

Realitätssinn in der Einwanderungsgesellschaft: Was die Bevölkerung in Deutschland über Zuwanderung denkt

Jan Schneider und Martin Weinmann¹



Jan Schneider



Martin Weinmann

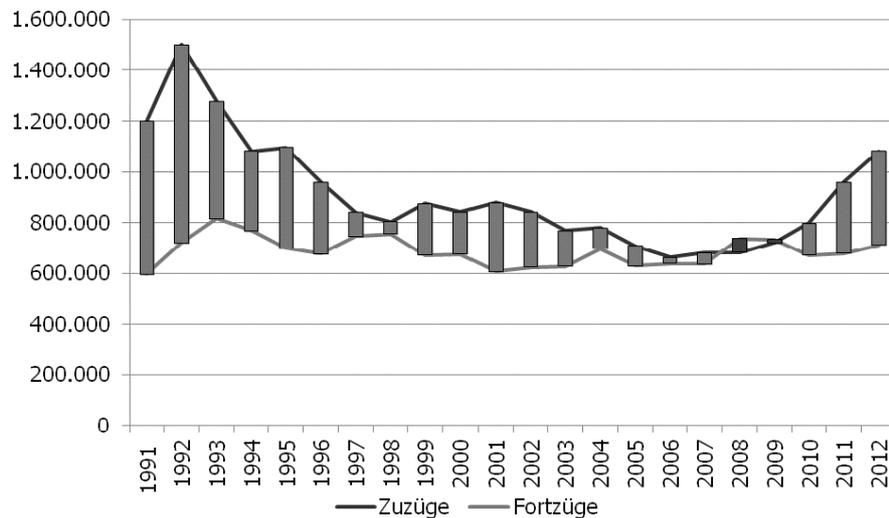
Zusammenfassung

Die Themen Zuwanderung und Integration wurden im politischen Diskurs in der Vergangenheit als heikel angesehen. Nicht selten wurde die ‚Ausländerpolitik‘ zum Wahlkampfthema, stets schien die öffentliche Meinung die Spielräume für politisches Handeln maßgeblich negativ mitzubestimmen. Die Auswertungen des SVR-Migrationsbarometers legen nahe, dass die Bevölkerung in Deutschland heutzutage aufgeklärter und pragmatischer mit dem Thema umgeht. Ihre mehrheitlichen Erwartungen und Einstellung spiegeln sich in der Wanderungsstatistik wider, wodurch die Gestaltungsspielräume der Politik im Hinblick auf Reformen größer geworden sind.

1. Zuwanderungstrends im neuen Jahrtausend: Auswanderungsland oder Einwanderungsland?

Kaum hatte sich nach der politischen Einigung auf ein Zuwanderungsgesetz Ende 2004 die Einsicht durchgesetzt, dass Deutschland zukünftig vielleicht ein *Einwanderungsland* sein könnte, folgten die rhetorischen Rückschläge: Mit dem Rückgang des Wanderungssaldos wurde seit 2007/2008 verstärkt über *Abwanderung* und *Braindrain* diskutiert (vgl. u.a. Brücker 2010; Deutscher Bundestag 2007). Tatsächlich war im zurückliegenden Jahrzehnt das Migrationsgeschehen vielen Veränderungen unterworfen. Ausgehend von deutlichen Wanderungsgewinnen zu Beginn der 2000er Jahre haben sich die Volumina der Zu- und Fortzüge immer stärker angeglichen. Nach einem zeitweise negativen Gesamtwanderungssaldo lassen sich mittlerweile wieder deutliche Wanderungsgewinne verzeichnen. Betrachtet man die Entwicklung der Zuzüge nach Deutschland innerhalb der letzten 20 Jahre (Abbildung 1), so fallen ein deutlicher Rückgang seit Anfang/Mitte der 1990er Jahre und ein erneuter, aber leichter Anstieg seit Mitte der 2000er Jahre auf.

Abbildung 1: Zu- und Fortzüge mit Wanderungssalden, 1991-2012



Anmerkung: Zahlen für 2012: vorläufige Wanderungsergebnisse.

Quelle: BMI/BAMF 2013: 15; Statistisches Bundesamt 2013a; eigene Darstellung.

Mitverantwortlich für den aktuellen, seit 2010 beobachtbaren Trend sind vor allem steigende Zuzüge aus anderen Ländern der Europäischen Union. Insgesamt betrug der Anteil der Zuzüge aus EU-Staaten an allen Zuzügen 2012 64%, 2009 waren es noch 57%. In absoluten Zahlen liegen die EU-2-Staaten (Rumänien und Bulgarien) sowie Polen und Ungarn vorne: Im Jahr 2012 betrug der positive Wanderungssaldo aus diesen vier Staaten +165.015 Personen. Damit machten sie rund 43% des gesamten Wanderungsgewinns unter den Ausländern aus (+387.149). Weitere wichtige Herkunftsstaaten von Zuwanderern waren Italien, Griechenland und Spanien; bei den Drittstaaten waren die Vereinigten Staaten, die Russische Föderation, China und Indien quantitativ besonders bedeutsam (Tabelle 1). Aus der Türkei wurden zwar 25.414 Zuzüge von Ausländern registriert, gleichzeitig aber auch 27.329 Fortzüge, was eine Netto-Abwanderung bedeutet.

Neben der Arbeitsmigration aus Drittstaaten und der EU-Binnenmigration sind bei der Betrachtung der Gesamtwanderungsstatistik vor allem die Flüchtlingsmigration und der Familiennachzug als wichtige Zuwanderungskategorien zu nennen (vgl. dazu umfassend BMI/BAMF 2013). Dabei hat sich in den letzten Jahrzehnten nicht nur die Zusammensetzung der Herkunftsländer verändert, sondern auch das Qualifikationsniveau der Neuzuwanderer, was mit Blick auf die Arbeitsmarktintegration besonders bedeutsam ist. So hat sich nach aktuellen Mikrozensus-Analysen des Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung zwischen 1996/97 und 2010/11 beispielsweise unter Neuzuwanderern der Anteil von Frauen mit einem hohen (d. h. tertiären, in der Regel akademischen) Bildungsabschluss von 19,6% auf 42,4% mehr als verdoppelt; bei den Männern stieg der Anteil von 22,6% auf 39,6% (Ette et al. 2013).

Herkunftsländer
Qualifikationsniveau

Tabelle 1: Zu- und Fortzüge von Ausländern, nach den 20 wichtigsten Herkunfts- und Zielstaaten, 2012

Herkunftsland		Zielland	
Insgesamt	965.908	Insgesamt	578.759
<i>darunter</i>		<i>darunter</i>	
Polen	176.367	Polen	108.245
Rumänien	116.154	Rumänien	70.470
Bulgarien	58.504	Bulgarien	33.460
Ungarn	53.892	Ungarn	27.727
Italien	42.167	Türkei	27.329
Griechenland	34.109	Italien	20.897
Spanien	29.910	Serbien	17.809
Türkei	25.414	Vereinigte Staaten	16.740
Serbien	22.475	Griechenland	12.139
Vereinigte Staaten	20.507	China	11.959
China	19.047	Kroatien	11.513
Russische Föderation	17.740	Spanien	11.147
Indien	16.652	Frankreich	10.458
Frankreich	15.581	Indien	10.411
Slowakei	13.593	Österreich	8.977
Kroatien	12.608	Russische Föderation	8.955
Vereinigtes Königreich	12.161	Bosnien und Herzegowina	8.693
Portugal	11.762	Slowakei	8.460
Österreich	11.593	Vereinigtes Königreich	7.704
Bosnien und Herzegowina	10.980	Niederlande	7.146

Anmerkung: vorläufige Wanderungsergebnisse.

