

Max Friedrich Steinhardt

## Zuwanderung nach Deutschland

In letzter Zeit mehren sich die Artikel in der nationalen und internationalen Berichterstattung über die wachsende Zuwanderung nach Deutschland. So hat die OECD im Mai 2014 in einer kurzen Studie über internationale Wanderungen den starken Anstieg der Zuwanderung nach Deutschland thematisiert und konstatiert, dass Deutschland 2012 unter allen OECD-Staaten nach den USA die zweithöchste Nettozuwanderung aufwies.<sup>1</sup> Wenige Tage später wurden die vorläufigen Zuwanderungszahlen für 2013, die einen erneuten Anstieg der Zuwanderung dokumentierten, vom Statistischen Bundesamt in einer Pressemitteilung veröffentlicht.<sup>2</sup> Beide Berichte zogen in Deutschland ein großes Presseecho nach sich und wurden mit Begriffen wie „Zuwanderungsboom“ und „20-Jahres-Rekord“ vielfach zitiert.<sup>3</sup>

Abbildung 1 zeigt, dass Deutschland seit 2010 eine stark wachsende Nettozuwanderung verzeichnet, die 2013 mit 437 000 Personen den höchsten Stand seit 20 Jahren erreicht hat.<sup>4</sup> Allerdings ist die Nettozuwanderung im letzten Jahr relativ betrachtet weniger stark gestiegen (+19%) als noch zwischen 2011 und 2012 (+32%). Zudem wird deut-

lich, dass der Anstieg in den letzten Jahren ausschließlich durch die Zuwanderung von Nicht-Deutschen getrieben wurde, da die Wanderungsbilanz mit dem Ausland für Deutsche seit 2005 regelmäßig negativ ist.<sup>5</sup> Dies ist ein erster wichtiger Unterschied zu der ebenfalls starken Zuwanderung vor 21 Jahren. In den 1990er Jahren gab es eine substanzielle Zuwanderung von deutschstämmigen Spätaussiedlern aus der ehemaligen Sowjetunion und Osteuropa. So zogen z.B. 1993 knapp 219 000 deutschstämmige Aussiedler nach Deutschland.<sup>6</sup> Die hohe Nettozuwanderung war somit Ergebnis einer positiven Zuwanderungsbilanz sowohl von ausländischen als auch von deutschen Personen. Darüber hinaus zeigt Abbildung 1, dass die Nettozuwanderung in Deutschland zu Beginn der 1990er Jahre deutlich über dem Niveau des letzten Jahres lag. 1991 lag der Wanderungssaldo bei 602 000 Personen und 1992 erreichte er mit 782 000 Personen den höchsten Stand seit den 1950er Jahren. Das aktuelle Zuwanderungsniveau stellt also keine historische Ausnahmesituation dar.

Um strukturelle Unterschiede zwischen dem derzeitigen und damaligen Zuwanderungsgeschehen herauszuarbeiten, lohnt es sich, die Herkunftsländer und -regionen der ausländischen Zuzüge im Zeitverlauf zu betrachten (vgl. Tabelle 1). Zunächst zeigt sich, dass sowohl 1993 als auch 2013 die große Mehrheit (ca. 80%) der Zuwanderer aus Europa stammt. Allerdings hat es im Laufe der Zeit deutliche Verschiebungen innerhalb der Gruppe der europäischen Herkunftsländer gegeben. Während im letzten Jahr nahezu jeder zweite Zuwanderer aus einem der neuen osteuropäischen EU-Staaten nach Deutschland gekommen ist, lag der entsprechende Anteil 1993 noch bei 27%.<sup>7</sup> Der Anteil der Zuzüge aus den alten Mitgliedstaaten der EU ist im Zuge der Wirtschaftskrise in südeuropäischen EU-Staaten wie Griechenland, Spanien und Italien in den letzten Jahren ebenfalls gestiegen und macht derzeit gut ein Fünftel der Zuzüge aus. Aus den Staaten, die aktuell den Status eines EU-Beitrittskandidaten haben, sind 2013 lediglich 6% der Zuwanderer gekommen. 1993 kamen aus diesen Ländern noch 22% der Zuzüge, wobei alleine knapp zwei Drittel der Zuwanderer aus Jugoslawien und Montenegro waren, die aufgrund des Balkankonfliktes ihr Land verlassen hatten. Aus demselben

