworten der Befragten der zweiten Welle wurde in der dritten und vierten Welle der Merkmalskatalog ergänzt (ins-

besondere wurden in den Folgewellen anstelle der Antwortoption der zweiten Welle »Fachkraft in einem anderen Bereich« die Bereiche der Tätigkeiten von Fachkräften angegeben). Die gewonnenen Daten deuten auf einen recht hohen sozialen Status der Mehrheit der Befragten hin. Besonders im Zeitraum September bis Oktober 2022 gab jeder vierte Befragte an, eine leitende Position in der Ukraine zu bekleiden. Zudem bekleidete mehr als die Hälfte der Befragten qualifizierte Fachpositionen in verschiedenen Sektoren, was auf ein hohes Bildungsniveau der Befragten hinweist.

In den darauffolgenden Erhebungswellen zeigt sich ein rückläufiger Trend hinsichtlich des Anteils der Personen in Führungspositionen, der von 26 auf 19% zurückgeht. Ebenso verringert sich der Anteil der qualifizierten Fachkräfte von 51 auf 44%.

Stattdessen ist der Anteil qualifizierter Arbeitskräfte in verschiedenen Bereichen der Produktion, der Landwirtschaft und der Dienstleistungen leicht gestiegen. Ein weiteres bedeutendes Segment wurde hervorgehoben, nämlich 14-15% der Personen, die in der Gastronomie und Hotellerie tätig waren. Darunter können sowohl Fachkräfte als auch ungelernte Arbeitskräfte sein, die mit hoher Wahrscheinlichkeit ohne besondere Hürden einen Arbeitsplatz in Deutschland finden können. Die Chancen der am stärksten vertretenen Gruppe hochqualifizierter Fachkräfte unterschiedlicher Fachrichtungen auf dem deutschen Arbeitsmarkt sind recht unterschiedlich. Insbesondere die gefragtesten IT- und Technikspezialisten in Deutschland, deren Anteil je nach Befragungswelle zwischen 9 und 12% liegt, haben offensichtlich hohe Beschäftigungschancen, da die überwiegende Mehrheit von ihnen über einschlägige Berufserfahrung und Kenntnisse der englischen Sprache verfügt. Außerdem bedürfen ihre Diplome in der Regel keiner Anerkennung.

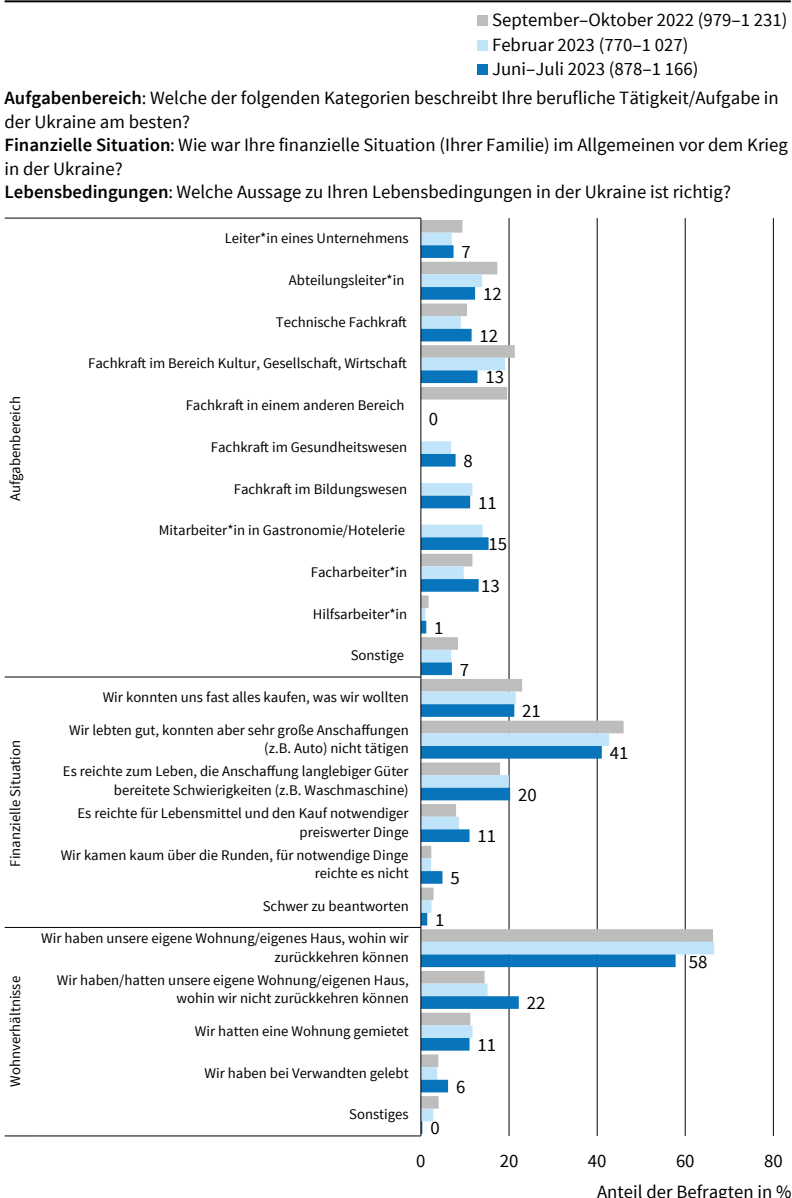
Für andere Kategorien von Fachkräften gestaltet sich der Weg zur Beschäftigung in Deutschland deutlich schwieriger. Insbesondere Ärzte und andere medizinische Fachkräfte (7-8%) und Lehrer*innen (11-12%) müssen ein langwieriges Verfahren zur Anerkennung ihrer Qualifikationen durchlaufen und gute Deutschkenntnissen vorweisen. Ökonom*innen, Geistes- und Sozialwissenschaftler*innen (13-19%) benötigen in der Regel keine Anerkennung von Qualifikationen, jedoch entsprechen ihre ukrainischen Erfahrungen häufig nicht den Anforderungen deutscher Arbeitgeber. Die Analyse der Antworten auf die Frage zur Beschäftigungssituation in Deutschland in den letzten Erhebungswellen zeigt, dass der höchste Beschäftigungsquote bei besonders gefragten technischen Fachkräften und Lehrer*innen zu verzeichnen war. Im Gegensatz dazu war der niedrigste Anteil in der Gruppe der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftler*innen zu finden.

Finanzielle Situation in der Ukraine

Um ihre finanzielle Situation in der Ukraine einzuschätzen, wurden die Befragten gebeten, eine der Aussagen darüber auszuwählen, was sich eine Person oder ihre Familie leisten kann (diese Skala wird in der Ukraine traditionell zur Selbsteinschätzung des Lebensstandards verwendet). Die Daten, die aus allen Befragungswellen zu dieser Frage gewonnenen wurden, zeigen eine insgesamt positive hohe subjektive Einschätzung der finanziellen Situation der Befragten in der Ukraine.

Je nach Befragungswelle bewerteten zwischen 41 und 46% der Befragten ihre finanzielle Situation als einigermaßen gut, und zwischen 21 und 23% gaben an, dass sie sich alles leisten könnten, was sie wollten. Lediglich 10 bis 16% der Befragten gaben an, nur Lebensmittel und preiswerte Bedarfsgüter kaufen zu können oder insgesamt in Armut zu leben. Laut ukrainischen Umfragen liegen die Schätzungen zum

Abb. 1
Lebensumstände in der Ukraine: Aufgabenbereich der Beschäftigten, finanzielle Situation und Lebensbedingungen der Befragten



Quelle: ifo-Umfragen 2022, 2023. © ifo Institut

Lebensstandard traditionell deutlich höher. Insbesondere bei der Beantwortung einer ähnlichen Frage des Instituts für Soziologie der Nationalen Akademie der Wissenschaften der Ukraine im Jahr 2021 gaben 36% der Befragten an, dass sie sich nur den Kauf von Lebensmitteln leisten könnten oder manchmal sogar hungern müssten (Parashchevin 2021, S. 686). Obwohl es offensichtlich ist, dass der Lebensstandard der in Deutschland angekommenen Ukrainer*innen über dem Durchschnitt in der Ukraine liegt, ist es erwähnenswert, dass mit jeder Umfragewelle der Anteil der wohlhabenden Befragten in gewissem Maße abgenommen hat, während der Anteil der weniger wohlhabenden Befragten steigt.

Wohnungssituation in der Ukraine

Antworten auf Fragen zur Wohnsituation in der Ukraine zeigen, dass die absolute Mehrheit der Befragten (je nach der Umfragewelle zwischen 58 und 67%) über eine eigene Wohnung verfügt, in die sie zurückkehren können. Ein beträchtlicher Anteil der Befragten sind Wohnungseigentümer, die jedoch nicht in ihre Wohnung zurückkehren können (14-22%). Im Lauf der Zeit ist die Zahl der Erstgenannten gesunken, während der Anteil der zweiten Gruppe zugenommen hat. Nur ein kleiner Teil der Befragten, die eine Wohnung gemietet haben (11-12%) oder bei Verwandten gewohnt haben (4-6%), sind keine Eigenheimbesitzer.

Der überdurchschnittlich hohe soziale Status und die finanzielle Situation der ukrainischen Geflüchteten in Deutschland sowie der hohe Anteil an Hauseigentümern unter ihnen lassen den Schluss zu, dass ukrainische Geflüchtete nicht nur in Bezug auf ihre Bildung, sondern auch in Bezug auf ihren sozialen und finanziellen Status eine positive Selbstselektion erfahren haben. Zusammenfassend lässt sich aus der Analyse über die Zeit in der soziodemografischen Struktur der ukrainischen Geflüchteten und ihrer wirtschaftlichen Merkmale schließen, dass in den ersten Monaten des Krieges die Selbstselektion der Geflüchtete nach Bildung, sozialem Status und finanzieller Lage ausgeprägter war als in späteren Monaten. Dies könnte darauf hinweisen, dass Vertreter*innen der ukrainischen Mittelschicht die Ukraine in den ersten Kriegsmonaten verlassen haben und nach und nach in ihre Heimat zurückkehren. Obwohl ihr Anteil noch immer recht hoch ist, nähern sich die sozioökonomischen Merkmale der Geflüchteten in Deutschland im Laufe der Zeit den entsprechenden Merkmalen der Bevölkerung der Ukraine an. Das bedeutet, dass es in Deutschland zunehmend gefährdete Gruppen von Ukrainer*innen gibt, darunter auch diejenigen, die aufgrund der Auswirkungen des Krieges gelitten haben.

Finanzielle Situation in Deutschland

Neben Fragen zur Finanz- und Wohnsituation in der Ukraine wurden den Befragten auch Fragen zur Situ-

ation in Deutschland gestellt. Abbildung 2 zeigt die Antworten auf die Frage nach der finanziellen Situation in der Ukraine und in Deutschland.

Abbildung 2 zeigt einen deutlichen Unterschied in der Einschätzung der finanziellen Situation der Familien in der Ukraine vor dem Krieg und in Deutschland heute. Die überwiegende Mehrheit beurteilt die aktuelle finanzielle Situation ihrer Familie nach der Aussage »Es reichte (genug) für Lebensmittel und den Kauf notwendiger preiswerter Dinge«, was zweifellos den Lebensumständen von Sozialleistungsempfänger*innen entspricht.

Allerdings schätzen Sozialleistungsempfänger*innen und diejenigen, die noch Sozialleistungen erwarteten (85% aller Befragten), ihre finanzielle Situation noch schlechter ein. Nur eine Minderheit derjenigen, die nie Sozialleistungen bezogen haben oder diese zuvor bezogen haben und nicht mehr erhalten, schätzt ihre materielle Lage besser ein, aber immer noch nicht auf einem so hohen Niveau wie in der Ukraine. Indirekt zeigt die Abbildung, dass diejenigen, die in Deutschland keine Sozialleistungen erhalten, in der Regel in Vollzeit- oder Minijobberberufstätigkeit stehen.

