

Europa sucht seine Wanderungsstatistik: Rückblick und Ausblick

Heinz Fassmann

Institut für Geographie und Regionalforschung, Universität Wien

Abstract: The quality of European's migration statistic cannot keep up with the political relevance of this subject. The national definitions are too different regarding the group of people which are counted as immigrants and emigrants in a certain time frame. Likewise different are the research methods. Some states (e.g. Austria) comprise migration by means of registrations and deregistrations in a register, Great Britain surveys a sample of all immigrants and emigrants and other states (e.g. Poland and France) only comprehend the immigration by census or administrative statistics. In 2005 the European Commission suggested the further development of a harmonized European migration statistic. Since this proposition is dependent on the willingness to cooperate of the member states, it is a rather difficult undertaking. This article shows that the search for a European migration statistic dates back long time ago and that it has been affected by the national peculiarities.

Zusammenfassung: Die Qualität der Europäischen Wanderungsstatistik hält nicht Schritt mit der politischen Bedeutung des Themas. Zu unterschiedlich sind die nationalstaatlichen Definitionen, welche Personengruppen, ab welchen Zeiträumen als Zu- und Abwanderer gezählt werden und ebenso unterschiedlich sind die Erhebungsinstrumente. Manche Staaten (z.B.: Österreich) erfassen Migration mit Hilfe von registerbasierten An- und Abmeldungen, Großbritannien befragt eine Stichprobe aller Ein- und Ausreisenden und wiederum andere Staaten erfassen nur die die Zuwanderung über Volkszählungen (z.B.: Polen und Frankreich) oder administrative Statistiken. Die Europäische Kommission machte zwar 2005 einen weiteren Vorschlag zur Entwicklung einer harmonisierten europäischen Migrationsstatistik, sie ist jedoch von der Kooperationsbereitschaft der Mitgliedsstaaten abhängig und das macht das Unterfangen so schwierig. Der Beitrag zeigt, dass die Suche nach einer Europäischen Wanderungsstatistik sowohl weit zurückreicht als auch von nationalstaatlichen Besonderheiten geprägt war.

Keywords: Europäische Migration, Migrationsstatistik, Wanderungsgeschichte.

1 Vorbemerkungen

Wanderungen aus, nach und in Europa sind – historisch gesehen – nichts Neues. Spätestens im 19. Jahrhundert wurden Auswanderung, aber auch Binnenwanderung und Einwanderung zu einem massenhaften Phänomen. Manche Wanderungen wurden öffentlich thematisiert und statistisch erfasst (Auswanderung nach Übersee, später die Gastarbeiterwanderung), andere Wanderungen als Folge einer liberalisierten Gesellschaft aber stillschweigend akzeptiert und statistisch weitgehend negiert (Binnenwanderungen). Und obwohl Wanderungen per se ein grenzüberschreitendes Phänomen darstellen, dominiert bis in die Gegenwart die nationalstaatliche Perspektive bei der Definition, Erfassung und Regulierung der internationalen Migration. Als Folge dieses historisch gewachsenen „methodologischen Nationalismus“ hat sich eine unbefriedigende Situation eingestellt. Innerhalb der Europäischen Union organisieren die Nationalstaaten ihre Wanderungsstatistiken selbst und immer ein wenig anders und verhindern damit Vergleichbarkeit und Konsistenz. Und auch jene Institutionen, die die Erstellung vergleichender Statistiken auf ihre Fahnen geheftet haben (z.B.: *Système d'observation permanente des migrations* der OECD) müssen öffentlich eingestehen, dass sie von den nationalstaatlichen Statistiken abhängig sind: *The completeness of the tables depends largely on the availability of data from the relevant national statistical institutes.*

Der vorliegende Beitrag thematisiert in groben Zügen diese Situation. Die Auswanderung aus und die Einwanderung in ausgewählte europäische Staaten werden dargestellt und dabei besonders auf die öffentliche Problemwahrnehmung und die statistische Erfassung der Wanderungsströme geachtet. Es zeigen sich dabei Fortschritte in der Erfassung des demographischen Ereignisses „Wanderung“, aber auch die großen Defizite, die weiterhin bestehen. Darüber berichten die folgenden Ausführungen.