- 1 OECD: Is migration really increasing? Migration Policy Debates, Mai 2014.
- 2 Vgl. Statistisches Bundesamt: 2013: Höchste Zuwanderung nach Deutschland seit 20 Jahren, Pressemitteilung Nr. 179 vom 22.05.2014.
- 3 Vgl. unter anderem o.V.: Deutschland lässt klassische Einwanderungsländer hinter sich, in: Zeit Online vom 20.5.2014, <http://www.zeit.de/gesellschaft/2014-05/oecd-zuwanderung-deutschland>; oder o.V.: 1,2 Millionen Menschen: Zuwanderung auf höchstem Stand seit 20 Jahren, in: Spiegel Online vom 22.5.2014, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/zuwanderung-zahl-der-auslaender-in-deutschland-auf-rekordhoch-a-970979.html>.
- 4 Die Wanderungszahlen für 2013 sind vorläufig, liegen allerdings in der Regel sehr nah an den endgültigen Zahlen. Die Fortzugszahlen 2008 bis einschließlich 2011 sind aufgrund von Melderegisterbereinigungen nur bedingt mit dem jeweiligen Vorjahr vergleichbar. Vgl. Statistisches Bundesamt: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Vorläufige Wanderungsergebnisse 2013, Wiesbaden 2014. Beim Wanderungssaldos gilt prinzipiell, dass Fortzüge tendenziell untererfasst werden, da Auswanderungen nicht zwangsläufig mit einer Abmeldung verbunden sind. Vgl. Bundesministerium des Innern: Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung 2012, Berlin 2014.

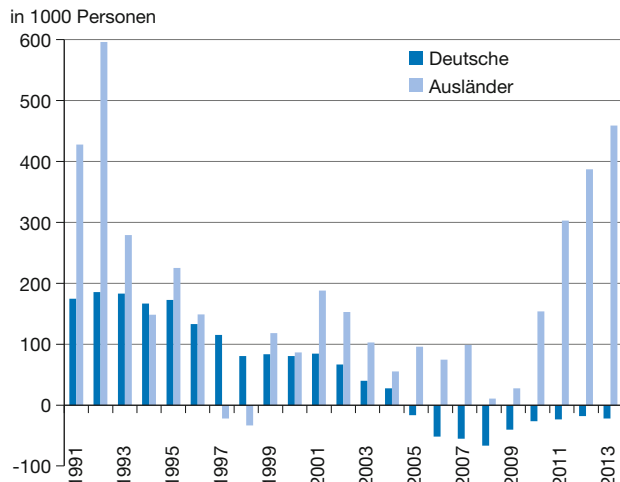
5 2013 überstieg die Zahl der deutschen Auswanderer die Zahl der deutschen Einwanderer um ca. 22 000 Personen.

6 Vgl. Bundesministerium des Innern, a.a.O.

7 Die Zuzüge aus Malta und Zypern sind aufgrund ihrer sehr geringen Größe vernachlässigbar.

**Dr. Max Friedrich Steinhardt** ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Helmut-Schmidt-Universität (HSU) und Research Fellow des Hamburgischen WeltWirtschaftsinstitutes (HWWI) in Hamburg.

Abbildung 1  
Nettozuwanderung nach Deutschland



Quelle: eigene Darstellung mit Daten des Statistischen Bundesamtes; die Daten für 2013 sind vorläufig.

Grund lag der Anteil der Zuzüge aus dem restlichen Europa deutlich über dem heutigen Niveau. Innerhalb der Gruppe der nicht-europäischen Herkunftsregionen hat es hingegen nur marginale Verschiebungen im Zeitverlauf gegeben. So ist der Anteil der Zuzüge aus Afrika leicht gesunken, wohingegen die Zuzüge aus Asien und Amerika im Verhältnis geringfügig gestiegen sind.

Die skizzierten Unterschiede in den Herkunftsregionen der Zuwanderer spiegeln sich auch in den fünf zugangsstärksten Herkunftsländern wider (vgl. Tabelle 2). 2013 sind mit Polen, Rumänien, Bulgarien und Ungarn die vier wichtigsten Herkunftsländer osteuropäische Staaten, die innerhalb der letzten zehn Jahre der EU beigetreten sind. Innerhalb dieser Gruppe ist Polen seit 1996 ununterbrochen das Hauptherkunftsländ.<sup>8</sup> Inwiefern die Zuwanderung aus Rumänien und Bulgarien mit dem Auslaufen der Übergangsregelung zur Arbeitnehmerfreizügigkeit Ende 2013 in den kommenden Jahren verstärkt ansteigen wird, ist noch nicht abzusehen. Betrachtet man die bisher vorliegenden Zahlen für das laufende Jahr, ist davon auszugehen, dass die Zuwanderung aus Rumänien und Bulgarien durch die uneingeschränkte Arbeitnehmerfreizügigkeit weiter steigen wird (Saldo 2013: +88 000, geschätzter Saldo 2014: +130 000).<sup>9</sup> Bemerkenswert ist zudem, dass Italien das fünftwichtigste Herkunftsländ ist. Vergleicht man die Zuzugszahlen aus Italien vor Ausbruch der Krise 2007 mit den Zahlen von 2013, hat sich der Zuzug mehr als verdreifacht. 1993 waren mit Serbien/Montenegro und