Die Einschätzungen der materiellen Situation sind in beiden Kategorien nahezu identisch. Sowohl Teilzeit- als auch Minijobs führen nur zu geringfügigen Verbesserungen der finanziellen Lage aus Sicht der Befragten. Unter den Erwerbstätigen in Deutschland geben jene, die unterqualifizierte oder Hilfsarbeiten verrichten, die schlechteste Bewertung ihrer

Abb. 2
Einschätzung der finanziellen Situation der Familie in der Ukraine und in Deutschland

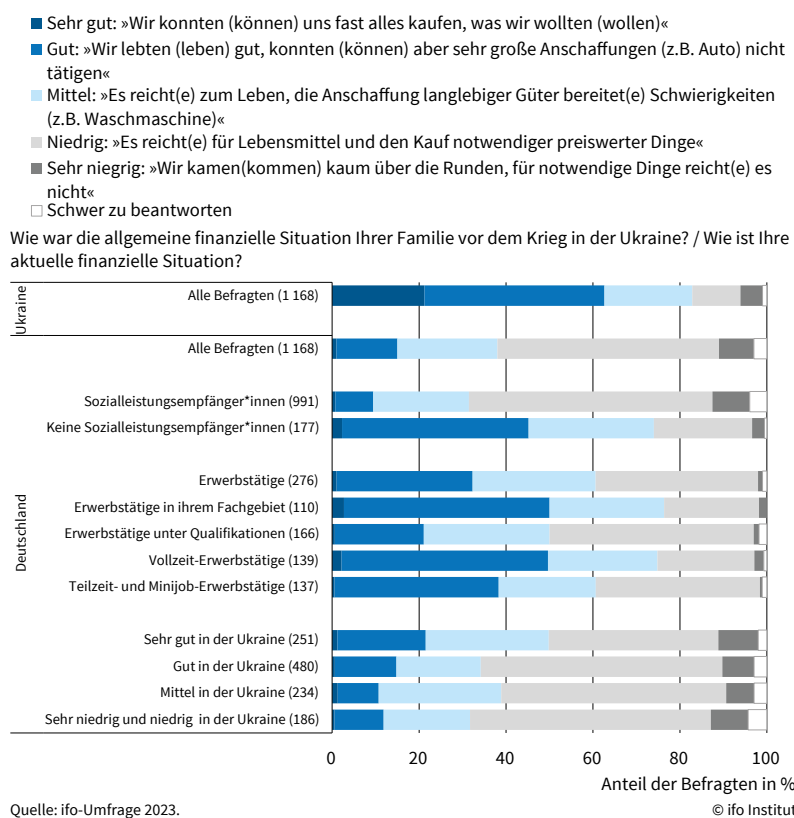
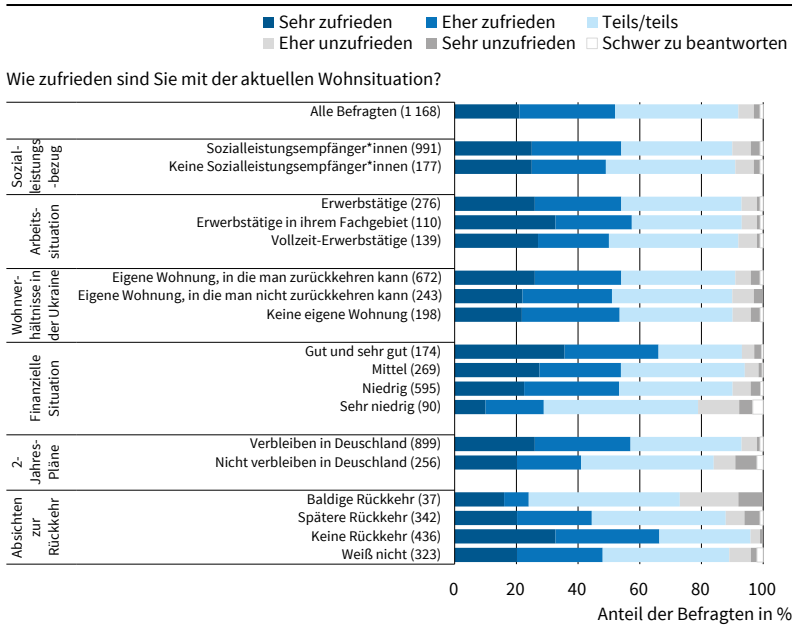


Abb. 3

Zufriedenheit mit der aktuellen Wohnsituation



Quelle: ifo-Umfrage 2023.

© ifo Institut

finanziellen Situation ab. Somit wirkt sich bezahlte Arbeit in Deutschland grundsätzlich positiv auf die Wahrnehmung der eigenen finanziellen Situation aus. Allerdings verbessern zwei wichtige Faktoren die Bewertungen deutlich – eine qualifizierte Tätigkeit im Fachgebiet und eine Vollzeitbeschäftigung. Dennoch führt das Erfüllung einer dieser Anforderungen nicht zu einer besseren Beurteilung der materiellen Situation im Vergleich zur Ukraine.

Diejenigen, die sich mit der ukrainischen Mittelschicht identifizierten, bewerteten ihre aktuelle finanzielle Situation am schlechtesten. Allerdings unterscheiden sich ihre Einschätzungen nicht wesentlich von denen derer, die in der Ukraine materielle Schwierigkeiten hatten oder allgemein in Armut lebten. Auch die materielle Situation von Vertreter*innen dieser Kategorie hat sich, zumindest nach ihrer subjektiven Wahrnehmung, nicht verbessert. Hingegen fühlen sich diejenigen, die sich in der Ukraine »fast alles leisten konnten, was sie wollten«, auch in Deutschland finanziell deutlich wohler als andere.

Da die Wohnsituation in Deutschland nicht mit der in der Ukraine vergleichbar ist – traditionell ist die überwiegende Mehrheit der Ukrainer*innen Hausbesitzer (und unsere Befragten bilden hier keine Ausnahme) – wurde die Frage nach der Zufriedenheit mit der aktuellen Wohnsituation verworfen. Die Einschätzungen zur Zufriedenheit der Befragten mit den Wohnverhältnissen in Deutschland, auch für verschiedene Kategorien von Befragten, sind in Abbildung 3 dargestellt.

Die Einschätzungen zur aktuellen Wohnsituation sehen weitaus besser aus als die finanzielle Situation. Dies kann durch ein tiefes Gefühl der Dankbarkeit der Ukrainer*innen gegenüber den Familien erklärt werden, die ihnen Unterkunft gewährt haben.

Die überwiegende Mehrheit der ukrainischen Geflüchteten lebt in Privatunterkünften, die von völlig Fremden zur Verfügung gestellt werden. Laut der IAB-BiB/FReDA-BAMF-SOEP-Befragung lebten zwischen August und Oktober 2022 74% der Befragten in privaten Wohnungen und Häusern, weitere 17% in anderen Unterkünften wie Hotels und Pensionen und nur 9% lebten in Gemeinschaftsunterkünften. In den Privatunterkünften lebten 60% allein oder bei ebenfalls geflüchteten Familienmitgliedern (Brücker et al. 2023b, S. 406).

Abbildung 3 zeigt, dass die Mehrheit der Befragten (51%) mit ihren Lebensbedingungen recht zufrieden ist. Darüber hinaus wählte ein erheblicher Teil der Befragten (40%) die Antwortmöglichkeit »teils zufrieden, teils unzufrieden« und nur 7% äußerten ihre Unzufriedenheit. Die Verteilung der Antworten auf verschiedene Kategorien von Befragten zeigt, dass die Zufriedenheit mit den Wohnbedingungen praktisch unabhängig von ihrem sozialen Status, ihrer Beschäftigung in Deutschland und von den Wohnbedingungen in der Ukraine ist. Lediglich Berufstätige in ihrem Fachgebiet berichteten von einer etwas höheren Zufriedenheit, was vermutlich darauf zurückzuführen ist, dass viele von ihnen eine eigene Wohnung mieten und die Möglichkeit hatten, diese eigenständig zu wählen.

Die Pläne, in Deutschland zu bleiben, hängen höchstwahrscheinlich mit der Zufriedenheit mit den Wohnbedingungen zusammen: Die größte Zufriedenheit äußerten diejenigen, die nicht planen, in die Ukraine zurückzukehren (65%). Im Gegensatz dazu waren diejenigen, die angaben, dass sie bald in die Ukraine zurückkehren würden, und Befragte, die beabsichtigen, Deutschland innerhalb von zwei Jahren zu verlassen, am unzufriedensten (24 bzw. 41%).

Es besteht auch ein direkter Zusammenhang zwischen der Zufriedenheit mit den Wohnbedingungen und der Einschätzung der eigenen finanziellen Situation. Unter denjenigen, die ihre finanzielle Situation mit den Worten »Wir kamen kaum über die Runden, wir hatten nicht genug zum Essen« beschrieben, waren halb so viele Befragte mit den Wohnverhältnissen zufrieden wie unter denen, die ihre finanzielle Situation als gut und sehr gut bezeichneten. Gerade unter ihnen gibt es den größten Anteil unzufriedener Menschen. Generell gilt: Je besser die finanzielle Situation der Familie beurteilt wird, desto höher ist die Zufriedenheit mit den Wohnverhältnissen. Letzteres hängt möglicherweise mit der spezifischen Wahrnehmung der Lebensbedingungen und des allgemeinen sozialen Wohlbefindens der Befragten zusammen.

Soziales Wohlbefinden der Ukrainer*innen in Deutschland

Um ein umfassenderes Verständnis für das soziale Wohlbefinden der Ukrainer*innen in Deutschland zu gewinnen, richten wir unseren Blick auf die Antworten in Bezug auf die wahrgenommene freie Wahl und

Kontrolle über ihr Leben sowie auf die Besorgnis hinsichtlich möglicher Diskriminierung, der Unmöglichkeit, in Deutschland zu verbleiben, und der Rückkehr in die Ukraine. Für die erste Frage haben wir die eine Fragestellungen des World Values Survey verwendet: »Manche Menschen haben das Gefühl, völlig freie Wahl und Kontrolle über ihr Leben zu haben, während andere das Gefühl haben, dass das, was sie tun, keinen wirklichen Einfluss darauf hat, was mit ihnen passiert. Bitte verwenden Sie diese Skala, wobei 1 »überhaupt keine Wahl« und 10 »sehr große Wahl« bedeutet, um anzugeben, wie viel Wahlfreiheit und Kontrolle Sie Ihrer Meinung nach über den Verlauf Ihres Lebens haben« (WVS 2021, S. 6).

Abbildung 4 zeigt die Verteilung der Bewertungen der Befragten zum eigenen Grad der freien Wahl und Kontrolle über ihr Leben sowie die durchschnittlichen Bewertungen der Antworten auf diese Frage, auch für verschiedene Kategorien von Befragten.

Zunächst fällt auf, dass die durchschnittliche Bewertung der Entscheidungsfreiheit und des Grads der Kontrolle über ihr Leben aller Befragten bei 6,5 Punkten liegt, was sogar höher ist als die ähnliche Bewertung vor dem Krieg in der Ukraine. Laut der World Values Survey Wave 7 im Jahr 2020 unter 1 289 Befragten lag sie bei 6,23 Punkten und damit niedriger als in vielen anderen Ländern (die Durchschnittswerte liegen in verschiedenen Ländern zwischen 5,99 und 8,41) (WVS 2022, S. 249-250).⁵ Der höhere Durchschnittswert als in der Vorkriegszeit zeigt jedoch, dass es den Ukrainer*innen in Deutschland trotz Krieg in ihrer Heimat und großer Unsicherheit über ihre Zukunft recht gut geht: Die meisten von ihnen fühlen eine gewisse Entscheidungsfreiheit und die Fähigkeit, ihr Leben selbst zu bestimmen. Die Durchschnittswerte nach den verschiedenen Kategorien der Befragten weichen nicht signifikant von dem Gesamtdurchschnitt ab. Daher ist es sinnvoll, bei der Beurteilung der Unabhängigkeit und Handlungsfähigkeit verschiedener Gruppen von Ukrainer*innen einen genaueren Blick auf die Verteilung der Punkte zu werfen.