2 Historische Migrationsmuster

Politisch und religiös motivierte Vertreibungen, die Migration von Eliten, saisonale Pendelwanderungen landwirtschaftlicher Arbeitskräfte oder die Wanderung von Handwerkern oder Studenten gab es schon vor dem 19. Jahrhundert in vielfältigen Formen. Eine regional orientierte Wanderungsgeschichte wäre voll von entsprechenden Beispielen. Was sich mit der Industrialisierung des 18. und 19. Jahrhunderts jedoch verändert hat, war das quantitative Ausmaß einer innereuropäischen und interkontinentalen Wanderung sowie die Zunahme der durchschnittlichen Wanderungsdistanzen. Das 19. Jahrhundert wurde vom deutschen Bevölkerungswissenschaftler Gunther Ipsen zu Recht als das „Jahrhundert der großen Trift“ bezeichnet (Ipsen 1961).

Räumliche Mobilität hieß im Europa des 19. Jahrhunderts in den meisten Fällen Land-Stadt-Wanderung und gleichzeitig auch Binnenwanderung. Alle Europäischen Metropolen erlebten im 19. Jahrhundert ein exorbitant rasches Wachstum, fast ausschließlich durch Zuwanderung aus den näher oder weiter entfernten ländlichen Gebieten. Emigration nach Übersee blieb im kollektiven Gedächtnis jedoch viel stärker verankert als diese Form der Binnenwanderung. In der Österreich-Ungarischen Monarchie beispielsweise betrug der Anteil der Überseemigranten und Migrantinnen gegen Ende

des 19. Jahrhunderts an der Gesamtwanderung lediglich zwischen 15 und 20% (vgl. Fassmann 1985).

Ein nicht unwesentlicher Grund, warum die Überseewanderung sehr viel stärker thematisiert wurde, lag auch in ihrer besseren statistischen Erfassung. Man kann über die Einwanderung in die USA sprechen, weil in den Häfen der Auswanderung und in den Aufnahmelagern des Ziellandes Einwanderer akribisch genau erfasst wurden. Gleiches ist für die Binnenwanderung prinzipiell nur dort möglich, wo es Volkszählungen gab, die entsprechende Angaben über Geburtsort oder Heimatberechtigung enthalten. Dazu kommt aber die nationale Zersplitterung der Volkszählungen, die eine integrierte und umfassende Betrachtung der europäischen Binnenmigration verhindert. Eine einfache Frage beispielsweise nach dem Ausmaß der innereuropäischen Land-Stadt-Wanderung im ausgehenden 19. Jahrhundert ist nicht zu beantworten, die ebenfalls einfache Frage nach dem Ausmaß der Überseewanderung aber sehr wohl. Erst gegen Ende des 19. Jahrhunderts gibt es ernsthafte Bestrebungen, Wanderungen als ein demographisches Ereignis vergleichbar zu definieren und zu erfassen.

1891 kam es beim Kongress des Internationalen Statistischen Instituts (ISI) in Wien zum ersten Mal zu einer Diskussion über die Sammlung international vergleichbarer Migrationsstatistiken. Der einzige und zudem sehr vage Schluss war, dass eine standardisierte Definition und eine standardisierte Erfassungsmethode notwendig wären. Der folgende ISI Kongress in Budapest 1901 resultierte in der Empfehlung eine Unterscheidung zwischen permanenter und zeitlich begrenzter Migration zu treffen. Das Institut verabschiedete weitere Lösungsvorschläge bezüglich international vergleichbarer Migrationsstatistiken auf den Kongressen in Rom (1926), Warschau (1929) und Madrid (1931), ohne jedoch die Diskussion so weit zu treiben, dass konkrete Handlungsempfehlungen in die Realität umgesetzt worden wären (Kraly & Gnanasekaran, 1987: 969).

