

Die Zuwanderung nach Deutschland und die Integration von Migranten in die deutsche Gesellschaft findet seit einigen Jahren hohe Aufmerksamkeit, und statistische Informationen über das Zuwanderungsgeschehen und über die in Deutschland lebenden Migranten werden angefordert. Denn um eine gute Migrationspolitik zu entwickeln, bedarf es einer zuverlässigen Datengrundlage. Wie fundiert und international vergleichbar sind die Informationen, die die Statistik bereitstellt?

Wunsch und Realität liegen weit auseinander

Migration ist weltweit zu einem zentralen Thema von Politik, Gesellschaft und Wirtschaft geworden. Die Global Commission on International Migration (GCIM) hat Ende letzten Jahres ihren Abschlussbericht publiziert. Weltbank, Internationaler Währungsfonds, verschiedene Unterorganisationen der UN, die Kommission der Europäischen Union (EU), die OECD, die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) oder die Internationale Migrationsorganisation (IOM) veröffentlichen regelmäßig eine Vielzahl von Migrationsberichten, -Outlooks, -Reports und -Dokumenten. In Deutschland sind nach dem Bericht der Unabhängigen Kommission »Zuwanderung« (Süssmuth-Bericht) oder dem Jahresgutachten des Sachverständigenrates für Zuwanderung und Integration verschiedene Bundesministerien und Bundesämter aktiver geworden. So hat Anfang Juli 2006 das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) im Auftrag der Bundesregierung den Migrationsbericht 2005 vorgelegt.

Es gibt also zum Thema Zuwanderung viel zu sagen. Und das ist auch richtig so. Denn Zuwanderung ist in der Tat ein Phänomen, das nahezu alle Bereiche in Politik, Gesellschaft und Wirtschaft berührt. Es geht um so wichtige Fragen wie politische Staatsangehörigkeit, gesellschaftliche Teilhabe, ökonomische Wachstums- oder Beschäftigungseffekte. Es ist zum populären Allgemeinplatz geworden, dass eine klug festgelegte, in sich stimmige Zuwanderungs- und Integrationspolitik von fundamentaler Bedeutung für politische Stabilität und ökonomische Prosperität sei. Schade genug, dass in Deutschland Wunsch und Realität bei der

Migrationspolitik doch noch sehr weit auseinander liegen.

Um eine gute Migrationspolitik zu finden, bedarf es zunächst guter analytischer Konzepte. Dazu wiederum sind empirisch gesicherte Erkenntnisse von Nöten. Und hier kommt die Zuwanderungsstatistik ins Spiel: Nur wenn die Datengrundlage genügend verlässlich ist, lassen sich brauchbare politische Vorschläge formulieren. Ansonsten drohen Entscheidungsträger und Meinungsmacher zu schnell einer ohnehin ständigen Versuchung zu erliegen. Sie besteht darin, das Thema der Zuwanderung zu eigenen Zwecken zu instrumentalisieren, um so Stimmen zu fangen, partikuläre Interessengruppen zu befriedigen oder mediale Aufmerksamkeit zu erheischen. Typisch hierfür ist – nicht nur in Deutschland –, dass dann auf unzureichender empirischer Grundlage beispielsweise die unzweifelhaft vorhandenen ökonomischen Vorteile der Zuwanderung klein geredet und die ebenso unzweifelhaft bestehenden gesellschaftlichen Integrationskosten hoch gerechnet werden. Oder dass mit und aus Kriminalstatistiken sehr schnell Schlussfolgerungen zur Ausländerkriminalität gezogen werden, ohne die Daten nach Alter, Geschlecht, Beschäftigung oder auch schlicht um Erhebungs- und Messfehler zu korrigieren.