Einschätzungen von Vertreter*innen verschiedener Befragtengruppen zum Grad der freien Wahl und Kontrolle über das eigene Leben deuten darauf hin, dass sich Menschen, die keine Sozialleistungen beziehen, und Menschen, die arbeiten, in diesem Sinne besser fühlen. Die freie Wahl und Kontrolle über das eigene Leben nimmt bei Menschen, die Vollzeit arbeiten oder ihrem Beruf nachgehen, noch mehr zu. Die Einschätzungen derjenigen, die angeben, dass sie planen, in naher Zukunft in ihrem Fachgebiet zu arbeiten, sind sogar noch höher als die derjenigen, die bereits berufstätig sind. Bei arbeitslosen ukrainischen Geflüchteten spielen die Absichten und Einschätzungen der eigenen Beschäftigungschancen eine entscheidende Rolle für die Entwicklung dieser Gefühle. Den geringsten Grad an Entscheidungsfreiheit und Kontrolle über ihr Leben

zeigen insbesondere diejenigen, die kein Interesse oder keine Möglichkeit haben, in Deutschland zu arbeiten, oder die ihre Chancen auf dem deutschen Arbeitsmarkt als gering einschätzen. Bei der Entwicklung dieser Gefühle spielen auch die Freude an den Wohnungsumständen und eine hohe Einschätzung der finanziellen Situation eine wichtige Rolle, während Unzufriedenheit mit der Wohnsituation bzw. eine geringe Einschätzung der finanziellen Situation diese deutlich reduzieren.

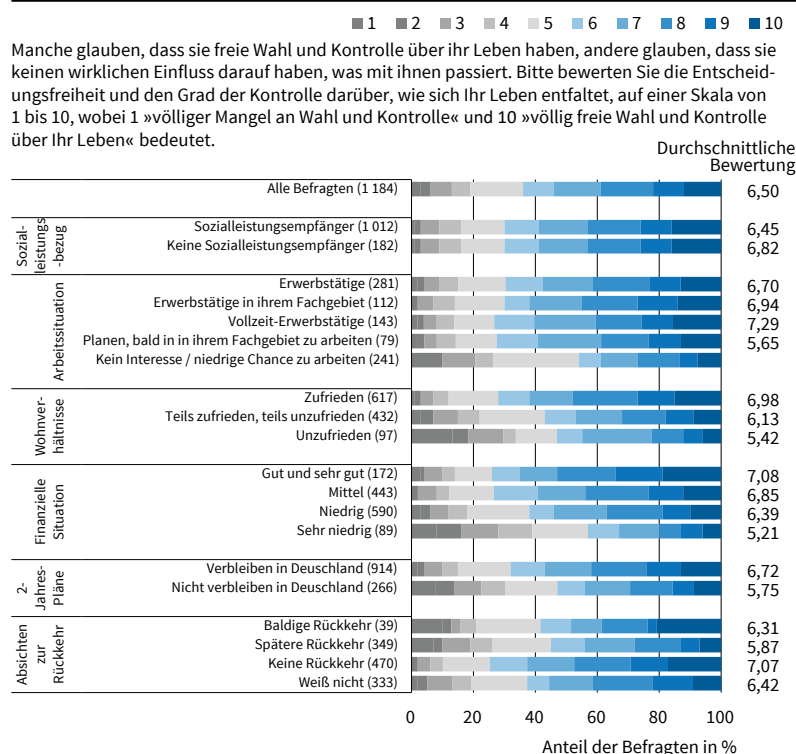
Darüber hinaus ist festzuhalten, dass sich die Absicht, für längere Zeit und insbesondere für immer in Deutschland zu bleiben, positiv auf das Gefühl der Entscheidungsfreiheit und Kontrolle über das eigene Leben auswirkt. Diejenigen, die nicht vorhaben, mindestens zwei Jahre in Deutschland zu bleiben, und diejenigen, die beabsichtigen, in die Ukraine zurückzukehren, wenn es dort nicht gefährlich wird, schätzen diese Indikatoren niedriger ein. Es ist zu beachten, dass die Bewertungen der letzteren deutlich niedriger sind als die derjenigen, die sich bereits für eine baldige Rückkehr entschieden haben, oder im Gegenteil als diejenigen, die sich noch nicht für ihre Zukunft entschieden haben.

Im Rahmen unserer Umfrage haben wir auch versucht herauszufinden, was ukrainischen Geflüchteten Sorgen bereitet. Sind ukrainische Geflüchtete besorgt über Diskriminierung, die Unmöglichkeit, in die Ukraine zurückzukehren oder die Unmöglichkeit, in Deutschland zu bleiben? Wie beeinflussen diese Sorgen ihre Zukunftspläne?

Abbildung 5 zeigt, dass die Einstellungen gegenüber Ausländer*innen und Fremdenfeindlichkeit in Deutschland die Ukrainer*innen weitaus weniger

Abb. 4

Freie Wahl und Kontrolle über das eigene Leben

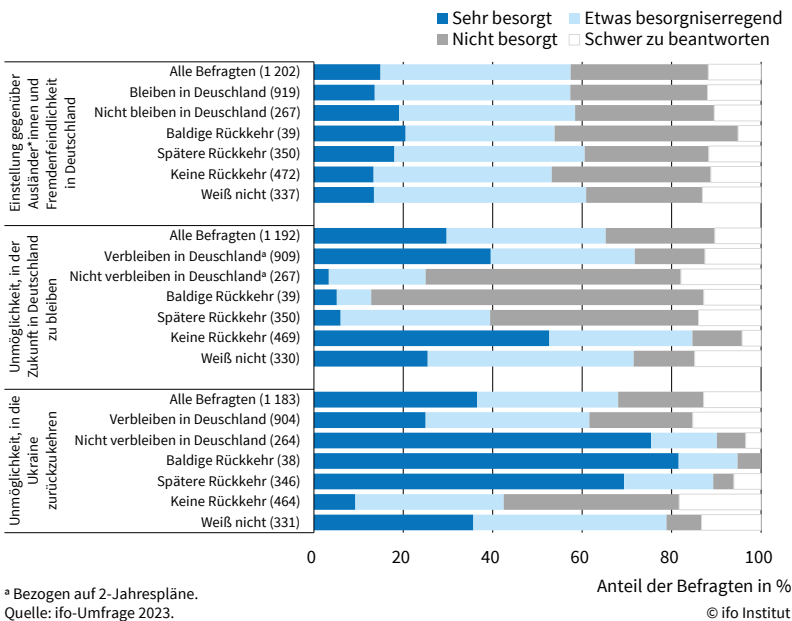


Quelle: ifo-Umfrage 2023.

© ifo Institut

⁵ Die Durchschnittswerte liegen in verschiedenen Ländern zwischen 5,99 und 8,41 (WVS 2022, S. 249-250).

Abb. 5
Besorgnis über Diskriminierung und Unmöglichkeit, in Deutschland zu bleiben und in die Ukraine zurückzukehren



* Bezogen auf 2-Jahrespläne.
Quelle: ifo-Umfrage 2023.

© ifo Institut

beunruhigen als die Unmöglichkeit, in Deutschland zu bleiben oder in die Heimat zurückzukehren. Dies ist durchaus verständlich, da viele EU-Staaten ukrainische Geflüchtete aufgrund der europäischen Integration der Ukraine vor dem Krieg freundlicher aufnehmen als Flüchtlinge aus früheren Kohorten (De Coninck 2022). Allerdings macht sich ein Drittel der Befragten überhaupt keine Sorgen über eine mögliche Diskriminierung und etwas weniger als die Hälfte äußert Bedenken zu diesem Thema. Diejenigen, die nicht vorhaben, für längere Zeit in Deutschland zu bleiben, beschäftigen sich eher mit dieser Frage. Und unter denjenigen, die planen, bald in die Ukraine zurückzukehren, gibt es sowohl den größten Anteil von denen, die sich darüber keine Sorgen machen, als auch den größten Anteil derjenigen, die sich am meisten Sorgen machen.

Es ist bemerkenswert, dass der Anteil derjenigen, die sich Sorgen über die Unmöglichkeit einer Rückkehr ins Heimatland machen, etwas größer ist als der Anteil derjenigen, die sich Sorgen darüber machen, dass es in Zukunft nicht mehr möglich ist, in Deutschland zu bleiben. Die Besorgnis bezüglich der Unmöglichkeit einer Rückkehr in die Ukraine hängt offensichtlich mit dem Krieg, seiner Dauer, den zerstörten Wohnungen, der Infrastruktur im Land und der Wirtschaftskrise zusammen. Die Sorge über die Unmöglichkeit, in Deutschland zu bleiben, hängt eher mit der gesetzlichen Regelung zusammen, da die Frage des Verbleibs der Ukrainer*innen in Deutschland nach März 2024 noch nicht entschieden ist.⁶ Bedenken in Bezug auf beide Aspekte stehen in direktem Zusammenhang mit den Absichten und Plänen für die Zukunft der Befragten.

⁶ Ukrainer*innen stehen bis März 2024 unter vorübergehendem Schutz.

Die Verteilung der Antworten auf die Frage nach der Unmöglichkeit, in Deutschland zu bleiben, unter Befragten mit unterschiedlichen Absichten zeigt deutlich, dass eine Person umso weniger besorgt ist, je weniger sie plant, in Deutschland zu bleiben, und umgekehrt. Insbesondere mehr als die Hälfte derjenigen, die sich entschieden haben, nicht zurückzukehren, sind ernsthaft besorgt über dieses Problem, und ein Drittel von ihnen ist in gewissem Maße besorgt.

Die Sorge um die Unmöglichkeit einer Rückkehr in die Heimat weist ähnliche Muster auf. Unter denen, die eine Rückkehr planen, liegt der Anteil derjenigen, die sich ernsthafte Sorgen über die Unmöglichkeit einer Rückkehr machen, jedoch zwischen 69 und 82%. Und je früher die Rückkehr in die Ukraine geplant ist, desto größer ist die Sorge. Da die Frage der Unmöglichkeit einer Rückkehr zudem stärker mit dem Krieg und seinen Folgen zusammenhängt, ist der Anteil derjenigen, denen dieses Thema gleichgültig gegenübersteht, deutlich geringer als bei anderen.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Analyse der Ergebnisse aus vier ifo-Umfragewellen ermöglicht es, Veränderungen in der soziodemografischen Struktur von Geflüchteten aus der Ukraine im Zeitverlauf zu beobachten. Wir können eine Reihe von Fragen beantworten, wie es Geflüchteten aus der Ukraine in Deutschland geht und wie sich ihre Bewertungen, Wohlergehen und Sorgen ihre Integration in Deutschland und ihre zukünftigen Pläne beeinflussen.