Quelle: Statistisches Bundesamt 2013a

2. Demoskopie der Zuwanderung: Einwanderungskepsis, Fehlwahrnehmungen und die Rolle der Politik

Die Stimmungen innerhalb der Bevölkerung und die Politik stehen in einer Wechselwirkung zueinander, wobei die Wirkungsrichtung nicht immer eindeutig zu bestimmen ist. Verantwortungsvolle Regierungspolitik verhält sich stets ein Stück weit responsiv zur Mehrheitsmeinung: Sie ist auf die Zustimmung der Wählerschaft angewiesen und vertritt den vermeintlichen Wahlkonsens (Giovanni Sartori). Gleichzeitig muss sie sich durch Progressivität auszeichnen, also zu Reform und Innovation jenseits des reinen *vote seeking* fähig sein. Eine wichtige Rolle bei der Interaktion zwischen Politik und Elektorat spielen auch die Medien. Sowohl die Stimmungen innerhalb der Bevölkerung als auch politische Positionen werden über Medien transportiert und dabei nicht selten verstärkt bzw. verzerrt.

Auswanderungspolitik im Nicht-Einwanderungsland

Im Bereich der Zuwanderungspolitik zeigte sich in Deutschland eine entsprechende Wechselwirkung besonders deutlich seit Anfang der 1980er Jahre, als

die Politik begann, ihr Handeln an den zunehmend einwanderungsskeptischen Einstellungen der Bevölkerung auszurichten. Nach Jahren relativer öffentlicher Indifferenz, in denen Zuwanderung selten zum ‚Politikum‘ wurde, sondern sogar intensiv über Integrationskonzepte nachgedacht wurde, erfuhr die Ausländerpolitik in Deutschland einen fundamentalen Wandel. Bevölkerungsumfragen kamen zu dem Schluss, dass über Parteigrenzen hinweg eine zuzugskritische bis -feindliche Stimmung herrsche. Die Feststellung, dass Deutschland kein Einwanderungsland sei und die Rückkehr der ausländischen Arbeitnehmer erwünscht, griff bereits während der sozial-liberalen Koalition breiten Raum und wurde zur programmatischen Basis der konservativen Regierungen unter Helmut Kohl. Der damalige Innenminister Zimmermann beschwor eine Massenzuwanderung aus einem „anderen Kulturkreis“ herauf; unter der Maxime „Deutschland ist kein Einwanderungsland“ lag der Schwerpunkt der Ausländerpolitik auf der Förderung der Rückkehrbereitschaft sowie der Ergreifung aller „humanitär vertretbaren Maßnahmen“ zur Unterbindung des Zuzugs (vgl. Herbert 2003: 252ff.).² Vor dem Hintergrund einer angeblich „drohenden Millionenflut aus der Türkei“, als Folge des Assoziierungsabkommens zwischen Europäischer Gemeinschaft und Türkei, kamen Mitte der 1980er Jahre verschiedene Meinungsumfragen zu dem Ergebnis, dass vier Fünftel aller Bürger der Ansicht seien, es würden zu viele Ausländer in Deutschland leben. Darüber hinaus waren über zwei Fünftel der Bürger dafür, den weiteren Zuzug nach Deutschland zu begrenzen (ebd.: 258f.). Weite Teile der Bevölkerung befürworteten eine Rückkehr der in Deutschland lebenden Ausländer in ihre Heimat. Obwohl weitgehend klar war, dass der überwiegende Teil sich auf Dauer hier niederlassen würde, wagte die Politik keine programmatische Kehrtwende, da die Angst vor Zustimmungsverlusten zu groß war. In der Folge wurde die Ausländerpolitik ideologisch weiter aufgeladen und aus den Repräsentativ-Umfragen der 1980er Jahre ließ sich eine weit verbreitete Ablehnung von Ausländern bzw. Einwanderern entnehmen, die xenophobe Züge annahm (Leggewie 1993).

Asyldebatte: „Das Boot ist voll“

In der öffentlichen Debatte wurden die Zuzüge in der Regel nicht ins Verhältnis zu den Fortzügen gesetzt, was zu Fehlwahrnehmungen führte; außerdem wurde der Anteil der Flüchtlinge und Asylbewerber an allen Zuwanderern meist deutlich überschätzt. Mit dem Zuwachs von Asylbewerbern und den parallel steigenden Aussiedlerzahlen nach der Wiedervereinigung kam es innerhalb sehr kurzer Zeit zu einer Kulmination. Die Asyl- und Ausländerpolitik wurde besonders seitens der Union mit dem Ziel einer Grundgesetzänderung in den Mittelpunkt einer politischen Kampagne gerückt, während in den Jahren 1991 und 1992 das ‚Ausländer- und Asylthema‘ von nahezu 80% der Bevölkerung als größtes Problem angesehen wurde (Herbert 2003: 303). Die Stimmung wurde von Politik und Boulevardpresse noch weiter aufgeheizt und fand ihren negativen Höhepunkt in den gewalttätigen Übergriffen auf Ausländer bzw. Asylbewerber, zunächst in Hoyerswerda und anschließend an anderen Orten in

Deutschland, die von Teilen der Bevölkerung zumindest passive, teilweise sogar zustimmende Unterstützung und Beifall erfuhren. Öffentlich-medial wurde eine permanente Vermischung verschiedener Themen und Wahrnehmungsebenen betrieben, politisch wurden die fremdenfeindlichen Anschläge als legitimatorisches Moment für die Begrenzung des Asylbewerberzuzugs genutzt (vgl. Blanke 1993, Koopmans 1996).

Zwar war Anfang der 1990er Jahre nahezu die Hälfte der Bevölkerung der Ansicht, dass die deutsche Ausländerpolitik zu freundlich sei, doch selbst auf dem Höhepunkt der Asyldebatte sprachen sich ‚nur‘ 15% vollständig gegen die Aufnahme von Asylbewerbern aus und auch die aggressive Parole ‚Ausländer raus‘ wurde stets nur von einer sehr kleinen Minderheit unterstützt. Vielmehr waren diffuse Irritationen und Befürchtungen gegenüber dem Zuzug von Fremden verbreitet (und zwar besonders im Osten, wo es wenig Ausländer gab), die nicht zuletzt mit Fehlwahrnehmungen bzw. einem Widerspruch zwischen direkten Erfahrungen und politischer Einstellung erklärt wurden (Herbert 2003: 305ff.).