Tabelle 1: Einwanderung nach den USA, Kanada, Brasilien und Argentinien 1856-1924

	Jährliche Einwanderung in 1.000	USA	Kanada	Brasilien	Argenti- nien
1856-65	198.331	78,8	9,8	6,6	4,8
1866-75	380.774	81,1	8,6	3,4	6,8
1876-85	436.321	79,1	6,1	6,3	8,4
1886-95	657.225	66,8	4,5	16,2	12,5
1896-05	754.224	71,4	6,1	10,2	12,4
1906-15	1.357.098	64,4	11,3	7,5	16,6
1916-24	465.543	58,6	12,6	10,2	18,5
Durchschnitt 1856-1924	609.125	69,2	8,6	9,1	13,1

Quelle: UN Population Division; eigene Berechnung, 5-Jahresdurchschnitte.

Zwischen 1846 und 1924 verließen – so die kumulierten Hafenstatistiken - jedenfalls etwa 50-55 Mio. Menschen ihre europäischen Heimatländer und ließen sich in den United States nieder (Ferenczi 1929, S.185). Dazu kamen noch weitere rund 10 Mio. europäische Migranten und Migrantinnen nach Argentinien, Kanada und Brasilien. Willcox

(1929) weist für einen etwas kürzeren Zeitraum (1856-24) nur rund 30 Mio. Zuwanderer aus, die in die USA einreisten und rund 13 Mio. Zuwanderer nach Kanada, Brasilien und Argentinien. Chermayeff, Wasserman und Shapiro (1991) nennen für einen Zeitraum von 1600-1924 rund 60 Mio. Zuwanderer in die USA.

3 Die Zwischenkriegszeit 1918-1939

In der Zwischenkriegszeit verändern sich die Faktoren, die Aus- und Einwanderung im großen Stil steuern, massiv. Nicht so sehr eine veränderte gesellschaftliche Akzeptanz von Migration oder der Rückbau der „*migration industry*“ sorgten zunächst für eine Abnahme der innereuropäischen und der transkontinentalen Wanderungen, sondern die wirtschaftlichen Krisen und – damit zusammenhängend – die veränderten rechtlichen Systeme. Die USA, Europa und später auch Kanada und die südamerikanischen Staaten tauchten ab Mitte der 20er Jahre in eine tiefe ökonomische Krise, die sich in den 30er Jahren nochmals gravierend verstärkte. In der öffentlichen Wahrnehmung wurde Zuwanderung zunehmend als Bedrohung und zusätzliche Konkurrenz empfunden, was wiederum die Einführung einer rechtlich geregelten und quantitativ limitierten Migration förderte. In Österreich wurde das sogenannte Primat der Inländerbeschäftigung gesetzlich verankert, in den USA die jährliche Einwanderung plafoniert und regionale Quoten erlassen. Der *First Quota Act* von 1921 sah eine jährliche Zuwanderung von 350.000 vor, der zweite *Quote Act* von 1924 nur mehr 150.000, was nur mehr ein Viertel des langjährigen Durchschnitts der Jahre 1856-1924 darstellte.

War im 19. Jahrhundert Frankreich die europäische Ausnahme, weil es sich an der Überseewanderung so gut wie nicht beteiligte, so bildete Frankreich auch in der Zwischenkriegszeit eine Ausnahme. Frankreich war das einzige europäische Land, welches aktiv Zuwanderer anwarb, um die Kriegsverluste auszugleichen und der Eisen- und Stahlindustrie die benötigten Arbeitskräfte zuzuführen. 150.000 Polen gingen nach dem 1. Weltkrieg aus dem französisch besetzten Ruhrgebiet nach Frankreich, in Polen selbst rekrutierte Frankreich weitere 450.000 Arbeitskräfte, im übrigen Mittel- und Osteuropa 250.000. Das „goldene Zeitalter“ der Zuwanderung aus dem Osten dauerte bis in die 30er Jahre als auch Frankreich von der Weltwirtschaftskrise erreicht wurde.