Erstens bestätigen wir, dass die Selbstselektion unter Geflüchteten aus der Ukraine genauso ausgeprägt ist wie bei früheren Flüchtlingskohorten. Darüber hinaus gibt es Anzeichen, dass sie nicht nur aufgrund ihrer Bildung, sondern auch aufgrund ihres sozialen Status und ihrer materiellen Situation positiv selektiert sind. Es zeigt sich aber auch, dass die Selbstselektion der Geflüchteten anderthalb Jahre nach Kriegsbeginn weniger ausgeprägt ist als in den ersten Kriegsmonaten. Die Tatsache, dass es unter den ukrainischen Geflüchteten im Laufe der Zeit weniger gebildete und wohlhabende Personen gibt, deutet darauf hin, dass die am stärksten gefährdeten Kategorien von Ukrainer*innen nach Deutschland gelangen, darunter Personen, die in anderen Ländern keine Sozialleistungen mehr erhalten oder Opfer des Krieges geworden sind. Im Gegenzug kehren Personen, die erkannt haben, dass sie in Deutschland keinen Lebensstandard wie in der Ukraine aufrechterhalten können, in ihre Heimat zurück.

Zweitens zeigt sich, dass auch anderthalb Jahre nach Beginn des Krieges in der Ukraine immer noch Frauen in Deutschland dominieren, doch mit der Zeit sind unter ihnen mehr junge, unverheiratete, geschiedene und kinderlose Frauen als in den ersten Kriegsmonaten. Dies deutet darauf hin, dass einige Frauen mit Kindern zu ihren Ehemännern in die Ukraine zurückgekehrt sind. Der fast 1,5-fache Anstieg des Män-

neranteils in Deutschland deutet darauf hin, dass trotz des Ausreiseverbots für Männer im wehrfähigen Alter aus der Ukraine einigen Männern der Nachzug zu ihren Familien in Deutschland gelungen ist. Darüber hinaus steigt in Deutschland der Anteil der Menschen aus den Regionen der Ukraine, die im Kriegsgebiet oder in deren Nähe liegen, was unsere Schlussfolgerung über eine Abnahme der Selbstselektion unter Geflüchteten und einen Anstieg des Anteils gefährdeter Bevölkerungsgruppen bestätigt.

Drittens unterscheiden sich die subjektiven Einschätzungen der ukrainischen Geflüchteten zur finanziellen Situation der Familie in der Ukraine und in Deutschland erheblich. In Deutschland geht es der überwiegenden Mehrheit materiell deutlich schlechter als in der Ukraine, was für viele frühere Flüchtlingswellen offenbar nicht typisch war. Eine Beschäftigung in Deutschland, insbesondere Vollzeitbeschäftigung und qualifizierte Arbeit im eigenen Bereich, verbessert die Wahrnehmung der Ukrainer*innen über ihre finanzielle Situation, wird aber immer noch schlechter bewertet als die materielle Situation in der Ukraine vor dem Krieg.

Die Einschätzungen zur aktuellen Wohnsituation sehen deutlich positiver aus als die finanzielle Situation. Ukrainer*innen, die überwiegend in Privatwohnungen leben, sind mit ihrer Wohnsituation überwiegend zufrieden, und ihre Zufriedenheit ist nahezu unabhängig von ihrer Beschäftigung in Deutschland und der Wohnsituation in der Ukraine. Gleichzeitig kann ein gewisser Zusammenhang zwischen der Zufriedenheit mit den Wohnverhältnissen und der Einschätzung der aktuellen finanziellen Situation sowie der Aussicht auf einen längerfristigen Verbleib in Deutschland festgestellt werden. Offensichtlich ist in manchen Fällen die Unzufriedenheit mit den Wohnverhältnissen ausschlaggebend für die Absicht, in die Heimat in der Ukraine zurückzukehren, obwohl der Aufenthalt an vielen Orten noch immer gefährlich ist.

Des Weiteren ist zu beachten, dass die Beurteilung der Entscheidungsfreiheit und des Maßes der Kontrolle über das eigene Leben eng mit der Einschätzung der finanziellen Situation und der Zufriedenheit mit der Wohnsituation verbunden ist. Dies unterstreicht die Bedeutung der Letzteren als wesentliche Bestandteile des allgemeinen sozialen Wohlbefindens der Geflüchteten aus der Ukraine. Generell geht es den Ukrainer*innen, die wegen des Krieges nach Deutschland kamen, sozial nicht schlechter als in der Ukraine. Neben der Unzufriedenheit mit den aktuellen Wohnungsbedingungen und der finanziellen Situation wird ihr soziales Wohlergehen nicht so sehr durch die Arbeitslosigkeit, sondern durch das damit verbundene Gefühl geringer Chancen auf einen Arbeitsplatz in Deutschland und das lange Warten auf die Rückkehr in die Ukraine verschlechtert. Dies dürfte wahrscheinlich auf das Heimweh zurückzuführen sein, das durch die in der Ukraine verbliebenen Familienangehörige, Verwandten und Freunde verstärkt wird.

Diejenigen, die nicht vorhaben, in Deutschland zu bleiben, fühlen sich im Gegensatz zu denjenigen, die sich entschieden haben, für längere Zeit oder dauerhaft in Deutschland zu bleiben, weniger sicher bezüglich der freien Wahl und Kontrolle über eigenes Leben.

Schließlich ist es die Unsicherheit über die Möglichkeit einer Rückkehr in die Heimat, die den Ukrainer*innen mehr Sorgen bereitet als die wahrscheinliche Unmöglichkeit, in Deutschland zu bleiben. Ein besonders hohes Maß an Angst vor der Möglichkeit, nicht in die Heimat zurückzukehren, ist charakteristisch für diejenigen, die eine Rückkehr in die Ukraine planen. Das Problem der Einstellung gegenüber Ausländer*innen und der Fremdenfeindlichkeit in Deutschland, das aus früheren Migrationskrisen bekannt ist, beunruhigt die Ukrainer*innen weniger. Dies lässt sich offensichtlich durch die positivere Einstellung der Deutschen gegenüber der Ukraine und den ukrainischen Geflüchteten erklären.

REFERENZEN

- Aksoy C. G. und P. Poutvaara (2021), »Refugees' and Irregular Migrants' Self-Selection into Europe«, *Journal of Development Economics* 152, 102681, verfügbar unter: <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2021.102681>.
- Brücker, H., A. Ette, M.M. Grabka, Y. Kosyakova, W. Niehues, N. Rother, C.K. Spieß, S. Zinn, M. Bujard, A. Cardozo, J.P. Décieux, A. Maddox, N. Milewski, L. Sauer, S. Schmitz, S. Schwanhäuser, M. Siegert, K. Tanis, und H. W. Steinhauer (2023a), *Geflüchtete aus der Ukraine in Deutschland: Ergebnisse der ersten Welle der IAB-BiB/FReDA-BAMF-SOEP Befragung*. Forschungsbericht / Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) Forschungszentrum Migration, Integration und Asyl (FZ), 41. Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) Forschungszentrum Migration, Integration und Asyl (FZ); Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit (IAB); Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (BIB); Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin), verfügbar unter: <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-85225-2>
- Brücker H., A. Ette, M.M. Grabka, Y. Kosyakova, W. Niehues, N. Rother, C.K. Spieß, S. Zinn, M. Bujard, A.R.C. Silva, J.P. Décieux, A. Maddox, N. Milewski, L. Sauer, S. Schmitz, S. Schwanhäuser, M. Siegert, H. Steinhauer und K. Tanis (2023b), »Ukrainian Refugees in Germany: Evidence from a Large Representative Survey«, *Comparative Population Studies* 48, 395-424.
- Bundesagentur für Arbeit (2023), Überblick zum Arbeitsmarkt und zur Grundsicherung für Arbeitsuchende nach Staatsangehörigkeit – Quoten, Migrationsmonitor – Deutschland und Länder, verfügbar unter: https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche_Formular.html?nn=1479694&topic_f=migrationsmonitor
- De Coninck, D. (2023), »The Refugee Paradox During Wartime in Europe: How Ukrainian and Afghan Refugees are (not) Alike«, *International Migration Review* 57(2), 578-586, verfügbar unter: <https://doi.org/10.1177/01979183221116874>.
- DIW (2023), »Geflüchtete aus der Ukraine: Knapp die Hälfte beabsichtigt längerfristig in Deutschland zu bleiben«, *DIW Wochenbericht* 28.
- Giesing Y., T. Panchenko und P. Poutvaara (2022a), »Anpassung und Integrationsstrategien von Geflüchteten aus der Ukraine in Deutschland«, *ifo Forschungsberichte* 135, verfügbar unter: <https://www.ifo.de/publikationen/2022/monographie-autorenschaft/anpassung-und-integrationsstrategien-von-gefuechteten>.
- Giesing Y., T. Panchenko und P. Poutvaara (2022b), »Können Geflüchtete aus der Ukraine zu einer Reduktion des Fachkräftemangels beitragen?«, *ifo Schnelldienst* 75(09), 42-49.
- OECD (2023), »What we Know about the Skills and Early Labor Market Outcomes of Refugees from Ukraine«, OECD Policy Responses on the Impact of War in Ukraine, 6 January, verfügbar unter: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/c7e694aaen.pdf?expires=1674032165&id=id&accname=ocid56012597&checksum=896FDBEDA15EDF80CB3996B23DE97D9A>.
- Panchenko T. (2022), »Prospects for Integration of Ukrainian Refugees into the German Labor Market: Results of the ifo Online Survey«, *EconPol Forum* 4(23), 67-75.

Panchenko T. und P. Poutvaara (2022), »Intentions to Stay and Employment Prospects of Refugees from Ukraine«, *EconPol Policy Brief*, 46(6), verfügbar unter: https://www.econpol.eu/sites/default/files/2022-11/EconPol-PolicyBrief_46.pdf

Parashchevin M. (2021), »Resultaty nazionalnykh schtschoritschnykh monitoringnykh doslidshen 1992–2021 rokiw.« *Ukrajinske suspilstwo. Monitorynh sozialnykh smin. 30 rokiw nesaleshnosti. Sbirnyk naukovykh praz Instytut soziolohiji NAN Ukrainy*, 8(22), 622-814. (»Ergebnisse nationaler jährlicher Überwachungsstudien 1992–202«, *Ukrainische Gesellschaft. Monitoring gesellschaftlicher Veränderungen. 30 Jahre Unabhängigkeit. Sammlung wissenschaftlicher Arbeiten des Instituts für Soziologie der Nationalen Akademie der Wissenschaften der Ukraine*, 8(22), 622-814).

Statistisches Bundesamt (2022), Pressemitteilung Nr. 428 vom 10. Oktober 2022.

Statistisches Bundesamt (2023), 12531 Statistik über Schutzsuchende, verfügbar unter: https://www-genesis.destatis.de/genesis/online?operation=find&suchanweisung_language=de&query=Statistik+%C3%BCber+Schutzsuchende#abreadcrumb.

UNHCR (2023), Ukrainian Refugee Situation: Operational Data Portal, verfügbar unter: <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>.

WVS (2021), 2017 -2021 World Values Survey Wave 7: Master Survey Questionnaire, verfügbar unter: <https://www.worldvaluessurvey.org/WVSDocumentationWV7.jsp>.

WVS (2022), World Values Survey Wave 7 (2017-2022) Results in % by country weighted by weight. Study # WVS-2017 v5.0, verfügbar unter: <https://www.worldvaluessurvey.org/WVSDocumentationWV7.jsp>.