Seit der Jahrtausendwende hat sich im Vergleich zu den 1980er und 1990er Jahren⁴ die Wahrnehmung von Zuwanderung innerhalb der deutschen Bevölkerung schrittweise geändert. Querschnittsbetrachtungen des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) zeigen: Während 1999 noch etwa einem Drittel der Bevölkerung die Zuwanderung „große Sorgen“ bereitete, war es 2011 nur noch unter ein Viertel, das diese Ansicht vertrat.

3. Vorstellungen der Bevölkerung und Wanderungsrealitäten 2010-2012: Pragmatischer Realismus

Die Vorstellungen der Bevölkerung über die Wanderungsverhältnisse in Deutschland wurden mittels des „SVR-Migrationsbarometers 2011“ für das SVR-Jahresgutachten 2011 ermittelt. Im Rahmen dieser Befragung wurden die Einschätzungen der Bevölkerung zum Ausmaß der Zu- und Abwanderung, das gewünschte Maß unterschiedlicher Arten der Zuwanderung (z.B. Hochqualifizierte, Flüchtlinge) sowie die Beurteilung der Zuwanderungspolitik erhoben. Um zu einer Einschätzung zu gelangen, inwiefern diese Vorstellungen den tatsächlichen Gegebenheiten entsprechen, werden die Ergebnisse dieser Umfrage im Folgenden den ‚Wanderungsrealitäten‘ gegenübergestellt und im Anschluss knapp bewertet.

Beim „SVR-Migrationsbarometer 2011“ handelt es sich um eine telefonische Befragung in den Regionen Rhein-Ruhr, Rhein-Main, Stuttgart und Berlin (vgl. SVR 2011: 27ff.). Die insgesamt 2.450 Interviews wurden teilweise zweisprachig (Deutsch – Türkisch/Russisch) geführt, da über 70% der Befragten Personen mit Migrationshintergrund waren (insbesondere 14% Spät-/Aussiedler, 13% türkischer Migrationshintergrund, 22% EU-Migrationshintergrund). Für die Darstellung wurden die Ergebnisse mittels Gewichtung an die tatsächlichen Verhältnisse in Deutschland angeglichen (für eine methodische Be-

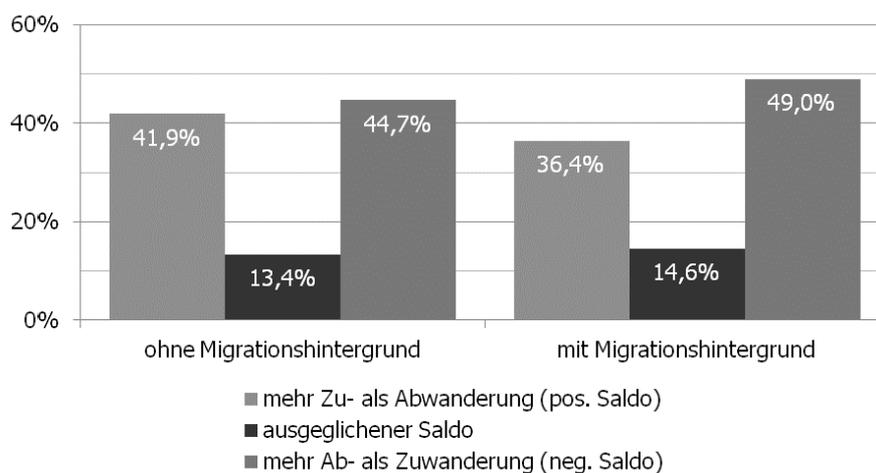
„SVR-Migrationsbarometer 2011“

schreibung s. ebd.: 28). Die Befragung fand im November/Dezember 2010 statt, also zu einem Zeitpunkt, als das Thema Zuwanderung durch die seit Spätsommer 2010 laufende ‚Sarrazin-Debatte‘ im Bewusstsein der Bevölkerung sehr präsent war. Die zu diesem Zeitpunkt geführte publizistische und politische Diskussion über ‚Zuwanderung aus fremden Kulturkreisen‘ (s. z.B. FAZ.NET 2010) war von den Zuwanderungsrealitäten weitgehend abgekoppelt: Trotz weitgehend ausgeglichener – und zu diesem Zeitpunkt sogar leicht negativer – Wanderungssalden in den öffentlichen Statistiken wurde eine „Massenzuwanderung vor allem aus der Türkei und arabischen Ländern nach Deutschland“ heraufbeschworen (SVR 2011: 28).

Dimensionen der Migration sind bekannt

Abbildung 2 verdeutlicht, dass im Jahr der Befragung (2010) größere Teile der Bevölkerung von einem negativen Wanderungssaldo, also von de facto Abwanderung ausgehen. Nur 40% der Mehrheitsbevölkerung und ein gutes Drittel der Zuwanderungsbevölkerung gehen von einem positiven Saldo (Nettozuwanderung) aus.

Abbildung 2: Schätzung des Wanderungssaldos im Befragungsjahr 2010

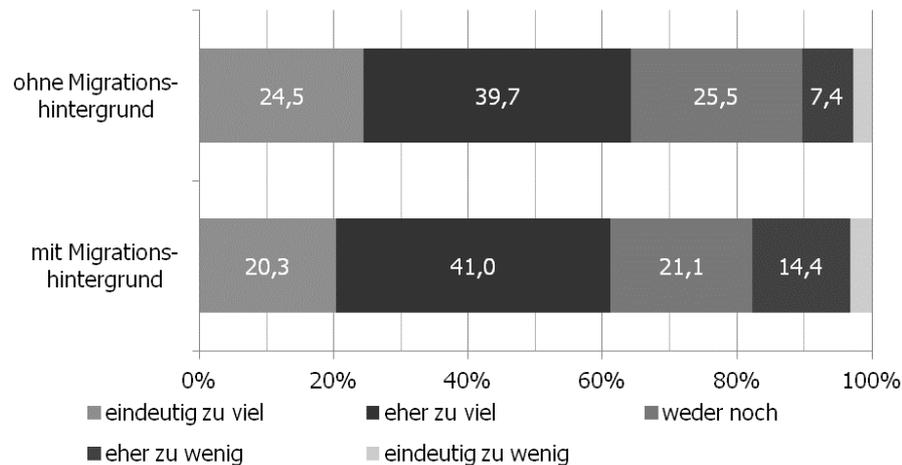


Quelle: SVR-Migrationsbarometer 2011, gewichtete Ergebnisse.