8 Vgl. Bundesministerium des Innern, a.a.O.

9 Vgl. IAB: Zuwanderungsmonitor Bulgarien und Rumänien, Aktuelle Berichte, Juni 2014.

Tabelle 1  
Zuzüge von Nicht-Deutschen nach ausgewählten Herkunftsregionen und Ländern

	2013		1993	
		in %		in %
Insgesamt	1 108 071	100	986 872	100
EU14	209 643	18,92	136 689	13,85
Neue Mitgliedstaaten	517 432	46,70	264 890	26,84
EU-Beitrittskandidaten	68 110	6,15	215 631	21,85
Restliches Europa	71 977	6,50	171 535	17,38
Asien	138 834	12,53	109 919	11,14
Afrika	47 773	4,31	52 994	5,37
Amerika	45 755	4,13	29 784	3,02
Sonstige	8 547	0,77	5 430	0,55

Quelle: eigene Darstellung mit Daten des Statistischen Bundesamtes; die Daten für 2013 sind vorläufig.

Bosnien/Herzegowina zwei Länder aus dem ehemaligen Jugoslawien die zugangsstärksten Herkunftsländern. Die Tatsache, dass Rumänien und Bulgarien auch 1993 schon wichtige Sendeländer waren, zeigt, dass es auch schon vor der Osterweiterung der EU substantielle Zuwanderung aus Südosteuropa nach Deutschland gab. Die Türkei war vor 21 Jahren mit knapp 68 000 Personen noch das fünftwichtigste Sendeland. Im Saldo lag die Zuwanderung aus der Türkei bei 21 500 Personen. 2013 zogen lediglich 23 000 nicht-deutsche Personen aus der Türkei nach Deutschland, denen knapp 27 000 Rückwanderer in die Türkei gegenüberstanden, so dass der Wanderungssaldo mit der Türkei derzeit negativ ist.

Der Vergleich der Herkunftsregionen und Länder zeigt somit, dass sich die Zusammensetzung der Zuwanderung in den letzten Jahren erheblich verändert hat. Die aktuelle Zuwanderung ist stark durch Zuzüge aus den neuen EU-Mitgliedstaaten aus Osteuropa getrieben. Zudem gibt es eine steigende Zuwanderung aus den südeuropäischen Krisenländern. Vor 21 Jahren war die Zuwanderung hingegen durch deutschstämmige Spätaussiedler und Zuzüge aus dem ehemaligen Jugoslawien geprägt. Der dritte wichtige strukturelle Unterschied im Zeitverlauf ist die Zahl der Asylbewerber. 1993, dem Jahr der Verabschiedung des „Asylkompromisses“, der das Recht auf Asyl in Deutschland deutlich einschränkte, lag die Zahl der jährlichen Asylanträge noch bei 323 000. Knapp 30% dieser Anträge wurden von Personen aus dem ehemaligen Jugoslawien und Bosnien-Herzegowina gestellt. Die zweithäufigsten Anträge (23%) kamen von Rumänen. In den Folgejahren sank die Zahl der Asylanträge kontinuierlich.<sup>10</sup> Seit 2008 steigt die Zahl wieder, wobei das Ausmaß weit

10 Vgl. Bundesministerium des Innern, a.a.O.

**Tabelle 2**  
**Zuzüge von Nicht-Deutschen:**  
**Top 5 der Herkunftsländer**

2013		in %
Polen	189 109	17,07
Rumänien	134 494	12,14
Bulgarien	58 950	5,32
Ungarn	58 068	5,24
Italien	57 523	5,19
1993		in %
Serbien/Montenegro	141 358	14,32
Bosnien/Herzegowina	107 040	10,85
Rumänien	81 606	8,27
Polen	7 5117	7,61
Türkei	67 778	6,87

Quelle: eigene Darstellung mit Daten des Statistischen Bundesamtes; die Daten für 2013 sind vorläufig.

von den Dimensionen Anfang der 1990er Jahre entfernt ist. 2013 sind in Deutschland 127 000 Asylanträge gestellt worden.<sup>11</sup> Der starke Anstieg bei den Asylbeantragungen in den letzten Jahren und die Tatsache, dass Asylbewerber aus bestimmten Ländern sehr hohe Ablehnungsquoten haben, hat die Bundesregierung dazu bewogen, die Liste sicherer Herkunftsländer zu erweitern. Konkret plant die Bundesregierung Serbien, Bosnien/Herzegowina und Mazedonien als sichere Herkunftsländer zu erklären, was die Ablehnungspraxis für Asylbewerber dieser Länder vereinfachen würde.<sup>12</sup> Es bleibt festzuhalten, dass der Anteil der Asylbewerber an der Zuwanderung 1993 deutlich höher war als 2013.