Klaus Gründler, Aaron Günther, Niklas Potrafke und Marcel Schlepper

Eine Halbzeitbilanz – so bewerten Ökonominnen und Ökonomen die Wirtschaftspolitik der Ampel-Koalition

Nach der Bundestagswahl im September 2021 bildeten SPD, Grüne und FDP eine Ampel-Koalition – die erste Bundesregierung mit drei unterschiedlichen Fraktionen. Es herrschte Aufbruchstimmung. Doch sah sich die selbsternannte »Fortschrittskoalition« von Beginn an mit verschiedenen Krisen wie einer neuen Covid-19-Welle sowie dem russischen Angriff auf die Ukraine konfrontiert. Zur Halbzeit der Legislaturperiode ist die Zustimmung für die drei Ampelparteien von 52% bei der Bundestagswahl auf etwa 39% in der aktuellen Sonntagsfrage der Forschungsgruppe Wahlen gefallen. Auch die deutsche Wirtschaft strauzelt. Sie wird von externen Faktoren wie der Energieverknappung infolge des russischen Angriffskriegs getroffen und steht gleichzeitig vor großen strukturellen Herausforderungen. So stellt die renommierte Wirtschaftszeitschrift »The Economist« in Anlehnung an ihr eigenes Cover aus dem Jahre 1999 erneut die Frage, ob Deutschland 2023 wieder »der kranke Mann Europas« sei (Economist 2023). Die Gründe für diese Diskussionen sind die anhaltende Schwäche der deutschen Konjunktur und verschiedene langfristige Wachstumshemmnisse wie der Fachkräftemangel oder eine Überbürokratisierung. Vor dem Hintergrund einer schwächelnden Wirtschaft stehen aktuelle wirtschaftspolitische Vorhaben unter besonderer Aufmerksamkeit. Im 44. Ökonomenpanel von ifo und FAZ lassen wir die aktuelle Wirtschaftspolitik der Bundesregierung von Ökonominnen und Ökonomen an deutschen Universitäten bewerten. An der Befragung im Zeitraum vom 19. September bis 26. September 2023 nahmen 205 VWL-Professorinnen und VWL-Professoren teil.

HALBZEITBILANZ DER AMPEL-KOALITION

Die Ökonominnen und Ökonomen bewerten die Wirtschaftspolitik der Ampel-Koalition unterschiedlich, im Durchschnitt stellen sie ihr mit einer Note von 4,0 ein durchwachsendes Zeugnis aus (siehe Abb. 1). Demnach bewerten nur 15% die bisherige Wirtschaftspolitik der Ampel-Koalition mit »Sehr gut« (2%) oder »Gut« (13%). Als Grund für die positive Bewertung wird angegeben, dass die Regierung wichtige, zuvor vernachlässigte Reformen angehe und dabei die richtigen Themen priorisiere. Zudem wird auf die schwierigen Rahmenbedingungen verwiesen. Demgegenüber wird die Wirtschaftspolitik der Ampel-Koalition von 24% der Teilnehmerinnen und Teilnehmer mit der Note

IN KÜRZE

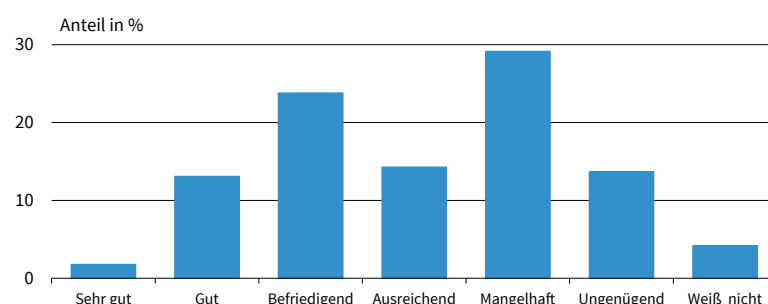
Das 44. Ökonomenpanel von ifo und FAZ widmet sich den aktuellen wirtschaftspolitischen Debatten in Deutschland. Es legt dabei einen Fokus auf die wirtschaftspolitischen Vorhaben der Bundesregierung in verschiedenen Bereichen von Energie über Einkommen bis zur Cannabislegalisierung. An der Umfrage nahmen 205 VWL-Professorinnen und VWL-Professoren teil. Sie stellen der Wirtschaftspolitik der Bundesregierung mit einer Durchschnittsnote von 4,0 ein durchwachsendes Zeugnis aus. Mit Blick auf die Energiepolitik werden der Vorschlag eines Industriestrompreises, das »Heizungsgesetz« sowie der endgültige Ausstieg aus der Atomkraft von einer großen Mehrheit abgelehnt. Während die starke Anhebung des Bürgergelds ebenso abgelehnt wird, findet die moderate Erhöhung des Mindestlohns mehrheitlich Unterstützung. Die Reform des Elterngelds sowie die Legalisierung von Cannabis spalten die Profession.

»Befriedigend« und von 14% mit der Note »Ausreichend« bewertet. Diese Gruppe äußert sich vielfach positiv über die wirtschaftspolitische Reaktion auf die Energiepreiskrise. Die übrigen wirtschaftspolitischen Maßnahmen seien aber inkonsistent, wenig fokussiert und in der Umsetzung verbesserungswürdig. Gleichzeitig kritisieren sie, dass nicht ausreichend Anreize für Investitionen und Wachstum gesetzt würden. Der Wirtschaftspolitik der Ampel-Koalition stellen 29%

Abb. 1

Halbzeitbilanz zur Wirtschaftspolitik der Ampel-Koalition

Wie beurteilen Sie die Wirtschaftspolitik der Ampel-Koalition in der ersten Hälfte der aktuellen Legislaturperiode im Allgemeinen?



Quelle: Ökonomenpanel September 2023.

© ifo Institut

der deutschen Ökonominen und Ökonomen mit der Note »Mangelhaft« und sogar 14 % mit »Ungenügend« ein sehr schlechtes Zeugnis aus. Diese besonders kritische Gruppe bemängelt ein fehlendes Gesamtkonzept, das zu Unsicherheit im Markt führe. Außerdem wird die Tendenz zu Überregulierung, Subventionen und Markteingriffen speziell in der Klimapolitik kritisiert. Etwa 4 % antworten mit »Weiß nicht«.

Ein Vergleich mit der Bewertung der Ampel-Koalition durch die VWL-Professorinnen und Professoren am Anfang der Legislaturperiode zeigt, dass sie schon damals kritisch gesehen wurde (Gründler et al. 2022a). Während 60 % der Teilnehmerinnen und Teilnehmer den Koalitionsvertrag positiv bewerteten (vgl. mit 19 % neutral und 19 % negativ), gaben nur 26 % an, dass die Ampel-Koalition die wirtschaftspolitischen Herausforderungen der kommenden Legislaturperiode gut bewältigen werde. Ganze 50 % waren schon damals mit Blick auf die wirtschaftspolitischen Kompetenzen der Ampel-Koalition unentschlossen.

ENERGIE UND KLIMASCHUTZ

Die Einführung eines staatlich subventionierten Industrie- oder Brückenstrompreises für energieintensive Unternehmen wird von einer großen Mehrheit von 83 % der VWL-Professorinnen und VWL-Professoren abgelehnt (siehe Abb. 2). Sie argumentieren, dass ein

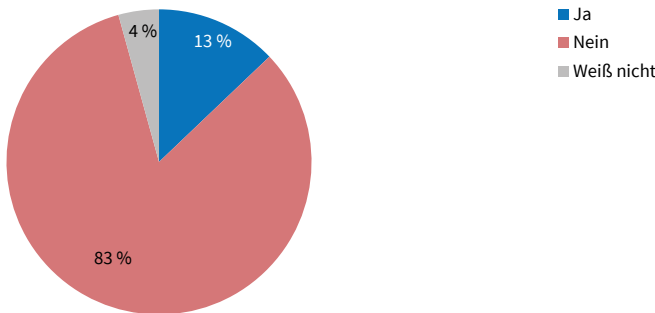
solches Instrument das Anreizsystem für Unternehmen mit Blick auf Investitionen und Energieeinsparungen verzerre. Ein möglicher Industriestrompreis wird zudem als ungerecht und für den Klimaschutz schädlich bezeichnet. Zudem wird vielfach befürchtet, dass aus einer befristeten Subvention sehr leicht eine dauerhafte Subvention für Großunternehmen werde, die teuer sei und den strukturellen Wandel behindere. Stattdessen wird die Stärkung des Energieangebots durch den Ausbau von erneuerbaren Energien und der Nutzung von Atomkraft (siehe auch nächste Frage) als Teil der Lösung gesehen. Nur 13 % der Teilnehmerinnen und Teilnehmer unterstützen den Vorschlag für einen Industriestrompreis. Sie wollen durch einen günstigeren Industriestrompreis eine Abwanderung von Industriebetrieben verhindern und deren internationale Konkurrenzfähigkeit verbessern. Dabei betonen Befürworterinnen und Befürworter, dass die Subvention befristet sein soll. Etwa 4 % antworten mit »Weiß nicht«.

Eine Mehrheit von 58 % der deutschen Ökonominen und Ökonomen lehnt den endgültigen Ausstieg aus der Atomkraft in Deutschland ab (siehe Abb. 3). Viele der Teilnehmenden argumentieren, dass dadurch eine klimafreundliche und kostengünstige Energiequelle abgestellt wurde. Die in der Folge gesunkene Kapazität zur Stromerzeugung in Deutschland belastet aufgrund der hohen Strompreise die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft. Die Ökonominen und Ökonomen weisen zudem darauf hin, dass es sich um einen deutschen Sonderweg handele und nun Atomstrom aus Ländern mit deutlich unsicheren Reaktoren importiert werde. Die Befürworterinnen und Befürworter des endgültigen Ausstiegs aus der Atomkraft (38 %) argumentieren mit den hohen Risiken der Technologie, der ungeklärten Frage zur Lagerung von Atommüll und dem mangelnden gesellschaftlichen Konsens für einen Weiterbetrieb. Sie verweisen zudem darauf, dass ein Weiterbetrieb den Ausbau der erneuerbaren Energien verzögert hätte. Etwa 4 % antworten mit »Weiß nicht«.

Die Ablehnung des endgültigen Ausstiegs aus der Atomkraft hat sich bereits in der Befragung des Ökonomenpanels aus dem Oktober 2022 angedeutet (Gründler et al. 2022b). Damals unterstützten 81 % der befragten Ökonominen und Ökonomen einen Weiterbetrieb der verbliebenen Atomkraftwerke über das Jahr 2022 hinaus, um das Strom- und Gasangebot in Deutschland auszuweiten.

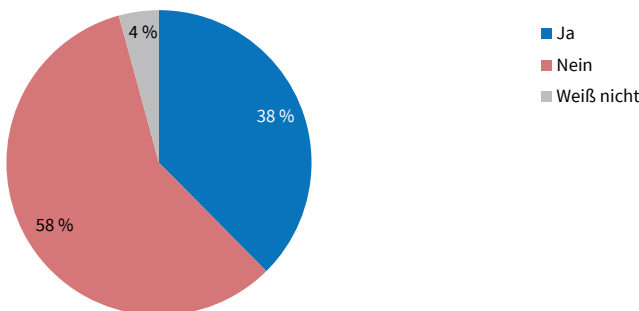
Die im September 2023 nach langen Diskussionen vom Bundestag beschlossene Novelle des Gebäudeenergiegesetzes (»Heizungsgesetz«) wird von 60 % der Teilnehmerinnen und Teilnehmern abgelehnt (siehe Abb. 4). Ihre Ablehnung begründen sie mit einer zu kleinteiligen Regulierung und sehen darin teilweise planwirtschaftliche Instrumente. Zudem führe das Gesetz zu unnötig hohen Kosten für die privaten Haushalte und verunsichere die Bevölkerung. Viele Kritikerinnen und Kritiker sehen alternativ im CO₂-Preis

Abb. 2 Einführung staatlich subventionierter Industriestrompreis
Unterstützen Sie die Einführung eines staatlich subventionierten Industriestrompreises (bzw. Brückenstrompreises) für energieintensive Unternehmen?



Quelle: Ökonomenpanel September 2023. © ifo Institut

Abb. 3 Unterstützung des Ausstiegs aus der Atomkraft
Unterstützen Sie den endgültigen Ausstieg aus der Atomkraft in Deutschland?