Migrationsstatistik: Vielfalt der Definitionen

Gute Zuwanderungspolitik braucht also gute statistische Daten. Die Forderung ist unstrittig. »Da die Migrationspolitik auch künftig weiter an Bedeutung zunimmt,



Thomas Straubhaar*

* Prof. Dr. Thomas Straubhaar ist Präsident des Hamburgischen WeltWirtschaftsinstituts HWWI und lehrt an der Universität Hamburg.

wird es für die Entscheidungsfindung von Politik und Verwaltung immer wichtiger, möglichst aktuelles, vollständiges und ausreichend detailliertes Material über Migration zur Hand zu haben« (Migrationsbericht 2005, 4). Wird die Praxis diesen Erwartungen gerecht? Nimmt man zunächst die internationale Ebene, bestehen nach wie vor gewaltige Differenzen. Trotz vieler Anstrengungen, die durchaus respektable Verbesserungen zur Folge hatten, sind die Migrationsdaten international lediglich bedingt konsistent und damit nur eingeschränkt vergleichbar. Zwischen den Migrationsstatistiken von Weltbank, Eurostat oder OECD klaffen riesige Lücken. Das ist eigentlich auch nicht so verwunderlich. Das Problem beginnt schon bei definitorischen Feinheiten. Wann ist man als Ausländer Inländer? Nach internationalen Gepflogenheiten geht es dabei um den Lebensmittelpunkt einer Person. So wird beispielsweise für die Ermittlung des Bruttosozialprodukts ein Ausländer zum Inländer, wenn er mehr als sechs Monate im Inland lebt. Für die internationalen Wanderungsstatistiken jedoch wird von Zuwanderung dann gesprochen, wenn eine Person mindestens ein Jahr im Zielland lebt. Für die deutsche Wanderungsstatistik hingegen spielt nicht die Aufenthaltsdauer eine Rolle, sondern das bloße Faktum der behördlichen An- und Abmeldung.

Zur Frage des Ausländer-Seins oder Inländer-Werden gehört auch die Möglichkeit, die Staatsangehörigkeit zu wechseln. So leben in Deutschland viele Menschen, die nach deutschem Verständnis noch immer Ausländer sind, die aber andernorts längst Inländer geworden wären. Deshalb bleiben im internationalen Vergleich der Migrationsstatistiken Differenz bestehen, selbst wenn das neue deutsche Staatsangehörigkeitsrecht vom 1. Januar 2000 den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit vereinfacht hat. Stellt man die Zahl der »Ausländer« der Zahl der »im Ausland Geborenen« gegenüber, beträgt der Anteil der Ausländer an der Gesamtwohnbevölkerung beispielsweise in Deutschland (für das Jahr 2004) rund 9%, der Anteil der im Ausland Geborenen an der Gesamtwohnbevölkerung jedoch 13% (vgl. OECD 2006). Für die traditionellen Einwanderungsländer sind die Anteile 7% (Ausländer) bzw. 24% (im Ausland Geborene) für Australien, 5% (Ausländer) bzw. 18% (im Ausland Geborene) für Kanada oder 7% (Ausländer) bzw. 13% (im Ausland Geborene) für die USA. Noch besser wäre es, auch die im Inland geborenen Kinder mit ausländischen bzw. im Ausland geborenen (Groß-)Eltern in die Migrationsstatistiken mit einzubeziehen. So zeigen die Ergebnisse des Mikrozensus, dass 2005 fast ein Fünftel (19%) der Bevölkerung in Deutschland, also etwas mehr als 15 Mill. Menschen einen Migrationshintergrund aufweisen (vgl. Statistisches Bundesamt 2006). Mit anderen Worten: Ein hoher Ausländeranteil zeigt nur die halbe Wahrheit der Zuwanderung, und erst zusammen mit der Zahl im Ausland Geborener und den im Inland lebenden Menschen mit einem Migrationshintergrund lässt sich erkennen, dass Deutschland gerade im internationa-

len Vergleich eines der ganz großen Einwanderungsländer geworden ist, mit einer gemessen an der eigenen Bevölkerungszahl sogar stärkeren Zuwanderung als die USA und einer durchaus mit den klassischen Einwanderungsländern vergleichbaren Zuwanderung.