Was in der Zwischenkriegszeit an Bedeutung gewann, waren erzwungene Wanderungen, die nichts mit ökonomischen Disparitäten, mit gesellschaftlicher Akzeptanz der Zuwanderung oder mit freiwilliger Gestaltung individueller Lebenschancen zu tun hatten. Der Großteil der Wanderungen nach 1918 waren unmittelbare Folgen der neuen Ordnung, die in den Friedensverträgen nach dem 1. Weltkrieg festgelegt wurde. Die Siegermächte der Entente zogen in Ostmitteleuropa und auf dem Balkan die Grenzen neu und halfen, das Selbstbestimmungsrecht der Völker in die Realität umzusetzen. Neue Nationalstaaten wurden gegründet und gleichzeitig eine große Zahl ethnischer Minderheiten geschaffen, deren Emigration organisiert oder erleichtert wurde.

Davon betroffen waren ethnische Griechen, die 1922-23 aus der Türkei nach Griechenland ausgesiedelt wurden, sowie Türken und andere Moslems, die Rumänien, Bulgarien und Griechenland in Richtung Türkei verlassen mussten. Betroffen waren auch ethnische Ungarn, die von Rumänien, Jugoslawien und der Tschechoslowakei in das verkleinerte Ungarn ausgesiedelt wurden, rund 1,1 Mio. ethnische Polen, die das Gebiet

der neu entstandenen Sowjetunion Richtung Polen verließen und 1,35 Mio. Reichs- und Volksdeutsche, die aus Elsass-Lothringen, dem Saargebiet, dem Baltikum, aus Polen und anderen Staaten ins Deutsche Reich auswanderten. Dazu kam der Exodus von 1,5 Mio. russischen, ukrainischen und weißrussischen Emigranten als Folge von Oktoberrevolution und anschließendem Bürgerkrieg sowie die Flucht europäischer Juden vor Repressalien und drohendem Genozid durch das nationalsozialistische Regime in Richtung Tschechoslowakei, Frankreich, Großbritannien und besonders USA.

Die Bildung von neuen Nationalstaaten, die Ziehung neuer Grenzen und die Vertreibung, organisierte Umsiedlung und drohende Genozide ethnischer Minderheiten kennzeichneten die Wanderungen aus und in Europa, die „normale“ Arbeitsmigration ging aufgrund der Abschottung nationaler Arbeitsmärkte deutlich zurück. Was von der „normalen“ Arbeitsmigration blieb, waren ausgewählte, quantitativ unbedeutende, aber insgesamt spektakuläre Auswanderungsaktionen. Dabei wurden die Reise, die „Landnahme“ und das Leben in der „neuen Heimat“ kollektiv organisiert. Spektakuläre Auswanderungsaktionen fanden statt, von denen viele rückblickend als Misserfolg und nur wenige als Erfolg bezeichnet werden müssen.

Die Diskussion über eine international verbindliche Wanderungsdefinition wurde in der Zwischenkriegszeit weitergeführt, ohne jedoch einen durchschlagenden Erfolg zu erzielen. 1924 unterstützte das Internationale Statistische Institut ein Datensammelungsprogramm, das zu einem international einheitlichen System hätte führen können. *„The international combined method adopted national identity documents that would include an information sheet with detachable carbon copies. The copies would then be submitted at each entry point during travel.“* (Kraly & Gnanasekaran 1987: 969). Zu Beginn der 1920er Jahre empfahl die Internationale Arbeitsorganisation (ILO), dass jedes ihrer Mitglieder ein Abkommen unterzeichnen sollte, dass eine einheitliche Definition des Begriffs „Emigrant“ und den Gebrauch einer einheitlichen Methode der statistischen Datensammlung über internationale Migration einführt. 1924 hielt die ILO eine Konferenz in Rom (Internationale Emigrations- und Immigrationskonferenz), die in ihrem Schlussdokument den Bedarf für eine standardisierte Definition von Immigration und Emigration festhielt. *„The Conference recognized the need for internationally comparable migration statistics for statistical and social scientific purposes. It went on further, however, to suggest the need for standard international migration statistics as a ... basis for the regulation of migration by international convention and to facilitate cooperation of the administrative authorities of different countries“* (Kraly & Gnanasekaran 1987: 969).