Ein Aspekt, der im Zuge der aktuellen Diskussion um die Zuwanderung und Asylbewerber aus Ost- und Mitteleuropa in den medialen und politischen Debatten wiederholt thematisiert wird, ist das Szenario einer sogenannten „Zuwanderung in die Sozialsysteme“ oder auch „Wohlfahrtsmigration“. Die grundlegende Befürchtung ist, dass Personen aus einkommensschwachen Ländern mit geringen Sozialleistungen nicht zum Zweck der Erwerbsaufnahme, sondern insbesondere aufgrund der hohen Wohlfahrtsleistungen nach Deutschland ziehen. Erste empirische Untersuchungen deuten aber darauf hin, dass es sich bei der Zuwanderung aus Osteuropa primär um Zuwanderung zum Zweck der Erwerbstätigkeit, also Ar-

beitsmigration, handelt.<sup>13</sup> Das heißt aber nicht, dass der Zugang zu Sozialleistungen nicht einen wichtigen (und unerwünschten) Anreiz für Zuwanderer darstellen kann. Zudem kann es aufgrund der ungleichen regionalen Verteilung der Zuwanderer innerhalb Deutschlands zu Problemen für einzelne Kommunen kommen. Insofern kommt dem anstehenden Urteil des EuGH über die Rechtmäßigkeit der Beschränkung des Bezugs von Sozialleistungen, wie Hartz IV, für arbeitssuchende und arbeitslose Zuwanderer aus EU-Staaten in Deutschland eine wichtige Bedeutung zu.

Die weitere Entwicklung der Zuwanderung aus Ost- und Mitteleuropa hängt neben den institutionellen Rahmenbedingungen primär von der wirtschaftlichen Situation in den Herkunftsländern und den anderen europäischen Zielländern ab. In Bezug auf die institutionellen Rahmenbedingungen ist der zukünftige Spielraum für Veränderungen aufgrund der Europäischen Verträge sehr limitiert. Mit dem Auslaufen der Übergangsregelungen für die Arbeitnehmerfreizügigkeit haben alle EU-Bürger, mit Ausnahme der Kroaten, das Recht, sich in der EU frei zu bewegen und in jedem anderen Mitgliedstaat Arbeit zu suchen und aufzunehmen. Betrachtet man die Lage in den Herkunftsländern, so wird deutlich, dass die ökonomischen Aufholprozesse in den osteuropäischen Ländern bislang heterogen verlaufen sind.<sup>14</sup> Eine Gemeinsamkeit aller Länder ist jedoch, dass die Einkommensunterschiede zu Deutschland auch in der Zukunft groß genug sein werden, um hohe Wanderungsanreize auszuüben. Bezüglich der wirtschaftlichen Erholung in den südeuropäischen Ländern, wie Spanien und Italien, die bis zum Ausbruch der europäischen Wirtschaftskrise die wichtigsten Empfängerländer für Zuwanderer aus Bulgarien und Rumänien waren, und Großbritanniens bestehen große Unsicherheiten. Falls sich die Arbeitsmarktsituation in diesen Ländern nicht substantiell verbessert, ist davon auszugehen, dass sich die Zuwanderung nach Deutschland aus Europa in dem laufenden und in den folgenden Jahren auf dem aktuellen Niveau einpendelt oder weiter steigen wird.<sup>15</sup>

11 Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: Aktuelle Zahlen zu Asyl, Ausgabe Mai 2014.

12 Vgl. Drucksache des Deutschen Bundestages 18/1528: Entwurf eines Gesetzes zur Einstufung weiterer Staaten als sichere Herkunftsländer und zur Erleichterung des Arbeitsmarktzugangs für Asylbewerber und geduldete Ausländer, Berlin 2014.

13 Vgl. H. Brücker, A. Hauptmann, E. Vallizadeh: Zuwanderer aus Bulgarien und Rumänien – Arbeitsmigration oder Armutsmigration, in: IAB-Kurzbericht 16/2013; C. Gathmann, N. Keller, O. Monscheuer, T. Straubhaar, H. Schäfer, K. F. Zimmermann, H. Brücker: Zuwanderung nach Deutschland – Problem und Chance für den Arbeitsmarkt, in: Wirtschaftsdienst, 94. Jg. (2014), H. 3, S. 159-179.

14 Vgl. M. T. Borsi, N. Metiu: The evolution of economic convergence in the European Union, Deutsche Bundesbank, Discussion Paper, Nr. 28/2103.

15 Projektionen der Zuwanderung hängen maßgeblich von den Annahmen über die zukünftige Entwicklung der Arbeitslosenquoten in den EU-Staaten ab. Vgl. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose: Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2013.