Quelle: Ökonomenpanel September 2023. © ifo Institut

ein besseres Lenkungsinstrument. Dagegen sprechen sich 32 % der Teilnehmerinnen und Teilnehmer für die Novelle des Gesetzes aus. Sie sehen das Gesetz als notwendig an, um die Klimaziele im Gebäudesektor zu erreichen. Auf Seite der Unterstützer und Unterstützerinnen und der Kritiker und Kritikerinnen wird vereinzelt bemängelt, dass im Gesetzgebungsprozess eine Abschwächung der ursprünglichen Vorgaben stattgefunden habe. Etwa 8 % antworten mit »Weiß nicht«.

Einkommen

Die vom Bundeskabinett beschlossene Anhebung des Bürgergelds um 12 % im Jahr 2024 lehnt eine Mehrheit von 55 % der Ökonominen und Ökonomen ab (siehe Abb. 5). Sie befürchten, dass so Arbeitsanreize gerade im Niedriglohnsektor deutlich sinken und sich der Abstand im verfügbaren Einkommen zwischen Geringverdienenden und Beziehenden von Bürgergeld weiter verringert. Demgegenüber unterstützen 33 % der Ökonominen und Ökonomen die Anhebung des Bürgergelds, da es sich um einen Inflationsausgleich für die gestiegenen Lebenshaltungskosten handele und so soziale Ungleichheit reduziert werde. Etwa 12 % antworten mit »Weiß nicht«.

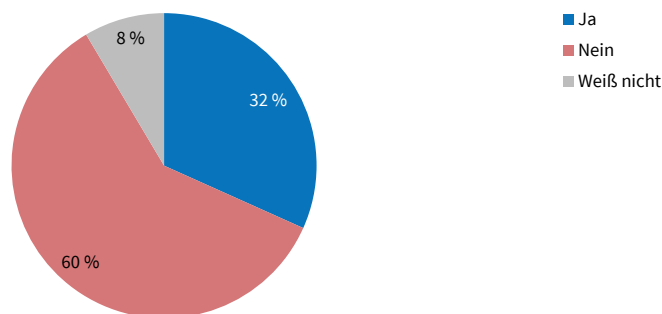
Deutlich positiver wird die von der Mindestlohnkommission empfohlene Erhöhung des Mindestlohns von derzeit 12 Euro auf 12,41 Euro im Jahr 2024 bewertet (siehe Abb. 6). Diese Anhebung befürworteten 64 % der Teilnehmerinnen und Teilnehmer. Positiv wird gesehen, dass es sich um eine moderate Steigerung handele, die aber für den Inflationsausgleich notwendig sei. Zudem wird hervorgehoben, dass wieder zu dem regulären Verfahren zurückgekehrt und die Mindestlohnkommission gestärkt wurde. Dagegen lehnen 29 % der Ökonominen und Ökonomen die Anhebung des Mindestlohns ab. Bei den jeweiligen Begründungen gibt es zwei Lager. Die einen unterstützen die Anhebung nicht, weil sie aus ihrer Sicht zu niedrig ausfalle. Das andere Lager lehnt den Mindestlohn grundsätzlich oder zumindest die vorherige Erhöhung auf 12 Euro ab. Etwa 7 % antworten mit »Weiß nicht«.

Nach Plänen der Bundesregierung sollen Alleinerziehende und Paare mit einem zu versteuernden Einkommen (im Jahr vor der Geburt) von mehr als 150 000 Euro ab dem Jahr 2024 kein Elterngeld mehr erhalten. Diese Regelung spaltet die Profession der Volkswirte: 46 % unterstützen das Vorhaben und 42 % lehnen es ab (siehe Abb. 7). Befürworterinnen und Befürworter der Absenkung argumentieren, dass Sozialleistungen auf einkommensschwache Familien fokussiert sein sollten und Beziehende von zu versteuerndem Einkommen über 150 000 Euro auch ohne Elterngeld auskämen. Kritikerinnen und Kritiker der geplanten Absenkung argumentieren, dass das Elterngeld nicht als Sozialleistung, sondern als familienpolitisches Instrument angesehen werden müsse und daher eine Gleichbehandlung von allen Familien angebracht wäre. Sie kritisieren, dass kaum

Abb. 4

Gebäudeenergiegesetz

Unterstützen Sie die im September 2023 verabschiedete Novelle des Gebäudeenergiegesetzes (»Heizungsgesetz«)?



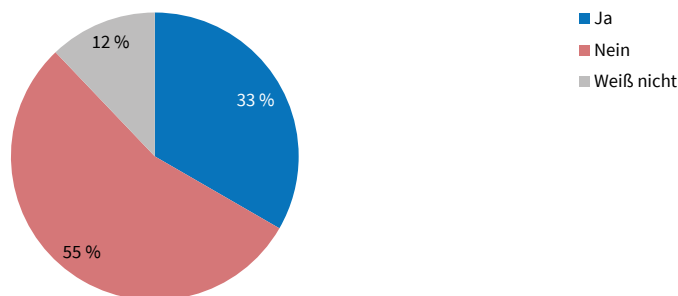
Quelle: Ökonomenpanel September 2023.

© ifo Institut

Abb. 5

Anhebung des Bürgergelds

Unterstützen Sie den Beschluss des Bundeskabinetts zur Anhebung des Bürgergelds um 12 % im Jahr 2024?



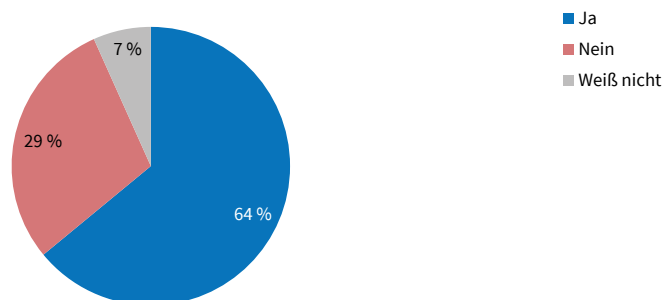
Quelle: Ökonomenpanel September 2023.

© ifo Institut

Abb. 6

Anhebung des Mindestlohns

Unterstützen Sie die von der Mindestlohnkommission empfohlene und von der Bundesregierung geplante Anhebung des Mindestlohns um etwa 3 % auf 12,41 Euro brutto pro Stunde im Jahr 2024?



Quelle: Ökonomenpanel September 2023.

© ifo Institut

Geld eingespart, aber dafür einkommensstarke Frauen diskriminiert würden. Als Folge erwarten sie, dass gut ausgebildete Frauen noch weniger Kinder bekommen würden. Etwa 12 % antworten mit »Weiß nicht«.

Cannabis-Legalisierung

Den Gesetzesentwurf der Bundesregierung zur Legalisierung von Cannabis unterstützen 34 % der Ökonominen und Ökonomen, 40 % lehnen ihn ab (siehe Abb. 8). Ganze 26 % antworten mit »Weiß nicht«. Die Ableh-

nung wird primär mit negativen gesundheitlichen Folgen, insbesondere für Kinder und Jugendliche, begründet. Einige Teilnehmerinnen und Teilnehmer kritisieren jedoch auch die mit dem Gesetz verbundene Regulierung und würden sich eine noch stärkere

Liberalisierung wünschen. Die Befürworterinnen und Befürworter der geplanten Legalisierung von Cannabis verweisen auf die Entkriminalisierung des bereits weit verbreiteten Konsums und einer möglichen Eindämmung der Schattenwirtschaft. So würden Polizei und Justiz entlastet.

EZB-Zinspolitik

Die Europäische Zentralbank (EZB) hat im September trotz der konjunkturellen Schwächephase in Deutschland eine weitere Erhöhung der europäischen Leitzinsen um 0,25 Prozentpunkte auf 4,5 % beschlossen. Dieser Schritt findet bei drei Viertel der Ökonominen und Ökonomen Unterstützung (siehe Abb. 9). Als Hauptgrund werden die immer noch deutlich über dem Ziel liegenden Inflationsraten genannt. Des Weiteren sollten auch die Inflationserwartungen gesenkt und die Glaubwürdigkeit der EZB gestärkt werden. Die Ökonominen und Ökonomen betonen zudem, dass es die Hauptaufgabe der EZB sei, für Preisstabilität zu sorgen, und konjunkturelle Erwägungen seien nur nachrangig einzubeziehen. Dagegen lehnen 15% der Teilnehmerinnen und Teilnehmer die Anhebung der Leitzinsen durch die EZB ab. Sie hätten eine Pause der Anhebungen im Sinne einer konjunkturellen Erholung bevorzugt und verweisen auf bereits sinkende Inflationsraten. Etwa 10 % antworten mit »Weiß nicht«.

Auch in diesem Aspekt weisen die Ökonominen und Ökonomen eine hohe Konstanz zu ihren vorherigen Positionen auf. Trotz der Turbulenzen im Banken- und Finanzsystem im Frühjahr 2023 gaben zwei Drittel der Teilnehmerinnen und Teilnehmer im Ökonomenpanel an, dass die EZB an der damaligen Zinspolitik festhalten und die Zinsen weiter erhöhen sollte (Fuest et al. 2023). Zuvor war der Leitzins für die Hauptrefinanzierungsgeschäfte auf 3,5% erhöht worden.

REFERENZEN

Fuest, C., K. Gründler, N. Potrafke und M. Schlepper (2023), »Keine Bankenkrise: Ökonominen und Ökonomen erwarten keine neue Finanzkrise und fordern Fortsetzung der Zinspolitik«, *ifo Schnelldienst* 4(76), 75-78.

Economist (2023), »Is Germany once again the sick man of Europe?«, verfügbar unter: <https://www.economist.com/leaders/2023/08/17/is-germany-once-again-the-sick-man-of-europe> aufgerufen am 30. September 2023.

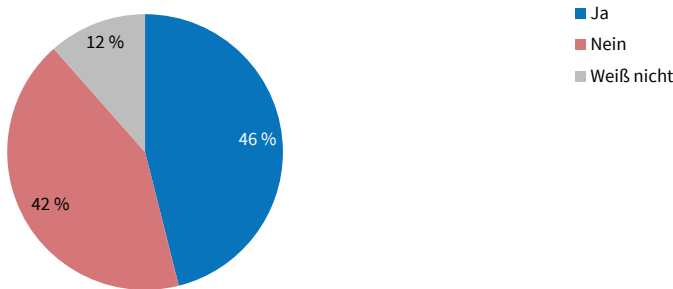
Gründler, K., N. Potrafke und F. Ruthardt (2022a), »Der Ampel-Koalitionsvertrag im Ökonomentest«, *ifo Schnelldienst* 1(75), 52-56.

Gründler, K., N. Potrafke und M. Schlepper (2022b), »Von Energiepreiskrise zum Energiekrieg: So würden die deutschen Ökonominen und Ökonomen handeln«, *ifo Schnelldienst* 11(75), 54-57.

Abb. 7

Einkommensgrenze beim Elterngeld

Unterstützen Sie den Beschluss der Bundesregierung, dass Alleinerziehende und Paare mit einem zu versteuernden Einkommen (im Jahr vor der Geburt) von mehr als 150 000 Euro kein Elterngeld erhalten sollen?



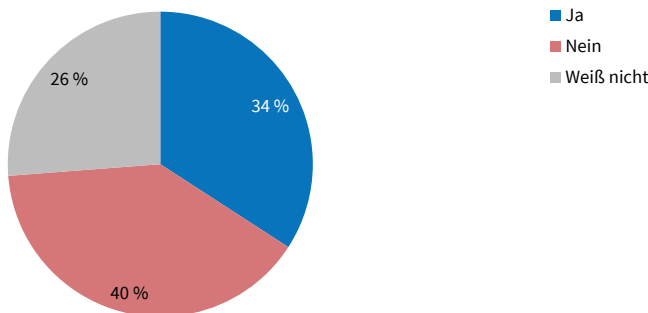
Quelle: Ökonomenpanel September 2023.