Wanderungssaldo Mit Blick auf die amtlichen Wanderungsstatistiken der letzten Jahre (Abbildung 1) wird deutlich, dass die Einwanderungsgesellschaft zum Zeitpunkt der Befragung über die realen Migrationsverhältnisse Deutschlands in seiner „statistischen Mittellage zwischen Ein- und Auswanderung“ (ebd.: 27) weitaus besser informiert ist, als es die Debatte kurz vor der Befragung hätte erwarten lassen: Große Teile der Bevölkerung wissen, dass in den vorangegangenen Jahren (2008/2009) mehr Menschen ab- als zugewandert waren bzw. dass der Wanderungssaldo nahezu ausgeglichen war. Die statistische Tatsache, dass

Deutschland zeitweise eher ein Land der Ab- oder Auswanderung, denn ein Ein- bzw. Zuwanderungsland war, ist den Befragten Ende 2010 durchaus bewusst. Weniger bekannt ist der Bevölkerung hingegen der Wandel bei den Hauptherkunftsländern: 30% gehen fälschlicherweise davon aus, dass die Türkei das Hauptherkunftsländ der Zuwanderung nach Deutschland ist, obwohl mittlerweile nur noch etwa 3% der Zuwanderer von dort kommen und die Türkei nicht mehr unter den fünf quantitativ bedeutsamsten Herkunftsländern ist (Tabelle 1). Nur 6% der Befragten wissen, dass Polen mittlerweile mit einem Anteil von 17% das Hauptherkunftsländ der Zugezogenen ist.

Abbildung 3: Bewertung derzeitiger Abwanderung (nur Personen, die von einem negativen Wanderungssaldo ausgehen)

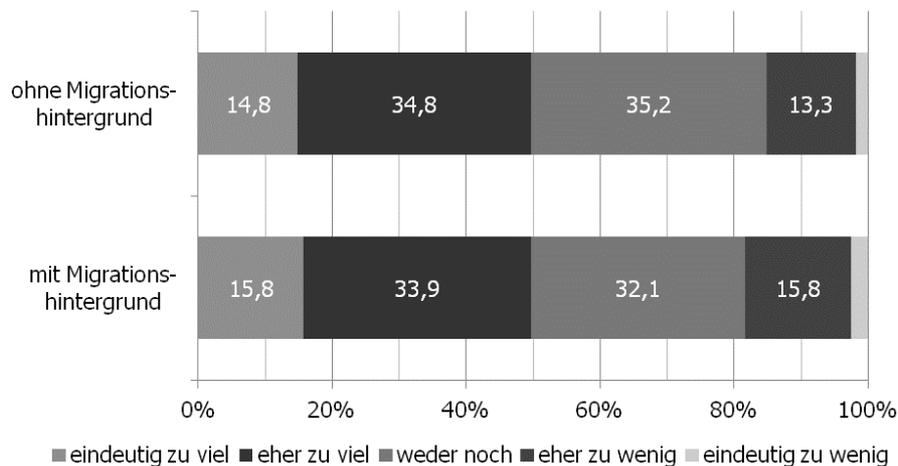


Quelle: SVR-Migrationsbarometer 2011, gewichtete Ergebnisse.

Beide Seiten der Einwanderungsgesellschaft – also sowohl Befragte ohne als auch mit Migrationshintergrund – sehen in der Abwanderung ein erhebliches Problem. Mehr als die Hälfte ist der Ansicht, dass (eindeutig/eher) zu viele Menschen aus Deutschland abwandern. Die negativen Folgen einer hohen Abwanderung in einer demografisch alternden und schrumpfenden Gesellschaft sind diesem Teil der Bevölkerung, der 2010 nach wie vor von einem negativen Wanderungssaldo ausgeht, also durchaus bewusst und werden mit Besorgnis wahrgenommen (Abbildung 3).

Die Mehrheit derjenigen, die von einer positiven Wanderungsbilanz zum Zeitpunkt der Befragung ausgehen, empfinden die Zuwanderung hingegen als zu hoch (Abbildung 4).

Abbildung 4: Bewertung derzeitiger Zuwanderung (nur Personen, die von einem positiven Wanderungssaldo ausgehen)



Quelle: SVR-Migrationsbarometer 2011, gewichtete Ergebnisse.

Zuwanderung erfährt somit auch bei Menschen mit Migrationshintergrund keineswegs automatische bedingungslose Befürwortung – auch wenn man dies zum Beispiel aufgrund der selbst gemachten Migrations-/Integrationserfahrungen und einer daraus resultierenden Solidarität unterstellen könnte. Entscheidend für die Einschätzung, ob es mehr oder weniger Zuwanderung nach Deutschland geben sollte, ist vor allem der Bildungshintergrund der Befragten: Mit steigendem Bildungsniveau geht eine stärkere Befürwortung von Zuwanderung einher (vgl. SVR 2011: 29). Die skeptische Haltung gegenüber Zuwanderung dieses Teils der Bevölkerung, also insbesondere der weniger gebildeten Personen, ist wenig verwunderlich: Zuwanderer sind in Beschäftigungsbereichen, die ein niedriges Qualifikations- und Bildungsniveau erfordern, überrepräsentiert. Nach neueren Untersuchungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesagentur für Arbeit ist die Arbeitsmarktwirkung von Zuwanderung eher für bereits hier lebende ausländische Arbeitskräfte negativ als für einheimische Arbeitskräfte (vgl. Brücker/Jahn 2010). Es könnte sich also bei der Skepsis dieses Teils der Bevölkerung mit Migrationshintergrund durchaus auch um Angst vor zusätzlicher Konkurrenz handeln.

Betrachtet man im Vergleich zu diesen Bewertungen von Zu- bzw. Abwanderung die realen Wanderungszahlen, also die Zu- und Fortzüge getrennt nach Deutschen und Ausländern (Tabelle 2), dann zeigt sich bei Deutschen ein negativer Wanderungssaldo, also mehr Abwanderung (Befragungsjahr 2010: ca. -26.000 Personen), während sich bei Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit ein positiver Saldo zeigt (Befragungsjahr 2010: +154.000 Personen).

Tabelle 2: Zu- und Fortzüge von Deutschen und Ausländern 2009-2011

Jahr	Zuzüge von Deut- schen	Anteil Spätaus- siedler	Fortzüge von Deut- schen	Saldo	Zuzüge von Aus- ländern	Fortzüge von Aus- ländern	Saldo
2009	114.700	2,6%	154.988	-40.288	606.314	578.808	+27.506
2010	114.752	1,8%	141.000	-26.248	683.530	529.605	+153.925
2011	116.604	1,8%	140.132	-23.528	841.695	538.837	+302.858

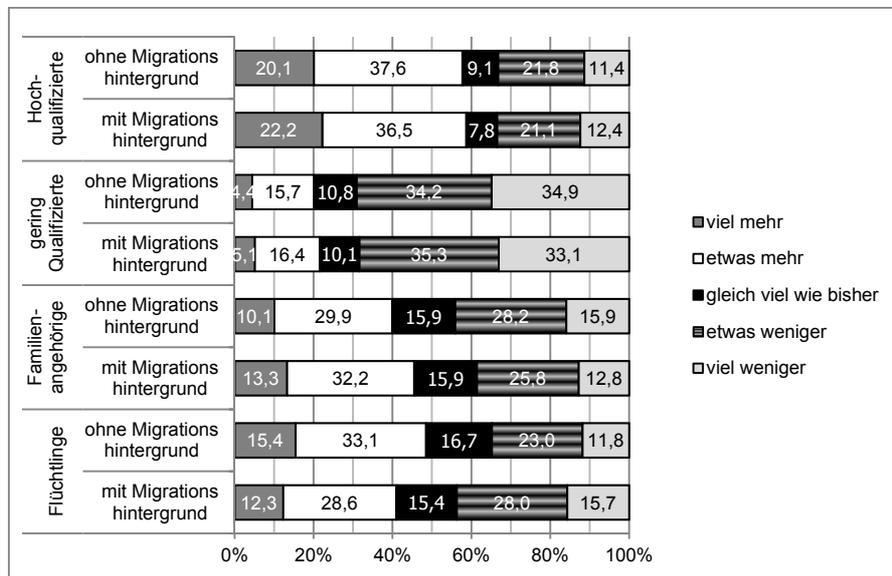
Quelle: BMI/BAMF 2011; 2012; 2013; eigene Darstellung.