Internationale Wanderungsbewegungen nur mangelhaft erfasst

Eine Reihe weiterer Faktoren erschweren in der Praxis das Erstellen verlässlicher Migrationsstatistiken. Geht es um Zuwanderung, oder geht es um den Aufenthalt von Ausländern, die Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte oder von Menschen mit migrationspolitischem Hintergrund? Nimmt man beispielsweise die internationalen Grenzübertritte, wird überdeutlich, wie schwierig bis fast unmöglich es in einer Zeit hoher individueller Mobilität geworden ist, zwischen Reisen aus privaten oder beruflichen Gründen, Pendelbewegungen, Kurzaufenthalten, saisonaler Mobilität und dem, was »Zuwanderung«, Aufenthalt und Bleiben wird, zu trennen. Die große Masse der internationalen Grenzübertritte lässt sich nicht mehr wirklich kontrollieren. Dazu gehören die weltweit stärksten Migrationsbewegungen innerhalb der Europäischen Union bzw. des Schengener Raums oder die Pendelbewegungen von Grenzgängern innerhalb der NAFTA.

Was ist mit jenen zwar nicht dramatisch vielen, aber doch einigen Menschen, die sich jährlich mehrfach an- und abmelden, weil sie wie Nomaden von Ort zu Ort und Land zu Land ziehen? Was ist mit Menschen, die sich aus welchen Gründen auch immer nicht an- oder abmelden und dennoch ihren Lebensmittelpunkt über Grenzen hinweg verlagern? Was ist mit all' jenen, die im weitesten Sinne unkontrolliert nach Deutschland kommen, hier bleiben und wohl früher oder später auch hier arbeiten? Gerade die unkontrollierte Zuwanderung deckt – naturgemäß – die Hilflosigkeit der statistischen Erfassung internationaler Wanderungsbewegungen schonungslos auf, auch wenn es durchaus kluge Ansätze gibt, mittels verschiedener Rückschlüsse aus anderen Daten eine grobe Schätzung der illegalen Migration vornehmen zu können. So halten Sinn et al. (2006, 59) in ihrem Literaturüberblick die Zahl von rund einer Million »Illegaler« in Deutschland für eine Größe, die andernorts als »realistische Untergrenze« bezeichnet wurde (wobei durch den EU-Beitritt mittel- und osteuropäischer Länder ein beträchtlicher Teil der »Illegalen« zumindest aufenthaltsrechtlich in Kürze legalisiert werden dürfte).

Die unkontrollierte Zuwanderung deckt aber ebenso deutlich auf, wie sehr in der Migrationsdebatte Symbolik und Rhetorik und nicht harte Fakten die öffentliche Wahrnehmung bestimmen. Rein quantitativ und auch bezüglich der ökonomischen Konsequenzen geht es nämlich gar nicht so

sehr um die Zuwanderung im Sinne der internationalen Grenzüberschreitung, die symbolträchtig durch hohe Grenzzäune, Barrieren und den Bundesgrenzschutz kontrolliert werden soll. Das eigentliche Problem ist weniger der illegale Grenzübertritt. In einer Welt mit ständig sinkenden Transportkosten und entsprechend steigender Reisetätigkeit steht der Selektionsaufwand (das heißt, das Herausfiltern der illegalen Grenzübertritte) nicht mehr in einem vernünftigen Verhältnis zum »Erfolg« (weil die weitaus meisten Grenzübertritte legale Schritte von Geschäftsleuten, Touristen und Grenzgängern sind). Probleme verursachen der illegale Aufenthalt und die illegale Beschäftigung von Ausländer(inne)n, die mit gültigen (Ein-)Reisedokumenten die EU-Außengrenzen ganz legal passiert haben. Tourist(inn)en, Visabesitzer, Werkarbeiter(innen), saisonale Arbeitskräfte und Gewaltflüchtlinge bleiben in Deutschland, obwohl die Aufenthaltserlaubnis erloschen ist. Hier geht es nicht mehr um Grenzkontrollen, sondern um interne Personenkontrollen, die wesentlich schwieriger zu vollziehen sind und beispielsweise eines besonderen Anlasses (Verdachtsmoment u.a.m.) bedürfen. Aus ökonomischer Sicht dürfte entscheidend sein, in welchem Ausmaße ausländische Arbeitskräfte illegalerweise einer Beschäftigung nachgehen. Hier liegt das eigentliche (ökonomische) Problem. Illegal Beschäftigte verletzen die arbeitsmarktlichen Rahmenbedingungen. Sie bezahlen keine Steuern und Sozialabgaben. Ihre Arbeitsbedingungen verletzen die gültigen Vorschriften. Alles in allem sind sie eine Herausforderung und Provokation des Rechtsstaates.