© ifo Institut

Abb. 8

Legalisierung von Cannabis

Unterstützen Sie den Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Legalisierung von Cannabis?



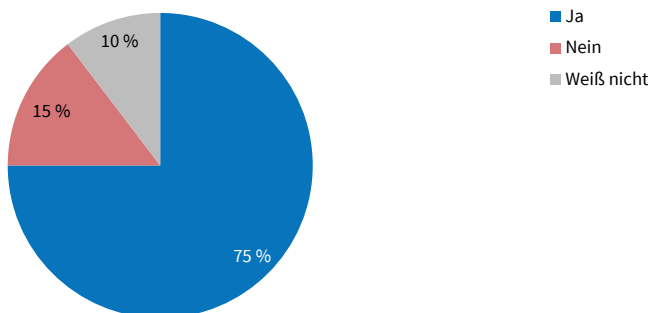
Quelle: Ökonomenpanel September 2023.

© ifo Institut

Abb. 9

Weitere Anhebung der Zinsen durch die EZB

Unterstützen Sie den Beschluss der EZB, die Zinsen trotz der konjunkturellen Schwächephase anzuheben?



Quelle: Ökonomenpanel September 2023.

© ifo Institut

Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose

Kaufkraft kehrt zurück – politische Unsicherheit hoch

Kurzfassung der Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2023

LAGE UND PROGNOSE DER WELTWIRTSCHAFT

Nach einem kräftigen Jahresauftakt hat die **Weltwirtschaft** im Sommer 2023 etwas an Schwung verloren. Dabei dämpft eine schwache Industrieproduktion schon seit einiger Zeit die Konjunktur, insbesondere in Europa. In China belasten hohe Schulden im Immobiliensektor die Wirtschaft. In vielen anderen Regionen dämpfen die stark gestiegenen Zinsen die Wohnungsbauinvestitionen deutlich. Die USA überraschten in der ersten Jahreshälfte mit einer kräftigen Expansion. Insgesamt stieg die Produktion im ersten Halbjahr in den fortgeschrittenen Volkswirtschaften deutlich, und auch die Schwellenländer verzeichneten robuste Zuwächse. Der Rückgang der Energiepreise schlägt sich vielerorts in einer deutlichen Verringerung der zuvor sehr hohen **Verbraucherpreisinflation** nieder. So ging die Teuerung in den USA von mehr als 9% im Vorjahr bis zum Juli 2023 auf 3,2% zurück. Im Euroraum sank die Inflation auf der Verbraucherstufe von über 10% auf 5,3% im August. Dennoch ist die Kerninflation ohne Energie und unverarbeitete Nahrungsmittel in vielen Ländern weiterhin hoch. Sie betrug im Juli 4,7% in den USA und 5,3% im Euroraum.

Angesichts der anhaltend hohen Inflation haben die Zentralbanken in vielen Ländern ihre Leitzinsen nochmals angehoben. Die Phase der Zinsanhebungen dürfte allerdings zu Ende gehen. Die **Finanzpolitik** wird im Prognosezeitraum in den meisten Ländern wohl leicht restriktiv sein oder nur moderate Impulse für die Konjunktur liefern.

Die **Weltwirtschaft** dürfte auch in den Wintermonaten nur verhalten expandieren. Die Schwäche der Industriekonjunktur wird wohl in den nächsten Monaten andauern, und die hohen Zinsen dämpfen die gesamtwirtschaftliche Nachfrage. Die Beschäftigung dürfte in den fortgeschrittenen Volkswirtschaften mit schwächerer Dynamik als im ersten Halbjahr 2023 expandieren. Allerdings werden der Rückgang der Inflation und ihr verzögerter Niederschlag in der Lohnentwicklung vielerorts dazu beitragen, dass die Realeinkommen der Beschäftigten im Prognosezeitraum wieder etwas steigen. Dies dürfte die Konsumausgaben beleben und die Konjunktur merklich stützen.

Die Institute gehen davon aus, dass die wichtigsten Zentralbanken im kommenden Jahr beginnen, ihre

IN KÜRZE

Deutschland befindet sich seit über einem Jahr im Abschwung. Der sprunghafte Anstieg der Energiepreise im Jahr 2022 hat der Erholung von der Pandemie ein jähes Ende bereitet. Allerdings haben mittlerweile die Löhne aufgrund der Teuerung angezogen, die Energiepreise abgenommen und die Exporteure die höheren Kosten teilweise weitergegeben, so dass Kaufkraft zurückkehrt. Daher dürfte der Abschwung zum Jahresende abklingen und der Auslastungsgrad der Wirtschaft im weiteren Verlauf wieder steigen. Alles in allem wird das Bruttoinlandsprodukt im Jahr 2023 um 0,6% sinken. Damit revidieren die Institute ihre Prognose vom Frühjahr 2023 kräftig um 0,9 Prozentpunkte nach unten. Der wichtigste Grund dafür ist, dass sich die Industrie und der Konsum langsamer erholen als im Frühjahr prognostiziert worden war. Für das Jahr 2024 liegt die Prognose mit 1,3% nur 0,2 Prozentpunkte unter der aus dem Frühjahr. Danach wird sich bemerkbar machen, dass das Potenzialwachstum aufgrund der schrumpfenden Erwerbsbevölkerung mittelfristig deutlich zusammenschmilzt.

Leitzinsen wieder zu senken, so dass dann allmählich auch die Investitionstätigkeit, insbesondere im Wohnbau, wieder etwas an Schwung gewinnt.

Dämpfend wirkt hingegen weiterhin die verhältnismäßig schwache Wirtschaftsentwicklung in **China**, wo die Krise im Immobiliensektor aufgrund von dessen hoher Bedeutung für Wertschöpfung und Beschäftigung die Einkommen der privaten Haushalte belastet.

Die **Inflation** dürfte im Prognosezeitraum nach und nach zurückgehen. Die Institute nehmen im Einklang mit den Notierungen auf den Terminmärkten leicht rückläufige Ölpreise an. Allerdings ist zu erwarten, dass der europäische Erdgaspreis bis zum Ende des Prognosezeitraums etwas über dem gegenwärtigen Niveau liegt. Die Kernraten dürften sich in Europa nur allmählich abschwächen. In den USA ebbt die Inflation in den kommenden Quartalen ebenfalls nur langsam ab, dort dürfte die 2%-Marke bei der Inflation Mitte 2024 in Reichweite kommen, im Euroraum gegen Ende des Jahres.

Insgesamt revidieren die Institute ihre Prognose für die Zunahme der **Weltproduktion** für das Jahr 2023 auf 2,5%, und damit um 0,5 Prozentpunkte nach oben. Die Prognose für den Zuwachs im Jahr 2024 fällt mit 2,3% um 0,3 Prozentpunkte geringer aus als im Frühjahr, denn ab dem zweiten Halbjahr 2023 wird die Konjunktur in Europa und in China nun schwächer eingeschätzt.

Bislang hat die internationale Konjunktur den steilen Anstieg von Inflation, Nominal- und Realzinsen recht gut verkräftet. Allerdings könnten die starken Preis- und Zinsänderungen die Stabilität von Finanzinstituten gefährden, und zwar insbesondere in Wirtschaftsräumen, wo – anders als in den USA im vergangenen Frühjahr – keine Rückversicherung in Gestalt starker geld- und finanzpolitischer Institutionen bereitstünde. Ein weiteres **Risiko** für die Weltwirtschaft geht derzeit von China aus, wo hohe Schulden der Unternehmen und Haushalte weiterhin die Bauwirtschaft belasten. Schließlich sind die geopolitischen Risiken nach wie vor hoch. Der Konflikt mit Russland kann jederzeit weiter eskalieren. Bedeutsame geopolitische Risiken ergeben sich auch aus den Spannungen zwischen China und den USA im Zusammenhang mit Taiwan.

LAGE UND PROGNOSE DER DEUTSCHEN WIRTSCHAFT

Deutschland befindet sich seit über einem Jahr im Abschwung. Seit Mitte des Jahres 2022 bleiben die Expansionsraten des Bruttoinlandsprodukts hinter dem Potenzialwachstum zurück. Die Wirtschaftsleistung liegt nunmehr zwar wieder in etwa auf dem Niveau von vor der Pandemie, dazu tragen aber über eine halbe Million Erwerbstätige mehr bei; die Arbeitsproduktivität ist also deutlich gesunken. Bis zu Beginn des Jahres 2022 war die Wirtschaft auf Erholungskurs von den pandemiebedingten Einschränkungen. Der sprunghafte Anstieg der Energiepreise hat der Erholung jedoch ein jähes Ende bereitet. Dieser Angebotsschock hat in den energieintensiven Wirtschaftszweigen einen Teil der Produktion wegbrechen lassen.

Die schon zuvor anziehende Verbraucherpreisinflation ist auf über 8% gestiegen. Dadurch wird den privaten Haushalten Kaufkraft entzogen. Die starke Teuerung hat die EZB veranlasst, die Leitzinsen innerhalb gut eines Jahres um über vier Prozentpunkte zu erhöhen. Das trifft insbesondere die Bauwirtschaft.

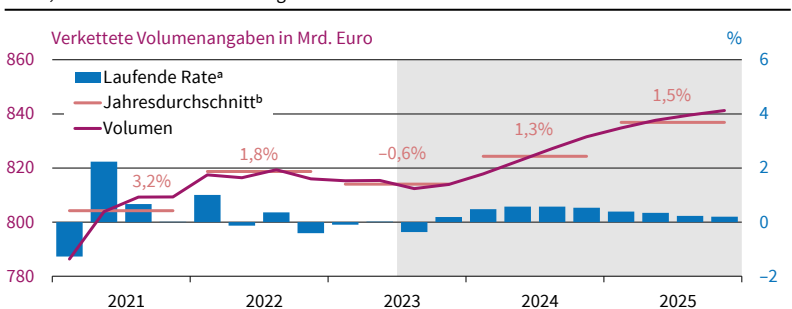
Hinzu kommt, dass die Politik der Bundesregierung Unternehmen und Haushalte massiv verunsichert; dies erschwert ökonomische Planungen und trägt dazu bei, dass die Konjunktur nicht zügig aus dem **Abschwung** herausfindet. Zwar haben die Ausüstungsinvestitionen die Konjunktur in der ersten Jahreshälfte noch gestützt, aber die Stimmung in den Unternehmen verschlechtert sich mittlerweile wieder. Insgesamt deuten die Indikatoren darauf hin, dass die Produktion im dritten Quartal 2023 nochmals spürbar gesunken ist. Allerdings haben mittlerweile die Löhne auf die Teuerung reagiert, so dass die Kaufkraft der Beschäftigten wieder steigen wird. Dies stabilisiert den privaten Konsum. Auch dadurch, dass im Prognosezeitraum bislang hemmende Faktoren wie erhöhte Krankenstände und Materialengpässe weiter nachlassen dürften, ergeben sich zeitweilig größere Expansionsspielräume.

Die Finanzpolitik ist ab dem kommenden Jahr restriktiv ausgerichtet, auch weil finanzpolitische Maßnahmen wegfallen, die in Reaktion auf den Energiepreisschock ergriffen wurden. Dem steht allerdings gegenüber, dass sich durch den kräftigen Rückgang der Importpreise für Energie und die Überwälzung von höheren Energiekosten auf die Exportpreise die Realeinkommen wieder verbessert haben und somit **Kaufkraft** zurückkehrt. Die Ausfuhren dürften ab dem Schlussquartal 2023 leicht anziehen, ihre Erholung wird aber wohl noch eine Zeit über schwach bleiben.