Die Beurteilungen der Bevölkerung sind daher auch im Rahmen der regelmäßigen Berichte in Wissenschaft, Politik und Medien über einen Brain-Drain zu interpretieren: In der Öffentlichkeit wurde immer wieder debattiert, dass hochqualifizierte Deutsche das Land verlassen, während überwiegend gering qualifizierte Ausländer zuwandern (s. z.B. Allmendinger/Eickmeier 2003; Brücker 2010; Deutscher Bundestag 2007). Insbesondere im Jahr vor der Befragung im Rahmen des SVR-Migrationsbarometers sind besonders viele Deutsche fortgezogen (Vorbefragungsjahr 2009: 40.000 Personen). Auch wenn die Höhe der statistisch beobachteten Abwanderung aufgrund von Melderegisterbereinigungen mit Vorsicht interpretiert werden muss, wurde sie in der Öffentlichkeit vor allem als Nettoabwanderung kommuniziert, was die zuvor beschriebene negative Beurteilung der Abwanderung beeinflusst haben dürfte.

Nutzenorientierte Zuwanderung gewünscht

Insgesamt lassen sich anhand der hier dargestellten Wanderungsstatistik über das Qualifikationsniveau der Zuwanderer keine Aussagen treffen (vgl. dazu Ette et al. 2013). Beim Alter zeigt sich allerdings, dass 2010 und 2011 jeweils ca. ein Drittel der zugezogenen Ausländer unter 25 Jahre alt waren (Statistisches Bundesamt 2012: 82ff.; 2013b: 80ff.). Einschränkend muss bei der Beurteilung der Zu- und Fortzüge außerdem erwähnt werden, dass nicht gesagt werden kann, ob und in welchem Umfang diese tatsächlich gleichbedeutend mit einer dauerhaften Auswanderung bzw. Einwanderung sind. So können Fortziehende nach einiger Zeit wieder zuwandern und ggf. sogar, z.B. im Falle von Studierenden, mit besserer Qualifikation zurückkommen. Ebenso können Zuziehende, z.B. nach einem Studienaufenthalt oder einer befristeten Beschäftigung in Deutschland, wieder fortziehen. Um die Beurteilung von Zu- und Abwanderung durch die Bevölkerung differenzierter einordnen zu können, müssen daher auch die Meinungen zu unterschiedlichen Arten der Zuwanderung betrachtet werden (Abbildung 5).

Abbildung 5: Gewünschtes Maß unterschiedlicher Zuwanderungsarten



Quelle: SVR-Migrationsbarometer 2011, gewichtete Ergebnisse.

Zuwanderung von Hochqualifizierten

Bei den Zuwanderungsarten zeigt sich: Beide Seiten der Einwanderungsgesellschaft haben differenzierte Erwartungen an die künftige Migrationspolitik. Es findet keineswegs eine ‚Schwarz-Weiß-Malerei‘ nach dem Motto „entweder mehr oder weniger“ Zuwanderung statt, sondern es bestehen genaue und durchaus differenzierte Vorstellungen darüber, welche Arten der Zuwanderung gefördert und welche begrenzt werden sollten. Die deutsche Gesellschaft befürwortet einhellig die stärkere Zuwanderung von Hochqualifizierten. Gleichzeitig besteht Einigkeit hinsichtlich der Ablehnung der Zuwanderung von gering Qualifizierten und das sogar weitgehend unabhängig vom Bildungsniveau der Befragten (SVR 2011: 32). Die ablehnende Haltung von jeweils über 68% erscheint sehr hoch, zieht man in Betracht, dass es sich bei der Zuwanderung von Niedrigqualifizierten in der Regel um temporäre Formen der Beschäftigung handelt, die in bestimmten Branchen wie der Landwirtschaft geradezu zwingend notwendig ist und auch weitgehend reibungslos funktioniert. Offenbar wird die Zuwanderung von Niedrigqualifizierten von vielen eher als potenzielle ‚Einwanderung in die Sozialsysteme‘ wahrgenommen, die sich jedoch anhand aktueller Analysen nicht belegen lässt (siehe unten).

Etwas unterschiedlicher sind die Meinungen der Bevölkerung in den Bereichen Familien- und Fluchtmigration: Menschen mit Migrationshintergrund unterstützen den erleichterten Familiennachzug eher als Personen der Mehrheitsbevölkerung. Es kann davon ausgegangen werden, dass dies vorrangig auf die persönliche Betroffenheit (wenn z.B. nachzugsberechtigte Familienangehörige noch außerhalb Deutschlands leben) bzw. familiäre Erfahrungen (wenn man selbst bzw. Angehörige vom Recht auf Familiennachzug Gebrauch gemacht hat bzw. haben) zurückzuführen ist.

Einer verstärkten Aufnahme von Flüchtlingen steht hingegen die Hälfte der Befragten ohne Migrationshintergrund positiv gegenüber, während die Zuwandererbevölkerung in ihren Einstellungen etwas restriktiver ist. Dieser Befund gilt für die meisten Herkunftsgruppen. Zuwanderer aus Ländern, die auch häufig Herkunftsstaaten von Flüchtlingen sind (Afrika, Asien und Lateinamerika), stehen der humanitären Zuwanderung jedoch etwas positiver gegenüber. Darüber hinaus zeigt sich, dass in allen Gruppen (ob mit Migrationshintergrund oder ohne) ein höheres Bildungsniveau mit erhöhter Bereitschaft zur Aufnahme von Flüchtlingen einhergeht (SVR 2011: 32).

Zur Kontrastierung der im SVR-Migrationsbarometer abgefragten Erwartungen für die Zukunft können statistische Daten zu ausgewählten Arten der Zuwanderung von Drittstaatsangehörigen betrachtet werden (Tabelle 3). Da Unionsbürger aufgrund der Freizügigkeit in Deutschland keinen Aufenthaltstitel benötigen, liegen kaum Informationen zu den Zuwanderungsmotiven von Personen aus anderen Staaten der EU vor. Sie reisen jedoch mehrheitlich und deutlich häufiger (51%) als Drittstaatsangehörige (29%) zu Erwerbszwecken bzw. zur Aus- und Weiterbildung ein; hingegen wandern Drittstaatsangehörige mehrheitlich und deutlich häufiger (61%) als Unionsbürger (35%) aus familiären, politischen oder humanitären Gründen zu (vgl. SVR 2013: 63). Analysen anhand des Mikrozensus lassen darauf schließen, dass es sich bei der Zuwanderung von Unionsbürgern – von den Saisonarbeitern einmal abgesehen – überwiegend um qualifizierte Zuwanderung handelt (ebd.: 99ff.). Vor allem die Zuwanderer aus EU-Staaten scheinen somit weitgehend den im Migrationsbarometer ermittelten Präferenzen der Einwanderungsgesellschaft zu entsprechen.