Sind die deutschen Migrationstatistiken »zuverlässig«?

Nein, wenn man die Kritik der Unabhängige Kommission »Zuwanderung« (2001) ernst nimmt. Vieles wäre zu tun, manches müsste getan werden. So fehlt eine Vereinheitlichung und besteht ein buntes Nebeneinander von amtlicher Zu- und Fortzugsstatistik, Spätaussiedlerstatistik, Asylstatistik, Ausländerzentralregister, Volkszählung, Mikrozensus, Visa-statistik und vor allem Arbeitsmarkt- und Beschäftigtenstatistik. Bessere Statistiken wären wünschenswert. Was genau wie zu verbessern wäre, ist vor allem von der Süßmuth-Kommission oder von Lederer (2004) kompetent beschrieben worden (vgl. Unabhängige Kommission »Zuwanderung« 2001, 287–293). Vieles an zusätzlicher Information über Struktur und Entwicklung migrationspolitischer Phänomene ließe sich durch eine intensivere Auswertung bereits bestehender Statistiken gewinnen (beispielsweise des Ausländerzentralregisters). Bestehen bleibende Lücken müssten durch neue Verfahren der statistischen Erfassung und durch eine internationale Harmonisierung migrationspolitischer Daten geschlossen werden. »Erst die Kenntnis der relevanten Daten eröffnet die Möglichkeit, tatsächliche Migrationsströme in ihrer Größenordnung zu erkennen, und schafft die für ei-

ne problem- und zielorientierte Politik unentbehrliche Handlungsgrundlage« (Unabhängige Kommission »Zuwanderung« 2001, 291). Trotz aller Schwächen wird jedoch bereits aus den bestehenden Migrationsstatistiken deutlich, wie sehr Deutschland ein Einwanderungsland geworden ist. Deshalb dürfen die Schwächen der Migrationsstatistik nicht die Schwächen der deutschen Migrationspolitik entschuldigen. Um die Integration der lange hier lebenden Ausländer(innen) in Zukunft rascher und erfolgreicher voranzubringen als in der Vergangenheit, braucht es keine neuen oder besseren Migrationsstatistiken. Die bestehenden Daten zeigen eindeutig genug, dass Jugendliche mit einem migrationsgeschichtlichen Hintergrund in internationalen Bildungstest erschreckend schlecht abschnitten und dass Deutschland mehr und nicht weniger Zuwanderung brauchen wird. Aus vielen anderen empirisch gesicherten Analysen wird deutlich, wie sehr Deutschland mit seiner heutigen Zuwanderungspolitik die Chance zu verpassen droht, die wirtschaftlichen Vorteile der Migration zu maximieren und die gesellschaftlichen Kosten der Integration zu minimieren. Um gegenzusteuern, braucht es nicht so sehr bessere Migrationsstatistiken. Es braucht vor allem einen stärkeren politischen Willen, das Thema Zuwanderung nicht den Interessen Einzelner zu überlassen, sondern sie zum Wohle aller zu gestalten.

Literatur

- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, BAMF (2005), *Migrationsbericht 2005* (im Auftrag der Bundesregierung), 1. Juni 2006, http://www.bundesregierung.de/nn_56708/Content/DE/Publikation/1B/migrationsbericht-2005.html.
- Lederer, H.W. (2004), *Indikatoren der Migration (Zur Messung des Umfangs und der Arten von Migrator in Deutschland unter besonderer Berücksichtigung des Ehegatten- und Familiennachzugs sowie der illegalen Migration)*, Europäisches Forum für Migrationsstudien efms, Bamberg.
- OECD (2006), *International Migration Outlook* (SOPEMI 2006), OECD, Paris.
- Sinn, A., A. Kreienbrink und H.D. von Loeffelholz unter Mitarbeit von M. Wolf (2006), *Illegal aufhältige Drittstaatsangehörige in Deutschland*, BAMF, Nürnberg.
- Statistisches Bundesamt (2006), *Leben in Deutschland. Haushalte, Familien und Gesundheit. Ergebnisse des Mikrozensus 2005*, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.
- Unabhängige Kommission »Zuwanderung« (Süßmuth-Kommission, 2001), *Zuwanderung gestalten – Integration fördern*, Bundesministerium des Innern, Berlin.