Alles in allem wird das **Bruttoinlandsprodukt** im Jahr 2023 um 0,6% sinken (vgl. Abbildung 1). Damit revidieren die Institute ihre Prognose vom Frühjahr 2023 kräftig um 0,9 Prozentpunkte nach unten. Der wichtigste Grund dafür ist, dass sich die Industrie und der Konsum langsamer erholen als im Frühjahr prognostiziert worden war. Für das Jahr 2024 liegt die Prognose mit 1,3% nur 0,2 Prozentpunkte unter der Prognose vom Frühjahr. Zum Ende des Prognosezeitraums im Jahr 2025 wird sich bemerkbar machen, dass das Potenzialwachstum aufgrund der schrumpfenden Erwerbsbevölkerung mittelfristig deutlich zusammensmilzt. Weil die Produktion im Zuge der konjunkturellen Erholung aber in den Jahren 2024 und 2025 vorübergehend etwas kräftiger expandieren dürfte, ergibt sich für den Jahresdurchschnitt 2025 eine Veränderungsrate des Bruttoinlandsprodukts von 1,5%.

Die konjunkturelle Schwäche ist mittlerweile auch auf dem **Arbeitsmarkt** angekommen. Angesichts der notorischen und sich perspektivisch weiter verschärfenden Personalknappheit in vielen Bereichen erwarten die Institute allerdings nur einen moderaten Anstieg der Arbeitslosigkeit auf 2,6 Millionen Personen

Abb. 1
Bruttoinlandsprodukt in Deutschland
Preis-, saison- und kalenderbereinigter Verlauf



^a Veränderung gegenüber dem Vorquartal in %.

^b Zahlenangaben: Veränderung der Ursprungswerte gegenüber dem Vorjahr.

Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen der Institute; ab 3. Quartal 2023: Prognose der Institute.

© Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2023

Tab. 1

Eckdaten der Prognose für Deutschland

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Bruttoinlandsprodukt ¹	-3,8	3,2	1,8	-0,6	1,3	1,5
Erwerbstätige ² (1 000 Personen)	44 915	44 984	45 596	45 910	46 038	46 008
Arbeitslose (1 000 Personen)	2 695	2 613	2 418	2 592	2 582	2 462
Arbeitslosenquote BA ³ (in %)	5,9	5,7	5,3	5,6	5,6	5,3
Verbraucherpreise ⁴	0,5	3,1	6,9	6,1	2,6	1,9
Lohnstückkosten ^{4,5}	3,0	0,0	3,5	6,6	4,2	2,1
Finanzierungssaldo des Staates ⁶						
in Mrd. Euro	-147,7	-129,7	-96,9	-89,5	-68,4	-47,9
in % des nominalen Bruttoinlandsprodukts	-4,3	-3,6	-2,5	-2,2	-1,6	-1,1
Leistungsbilanzsaldo						
in Mrd. Euro	240,2	278,7	162,0	268,6	300,3	307,7
in % des nominalen Bruttoinlandsprodukts	7,1	7,7	4,2	6,5	7,0	7,0

¹ Preisbereinigt, Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %. ² Inlandskonzept. ³ Arbeitslose in % der zivilen Erwerbspersonen (Definition gemäß Bundesagentur für Arbeit). ⁴ Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %. ⁵ Im Inland entstandene Arbeitnehmerentgelte je Arbeitnehmerstunde bezogen auf das preisbereinigte Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigenstunde. ⁶ In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (ESVG 2010).

Quellen: Statistisches Bundesamt; Bundesagentur für Arbeit; Deutsche Bundesbank; 2023 bis 2025: Prognose der Institute.

im Jahr 2023. In den beiden kommenden Jahren wird die Zahl der Arbeitslosen wohl leicht sinken.

An der Preisfront entspannt sich die Lage nach und nach. Die Energierohstoffpreise sind inzwischen deutlich niedriger als auf ihrem jüngsten Höhepunkt, und die Energiekomponente des Verbraucherpreisindex wirkt preisdämpfend. Die **Inflationsrate** dürfte im Jahr 2023 bei 6,1 % liegen und auf 2,6 % im Jahr 2024 und 1,9 % im Jahr 2025 zurückgehen. Die Kerninflation (Inflation ohne Energiepreise) sehen die Institute im laufenden Jahr bei 6,1 % und in den beiden kommenden Jahren bei 3,1 % (2024) bzw. 2,3 % (2025).

Das öffentliche Budgetdefizit sinkt auf 2,2 % in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt im Jahr 2023 und geht weiter auf 1,6 % im Jahr 2024 und 1,1 % im Jahr 2025 zurück. Dass das Defizit nicht schneller sinkt, obwohl die Schuldenbremse auf Bundesebene bereits im Jahr 2023 wieder in Kraft gesetzt wurde, liegt daran, dass die hohen Neuverschuldungsspielräume im Rahmen von Sondervermögen in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen erst defizitwirksam werden, wenn die Mittel nach und nach ausgegeben werden (vgl. Tabelle 1).

Ein **Aufwärtsrisiko** für die Prognose liegt darin, dass sich die deutsche Konjunktur besser als erwartet entwickeln könnte, falls die Inflation rascher zurückginge und die Leitzinsen früher als erwartet wieder gesenkt würden. Auch besteht die Möglichkeit, dass das Produktionspotenzial höher ist als von den Instituten geschätzt. In diesem Fall wären die Kapazitätsbeschränkungen weniger gravierend und die Möglichkeiten für eine wirtschaftliche Expansion größer.

Dem stehen jedoch erhebliche **Abwärtsrisiken** gegenüber. Eines davon besteht darin, dass die Energiepreise erneut erheblich steigen. In einem solchen Fall könnte sich der Abschwung verschärfen oder verlängern. Ferner stellen die konjunkturelle Entwicklung

in China und die sich abzeichnenden neuen Handelskonflikte zwischen der EU und China auf dem Gebiet der Elektrofahrzeuge eine Gefahr für die exportorientierte deutsche Wirtschaft dar.

Auch sorgt das politische Management der Energiewende für große **Unsicherheit**. Sollte die Politik fortgesetzt werden, die Emissionsreduktionsziele durch kleinteilige Eingriffe in die Entscheidungen der Unternehmen und Haushalte zu erreichen statt auf effiziente marktwirtschaftliche Instrumente wie einen hinreichend hohen CO₂-Preis und Zertifikatehandel zu setzen, würde die Energiewende letztlich teurer. Ein zunehmender Teil der Investitionen von Unternehmen und privaten Haushalten fließt in den Klimaschutz. Zwar wird dadurch der Ausstoß von Treibhausgasen reduziert, und Deutschland kommt seinen Emissionszielen näher. Die dafür notwendigen Investitionen sind aber vielfach vorzeitige Ersatzinvestitionen, die den Kapitalstock nicht erweitern. Simulationen zeigen, dass deshalb das Produktionspotenzial zum Ende des Jahrzehnts mit hoher Wahrscheinlichkeit gedämpft wird. Das Ausmaß der Einbußen hängt unter anderem davon ab, mit welcher Geschwindigkeit die erneuerbaren Energien ausgebaut werden und wie flexibel die Unternehmen ihren Energieeinsatz bei der Produktion anpassen können.

Der Umbau des Kapitalstocks kann leichter gelingen, wenn die Investitionsbereitschaft ohnehin hoch ist. Dafür ist es notwendig, die Standortbedingungen insgesamt und nicht nur für einzelne Unternehmen oder Wirtschaftszweige zu verbessern. So weisen einige Indikatoren zur **Standortqualität** auf Verbesserungsmöglichkeiten in den Bereichen Abgaben, Klimapolitik und Arbeitsmarkt hin. Zur Verbesserung der Investitionsbedingungen ist das Wachstumschancengesetz geplant. Die Maßnahmen des Gesetzes sind grundsätzlich geeignet, Investitionen zu fördern und

somit das Wirtschaftswachstum zu erhöhen. Mit einem geplanten Gesamtvolumen von jährlich knapp 7 Mrd. Euro ist der Umfang allerdings gering. Zudem verschlechtern die im Regierungsentwurf des Gesetzes vorgesehenen Steuersenkungen die Finanzsituation der Kommunen. Daher besteht die Gefahr, dass sie Investitionen zurückstellen.

Verunsicherung geht allerdings nicht nur von der Wirtschaftspolitik aus. Derzeit gerät etwas in Gefahr, das bis vor Kurzem in Deutschland als selbstverständlich galt: nämlich ein gesellschaftliches Klima, welches Haushalten und Unternehmen das Vertrauen gibt, dass die Grundregeln unserer Gesellschaft allgemein akzeptiert werden, und dass diese Grundregeln deshalb auch in Zukunft Bestand haben werden. Darunter fallen Selbstverständlichkeiten wie der Respekt vor allen Mitmenschen und vor dem Eigentum und der Handlungsfreiheit anderer. Seit einiger Zeit gewinnt **extremes Gedankengut** an Boden, welches diese Selbstverständlichkeiten in Frage stellt. Mögen die unmittelbaren Konjunkturrisiken dieser Tendenz auch begrenzt sein, so gehen von ihr doch erhebliche Risiken für die langfristigen Wachstums- und Wohlfahrtsaussichten aus.

Abgeschlossen in Halle (Saale) am 22. September 2023

Die Gemeinschaftsdiagnose wird zweimal im Jahr im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz erstellt. Am Herbstgutachten 2023 haben mitgewirkt:

- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin)
- ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V. in Kooperation mit dem Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO)
- Kiel Institut für Weltwirtschaft (IfW Kiel)
- Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH)
- RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung in Kooperation mit dem Institut für Höhere Studien Wien

Die Langfassung des Gutachtens Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose: Kaufkraft kehrt zurück – Politische Unsicherheit hoch, Herbst 2023, Halle (Saale) 2023, ist hier zu finden: <https://www.ifo.de/fakten/2023-09-28/gemeinschaftsdiagnose-herbst-2023>



THEMA IM NÄCHSTEN IFO SCHNELLDIENST:

ifo Schnelldienst 11/2023 erscheint am 15. November 2023

Demografischer Wandel – bekannte Herausforderung, neue Gestaltungsmöglichkeiten



PODCAST

WIRTSCHAFT FÜR ALLE



Auf Augenhöhe? Neue Fakten zur Gleichstellung der Geschlechter in Deutschland

Elena Herold
Anne Steuernagel



Wie groß sind die Gender-Gaps in Deutschland wirklich? Wie schneiden andere Länder ab? Was sind die Ursachen und welche Maßnahmen können die Ungleichheit verringern? Welche Rolle spielen Familie, Kinder, Geschlechterrollen und Einkommenspräferenzen? Über diese Fragen sprechen Elena Herold und Anne Steuernagel in der neuen Podcast-Folge von »Wirtschaft für alle«.

Weitere aktuelle Folgen des ifo Podcasts:



Inflation – Medizin oder Gift für die Konjunktur?

Prof. Timo Wollmershäuser

In Deutschland erreichte die Inflation im Oktober 2022 einen neuen Höhepunkt: Die Raten kletterten erstmals seit Jahrzehnten wieder über 10%. Über die Glaubwürdigkeit der Zentralbanken, sinnvolle und weniger sinnvolle Maßnahmen, Bürger*innen vor der Inflation zu schützen, und langfristige strukturelle Folgen des Preisauftriebs spricht Prof. Dr. Timo Wollmershäuser, Konjunkturchef am ifo Institut und Experte für Geldpolitik.



Neue Heimat, neue Hoffnung – ukrainische Geflüchtete in Deutschland

Dr. Yvonne Giesing, Dr. Tetyana Panchenko

Der Angriffskrieg Russlands in der Ukraine hat viele Menschen aus ihrer Heimat vertrieben – über 7 Millionen insgesamt. Welche Pläne, Hoffnungen und Erwartungen haben die ukrainischen Geflüchteten in Deutschland? Welche Folgen und Chancen ergeben sich daraus für die deutsche Wirtschaft und Gesellschaft?



Und überall, wo es Podcasts gibt!



www.ifo.de/podcast