Tabelle 3: Entwicklung unterschiedlicher Zuwanderungsarten 2009-2011

	Jahr	2009	2010	2011
Hochqualifizierte (nach §§ 19, 20 I+V, 21 AufenthG)	Anzahl	1.333	1.470	2.034
	Veränderung Vorjahr	-8,6%	+10,5%	+38,4%
Qualifizierte (nach § 18 IV 1+2 AufenthG)	Anzahl	14.816	17.889	23.912
	Veränderung Vorjahr	–*	+20,7%	+33,7%
gering Qualifizierte (nach § 18, 18 III AufenthG)	Anzahl	10.237	10.409	12.767
	Veränderung Vorjahr	–*	+1,6%	+22,7%
Familienangehörige (Familiennachzug nach AZR)	Anzahl	48.235	54.865	54.031
	Veränderung Vorjahr	-5,9%	+13,8%	-1,5%
Flüchtlinge (Asylerstantragsteller)	Anzahl	27.649	41.332	45.741
	Veränderung Vorjahr	+25,2%	+49,5%	+10,7%

Anmerkung: AufenthG: Aufenthaltsgesetz; AZR: Ausländerzentralregister; *Zahl nicht verfügbar, da die entsprechenden Speichersachverhalte zur Differenzierung erst 2009 in das AZR aufgenommen wurden.

Quelle: BMI/BAMF 2011; 2012; 2013; eigene Darstellung.

Tabelle 3 verdeutlicht, dass sich auch die Zuwanderung aus Drittstaaten seit 2009 tendenziell im Sinne der Bevölkerung entwickelt hat: Vor allem die Zuwanderung von Hochqualifizierten und Qualifizierten hat von 2010 auf 2011, wenn auch von einem insgesamt eher niedrigen Ausgangsniveau, deutlich zugenommen. Im Jahr 2010 nahm vor allem die Flüchtlingszuwanderung zu. Auch hier belegt das Migrationsbarometer eine durchaus beträchtliche Bereitschaft zur Aufnahme von Flüchtlingen (Abbildung 5).

Die vergleichende Betrachtung der Entwicklung der realen Wanderungsverhältnisse und der Vorstellungen und Wünsche der Bevölkerung zeigen, dass sich die Zuwanderung in Deutschland mittlerweile tendenziell im Sinne der Bevölkerung entwickelt. Die Einwanderungsgesellschaft ist bei der Bewertung der zuwanderungspolitischen Entwicklungen innerhalb des letzten Jahrzehntes zwar durchaus unterschiedlicher Meinung, neigt jedoch kaum zur konfliktiven Polarisierung: Jeweils etwa ein Drittel der Bevölkerung mit und ohne Migrationshintergrund sieht Verbesserungen (34% bzw. 36%) bzw. Verschlechterungen (35% bzw. 37%), während etwa ein weiteres Drittel kaum Veränderungen erkennen kann (jeweils ca. 29%; SVR 2011: 33f.). Diese weder eindeutig zustimmende noch eindeutig ablehnende Beurteilung der Migrationspolitik der jüngeren Vergangenheit weist zwar auf eine (drei)geteilte Haltung innerhalb der Bevölkerung hin. In der Gesamtbetrachtung bestätigt sie aber den realistisch-pragmatischen Umgang der Gesellschaft mit dem Thema Zuwanderung, der anhand der Gegenüberstellung der Ergebnisse des SVR-Migrationsbarometers 2011 und der tatsächlichen Wanderungsverhältnisse in Deutschland deutlich wird.

4. Neuer Migrationsrealismus = Zuwanderungspolitik unter neuen Vorzeichen?

Besonders im Kontext hochkontroverser Politikfelder, zu denen Einwanderung und Integration zweifelsohne gehören, konstituieren die Ergebnisse der Meinungs- und Einstellungsforschung häufig ein unsicheres Terrain, da sie akuten Stimmungslagen, spontanen (politischen) Handlungsabsichten und medialer Beeinflussung ausgesetzt sind (vgl. Leggewie 1993: 425). Doch im abstrakten Vergleich zur Situation Anfang der 1980er bis Mitte der 1990er Jahre scheint die Bevölkerung in Deutschland zu Beginn der 2010er Jahre souveräner und gelassener mit dem Thema Einwanderung umzugehen.⁴ Beide Seiten der Einwanderungsgesellschaft (also Zuwanderer und Mehrheitsbevölkerung) teilen eine zurückhaltend positive Einschätzung von Migration und Migrationspolitik. Dabei sind weder die Extreme einer „Migrationsphobie“, durch die für restriktive Abschottung plädiert wird, noch einer „Migrationsromantik“, in der unbegrenztem Zuzug das Wort geredet wird, zu beobachten (SVR 2011: 27f.). Hinzu kommt: Die Bevölkerung ist bemerkenswert gut über die Migrationsrealitäten informiert. Das Thema wird überwiegend pragmatisch, zum Teil – wie etwa mit Blick auf die Abwanderung – aber auch besorgt beobachtet und bewertet.

Indes liegen keine empirisch gesicherten Erkenntnisse darüber vor, warum dies so ist. So könnte die größere ‚Reife‘ im Umgang mit dem Thema Migration auf einen höheren allgemeinen Kenntnisstand bzw. Reflexionsgrad der Öffentlichkeit zurückzuführen sein – begünstigt etwa durch eine stärkere Exposition der Jüngeren innerhalb des Bildungssystems, eine veränderte Rolle der Medien (z.B. durch sachlichere Berichterstattung) oder einen Wandel des Diskurses in Politik und Wirtschaft in Verbindung mit proaktiven Handlungsansätzen, wobei vor allem der volkswirtschaftliche Vorteil der Zuwanderung von Hochqualifizierten intensiv und konsensual kommuniziert wurde.⁵

Den Realitätssinn und die Aufgeschlossenheit der Bevölkerung konnte die Politik jedenfalls in erstaunlich kurzer Zeit für weitreichende Reformschritte nutzen. Insbesondere mit der Umsetzung der so genannten EU-Blue-Card-Richtlinie zum 1. August 2012 gingen verschiedene Zuwanderungserleichterungen einher:

Reformschritte

- Drittstaatsangehörige mit einem akademischen Abschluss, die über ein konkretes Arbeitsplatzangebot mit einem Mindestbruttogehalt verfügen (2013: 46.400 Euro; bei ausgewählten Mangelberufen 36.192 Euro), erhalten die Blaue Karte EU. Diese ist auf höchstens vier Jahre befristet; nach spätestens 33 Monaten wird eine Niederlassungserlaubnis erteilt. Ehegatten von Blue-Card-Inhabern erhalten sofort uneingeschränkten Arbeitsmarktzugang (§§ 19a, 29 Abs. 5 AufenthG).
- Auch ohne ein konkretes Job-Angebot können Drittstaatsangehörige mit Hochschulabschluss zur Arbeitssuche nach Deutschland kommen. Wenn der Lebensunterhalt gesichert ist, können sie bis sechs Monate lang vor Ort nach einer angemessenen Stelle suchen (§ 18c AufenthG).
- Studierende aus Drittstaaten können nach erfolgreichem Abschluss ihres Studiums bis zu 18 Monate in Deutschland bleiben, um eine angemessene Beschäftigung zu finden. Während dieser Suche dürfen sie unbegrenzt arbeiten. Auch während des Studiums können sie pro Jahr bis zu 120 Tage (oder 240 halbe Tage) arbeiten, um ihren Lebensunterhalt zu verdienen (§ 16 Abs. 3 und 4 AufenthG).
- Außerdem können auch Studieninteressenten einen Aufenthaltstitel erhalten, mit dem sie bis zu neun Monate in Deutschland nach einem Studienplatz suchen können (§ 16 Abs. 1a AufenthG).

Eine deutliche Liberalisierung des Arbeitsmarktes für Zuwanderung bedeutet zudem die am 1. Juli 2013 in Kraft getretene neue Beschäftigungsverordnung: Sie enthält eine Liste von (nicht-akademischen) Ausbildungsberufen, für die Absolventen aus Drittstaaten ohne die bislang obligatorische Vorrangprüfung freien Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt erhalten. Dazu gehören Berufe in der Mechatronik, in der Elektrik und Elektrotechnik, in der Sanitär-, Heizungs- und Klimatechnik, im Eisenbahnverkehr sowie in der Alten- und Krankenpflege. Durch diese Reformen ist Deutschland nach Ansicht der OECD mittlerweile eines der Länder mit den geringsten Beschränkungen für die beschäftigungsorientierte Zuwanderung von hochqualifizierten Fachkräften (vgl. OECD 2013).

1. Juli 2013
Beschäftigungsverordnung

Diese in der Öffentlichkeit kaum beachteten und unaufgeregt diskutierten Reformen und Entwicklungen sind nicht zuletzt Ausdruck eines mittlerweile

Migrationsrealismus etablierten Migrationsrealismus in der deutschen Gesellschaft: Weder Politik noch Bevölkerung verschließen die Augen davor, dass Zuwanderung nach Deutschland notwendig ist und die Bundesrepublik ein Einwanderungsland ist. Es mag unter normativen und moralischen Gesichtspunkten bedenklich sein, wenn unter einem utilitaristischen Primat vorrangig demographisch und arbeitsmarktpolitisch ‚nützliche Zuwanderer‘ einreisen dürfen. Wie anhand des SVR-Migrationsbarometers 2011 gezeigt wurde, befürwortet die deutsche Bevölkerung aber auch in einem erheblichen Maße eine verstärkte Aufnahme von Flüchtlingen – eine Entwicklung, die zwei Jahrzehnte zuvor vor dem Hintergrund der polemisch geführten Asyldebatte kaum vorstellbar gewesen wäre. Dennoch: Nach wie vor bestehen Vorbehalte gegenüber gering qualifizierten Zuwanderern. Eine Erklärungsmöglichkeit für die Vorbehalte gegenüber einem stärkeren Zuzug von Geringqualifizierten ist die Furcht vor Konflikt- und Konkurrenzsituationen – insbesondere aufseiten der Zuwandererbevolkerung. Vorbehalte können aber auch auf Bedenken zurückzuführen sein, dass Niedrigqualifizierte aufgrund eines höheren Arbeitslosigkeitsrisikos häufiger von Sozialtransfers abhängig werden könnten. Die in jüngerer Zeit aufflammende Debatte über eine vermeintlich flächendeckende Armutszuwanderung (vgl. u.a. Deutscher Städtetag 2013) bestätigt diese Interpretation. Im Hinblick auf die in den offiziellen Statistiken abgebildeten ‚Zuwanderungsrealitäten‘ scheinen diese Befürchtungen indes wenig substantiell, weisen doch EU-Zuwanderer eine Erwerbsbeteiligung von deutlich über 80% und Drittstaatszuwanderer von rund 72% auf (SVR 2013: 105). Hingegen handelt es sich beim Zuzug von Niedrigqualifizierten größtenteils um saisonale Beschäftigung, d. h. um temporäre Migration. Diese Zuwanderung müsste somit unter den bereits erwähnten, in der Bevölkerung verbreiteten Nützlichkeitsabwägungen eigentlich begrüßt werden. Möglicherweise bedarf es hier noch einer stärker aufklärerischen und auf die Vermittlung der Realitäten zielenden Rolle seitens der Politik, der Medien und der (politischen) Bildung. Solche Bemühungen könnten auch dazu beitragen, die immer noch weit verbreitete und durch die Thesen Thilo Sarrazins manifestierte Fehlwahrnehmung zu korrigieren, wonach die Türkei das wichtigste Herkunftsland von Neuzuwanderern sei.

Fazit und Ausblick

Die Gegenüberstellung der Einschätzungen und Meinungen der Bevölkerung zu den Migrationsverhältnissen in Deutschland konkret sowie zur Entwicklung der Migrationspolitik im Allgemeinen mit den statistisch gemessenen ‚Wanderungsrealitäten‘ hat verdeutlicht, dass in der bundesrepublikanischen Einwanderungsgesellschaft durchaus gute Kenntnisse und ausgewogene Ansichten über Zuwanderung vorherrschen. Dabei stimmen Personen mit und ohne Migrationshintergrund bei der Einschätzung der Migrationspolitik weitgehend überein. Belegt werden konnte auch, dass in der Bevölkerung eine breite Akzeptanz für die in der jüngeren Vergangenheit ergriffenen Maßnahmen in der Zuwanderungspolitik besteht (Hochqualifiziertenzuwanderung), zugleich in

großen Teilen aber auch Verständnis für die humanitären Verpflichtungen Deutschlands vorherrscht (Flüchtlingszuwanderung). Die politischen Akteure finden somit gute Ausgangsbedingungen vor, um die Bevölkerung bei aktuellen und zukünftigen Herausforderungen der Migrationssteuerung ‚mitzunehmen‘ und zuwanderungspolitische Reformen konsensfähig zu machen.

Anmerkungen

- 1 Die Verfasser arbeiten in der Geschäftsstelle des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR). Der Beitrag gibt ihre persönliche Auffassung wieder. Der Beitrag stellt eine überarbeitete und erweiterte Fassung eines Vortrags der Autoren auf der Jahrestagung der Deutschen Gesellschaft für Demographie (DGD) im Frühjahr 2013 dar.
- 2 Im Sommer 2013 erregte die Auswertung vormals geheimer britischer Regierungsdokumente durch Spiegel Online Aufsehen, wonach der damals neu gewählte Bundeskanzler Helmut Kohl der britischen Premierministerin Margret Thatcher bei ihrem ersten Besuch in Bonn im Oktober 1982 einen radikalen Rückkehrplan angedeutet habe: Über die nächsten vier Jahre werde es notwendig sein, die Zahl der Türken um 50 Prozent zu reduzieren – aber er könne dies noch nicht öffentlich sagen; es sei unmöglich für Deutschland, die Türken in ihrer gegenwärtigen Zahl zu assimilieren (Spiegel Online vom 01.08.2013; <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/kohl-wollte-jeden-zweiten-tuerken-in-deutschland-loswerden-a-914318.html>).
- 3 Im Rahmen der Debatte um die doppelte Staatsangehörigkeit Ende der 1990er Jahre zeigte sich ein weiteres Mal, in welchem Verhältnis Bevölkerungsmeinung und Politik zueinander stehen. Mehr als die Hälfte der Bevölkerung in Deutschland lehnte laut Umfrageergebnissen die doppelte Staatsbürgerschaft ab (Lebhardt/Münz 1999: 103). Mit einer Unterschriftenaktion machte die Union bei der Landtagswahl in Hessen im Rahmen ihrer Kampagne gegen den Doppelpass mobil, gewann in der Folge die Wahl und zwang aufgrund der veränderten Mehrheitsverhältnisse im Bundestag die Bundesregierung dazu, ihren Gesetzentwurf zu überarbeiten und auf einen Kompromiss einzugehen.
- 4 Und das, obwohl sich die Rhetorik mancher Politiker z.B. hinsichtlich eines vermeintlichen Zuzugs aus ‚fremden Kulturkreisen‘ manchmal noch ähnelt.
- 5 In einem ähnlichen Kontext vermutet beispielsweise Leibold (2010: 153) einen positiven Zusammenhang zwischen dem Rückgang gemessener islamfeindlicher Einstellungen in der deutschen Bevölkerung zwischen 2006 und 2008 und den medienwirksamen Dialogveranstaltungen *Integrationsgipfel* und *Deutsche Islam Konferenz*. Er interpretiert den Einfluss dieser medien- und öffentlichkeitswirksamen Formate dahingehend, dass sie auf die Bevölkerung den Eindruck eines geregelten Integrationsgeschehens in Deutschland entstehen ließen. Dadurch werde eine differenziertere Bewertung des Integrationsprozesses ermöglicht, so dass letzterer nicht mehr so leicht als ‚gescheitert‘ zu betrachten sei.

Literatur

- Allmendinger, Jutta/Eickmeier, Andrea (2003): Brain Drain. Ursachen für die Auswanderung akademischer Leistungseliten in die USA. In: Beiträge zur Hochschulforschung, 25. Jg.(2), S. 26-34.
- Blanke, Bernhardt (1993): „Schnell entscheiden – rasch abschieben“. Zur Kommunikationsstruktur der Asyldebatte. In: Blanke, Bernhardt (Hg.): Zuwanderung und Asyl in der Konkurrenzgesellschaft. Opladen, S. 9-23.
- BMI/BAMF (2011): Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung. Migrationsbericht 2009. Nürnberg.

- BMI/BAMF (2012): Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung. Migrationsbericht 2010. Nürnberg.
- BMI/BAMF (2013): Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung. Migrationsbericht 2011. Nürnberg.
- Brücker, Herbert (2010): Deutschland leidet unter einem Brain Drain. In: Wirtschaftsdienst, 90. Jg.(3), S. 138-139.
- Brücker, Herbert/Jahn, Elke J. (2010): Arbeitsmarktwirkungen der Migration: Einheimische Arbeitskräfte gewinnen durch Zuwanderung. In: IAB Kurzbericht 26/2010.
- Deutscher Bundestag (2007): Drucksache 16/5417. Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Fraktion der FDP „Konsequenzen der Auswanderung Hochqualifizierter aus Deutschland“. Berlin.
- Deutscher Städtetag (2013): Positionspapier des Deutschen Städtetages zu den Fragen der Zuwanderung aus Rumänien und Bulgarien vom 22.01.2013. Berlin.
- Ette, Andreas/Mundil-Schwarz, Rabea/Sauer, Lenore/Sulak, Harun (2013): Ein neues Bild der Migration: Sozioökonomische Struktur und Arbeitsmarktintegration von Neuzuwanderern aus Drittstaaten in Deutschland. In: Bevölkerungsforschung, 34. Jg.(2), S. 2-11.
- FAZ.NET (2010): Migrationsdebatte: Seehofer befürwortet Einwanderungsstopp für „fremde Kulturkreise“. Beitrag vom 09.10.2010. <http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/migrationsdebatte-seehofer-befuerwortet-einwanderungsstopp-fuer-fremde-kulturkreise-1622153.html>.
- Herbert, Ulrich (2003): Geschichte der Ausländerpolitik. Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter, Flüchtlinge. Lizenzausgabe für die Bundeszentrale für politische Bildung. Bonn.
- Koopmans, Ruud (1996): Asyl: Die Karriere eines politischen Konflikts. In: Daele, Wolfgang van den/Neidhardt, Friedhelm (Hg.): Kommunikation und Entscheidung. Politische Funktionen öffentlicher Meinungsbildung und diskursiver Verfahren. Berlin, S. 167-192.
- Lebhardt, Gustav/Münz, Rainer (1999): Migration und Fremdenfeindlichkeit. Fakten, Meinungen und Einstellungen zu internationaler Migration, ausländischer Bevölkerung und staatlicher Ausländerpolitik in Österreich. Institut für Demographie: Wien.
- Leggewie, Claus (1993): ‚Stolz, ein Deutscher zu sein...‘ – die neue Angst vor dem Fremden. In: Bade, Klaus J. (Hg.): Deutsche im Ausland – Fremde in Deutschland. Migration in Geschichte und Gegenwart. München, S. 423-430.
- Leibold, Jürgen (2010): Fremdenfeindlichkeit und Islamophobie. Fakten zum gegenwärtigen Verhältnis genereller und spezifischer Vorurteile. In: Schneiders, Thorsten Gerald (Hg.): Islamfeindlichkeit. Wenn die Grenzen der Kritik verschwimmen, 2., aktualisierte und erweiterte Auflage. Wiesbaden, S. 149-158.
- OECD (2013): Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte: Deutschland. Paris. <http://www.oecd.org/berlin/publikationen/arbeitsmigration.htm>
- Statistisches Bundesamt (2012): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Wanderungen 2010. Fachserie 1 Reihe 1.2. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2013a): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Vorläufige Wanderungsergebnisse 2012. Wiesbaden. https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/Wanderungen/vorlaeufigeWanderungen5127101127004.pdf?__blob=publicationFile
- Statistisches Bundesamt (2013b): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Wanderungen 2011. Fachserie 1 Reihe 1.2. Wiesbaden.
- SVR – Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2011): Migrationsland 2011. Jahresgutachten 2011 mit Migrationsbarometer. Berlin.
- SVR – Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2013): Erfolgsfall Europa? Folgen und Herausforderungen der EU-Freizügigkeit für Deutschland. Jahresgutachten 2013 mit Migrationsbarometer. Berlin