Die nationale Ausdifferenzierung der einzelnen Migrationsregimes, aber auch die dominanten und öffentlich wahrgenommenen Problemsituationen standen dem „großen Wurf“ im Bereich der Wanderungsstatistiken entgegen. Arbeitslosigkeit, ökonomischen Krisen und staatlich regulierte und erzwungene Wanderungen standen im Vordergrund, aber nicht die Einführung eines statistischen Instrumentariums zur Erfassung einer „normalen“ Migration, die es im Laufe der Zwischenkriegszeit immer seltener gegeben hat.

4 Nachkriegszeit und aktuelle Entwicklung

Die Wanderungsgeschichte in Europa nach dem 2. Weltkrieg ist vielfältig. Dennoch kann eine grobe Abfolge abgelesen werden, die durch ein Zurückdrängen der erzwungenen Wanderungen und durch einen Wandel von Auswanderung zur Einwanderung gekennzeichnet ist. War Europa im 19. und frühen 20. Jahrhundert noch ein Auswanderungskontinent, so haben sich die dominanten Wanderungen in der 2. Hälfte des 20. Jahrhunderts umgedreht. Diese Umkehr der Wanderungen kennzeichnet treffend den ökonomischen und politischen Wiederaufstieg Europas.

4.1 Die Nachkriegszeit

Die Wanderungsgeschichte nach dem 2. Weltkrieg wiederholte sich zunächst. Abermals kam es infolge der politischen Neuordnung zu erheblichen Wanderungen, die keineswegs freiwillig erfolgten und weder von den Betroffenen noch von der aufnehmenden Gesellschaft als eine normale Form der Arbeitsmigration gesehen wurde. Flucht und Vertreibung wurden abermals zur Signifikanten der unmittelbaren Nachkriegszeit. Betroffen waren davon in erster Linie 12 Millionen Ost- und sogenannte Volksdeutsche, aber auch 1,5 Millionen Polen sowie Hunderttausende Ukrainer, Italiener und Ungarn. Gleichzeitig kehrten rund 4,7 Millionen von insgesamt 10,5 Millionen *displaced persons* (Kriegsgefangene, Zwangsarbeiter und überlebende KZ-Häftlinge) aus Sammellagern in Deutschland und Österreich in ihre mittel- und osteuropäischen Ursprungsländer zurück. Später folgten innereuropäische Auswanderungswellen in Folge von politischen Krisen in Staaten des ehemaligen Warschauer Pakts (1956/57: 200.000 Ungarn) oder kontinuierliche Auswanderungen aus der ehemaligen DDR.

Ebenfalls erheblich und dennoch nicht als „normale“ Wanderungen gesehen, waren die Aus- und Einwanderungen zwischen den Mutterländern und den ehemaligen Kolonien. Insbesondere am Ende europäischer Kolonialherrschaft in Afrika, im Nahen Osten, in Süd- und Südostasien sowie in der Karibik wanderten in Summe mehrere Millionen Verwaltungsbeamte und Soldaten sowie Siedler europäischer Herkunft in die jeweiligen Mutterländer zurück, wurden aber in keiner Statistik als Migranten erfasst. Nur die errechneten Wanderungssalden aufgrund der Differenz der Bevölkerungen zu zwei Zeitpunkten und unter Berücksichtigung der Geburten- und Sterbefälle lässt das Ausmaß an Migration erahnen. Aber abermals gilt: begrifflich und konzeptionell war es keine Einwanderung, sondern Rückkehr oder interner Zuzug aus den Kolonialreichen und dafür erschien die Installierung eigener Wanderungsstatistiken überflüssig.

Von diesen „Sonderformen“ der Zuwanderung abgesehen, blieb das Ausmaß an arbeitsmarktinduzierter Migration gering. Die Abwanderung nach Übersee (Ehefrauen von heimkehrenden, alliierten Soldaten, Arbeitskräfte), insbesondere in die USA, Kanada und Australien, besaß eine abnehmende, aber immer noch wichtige Bedeutung, was aber aufgrund der hohen Arbeitslosigkeit in der Nachkriegszeit nicht als ein vorrangiges Problem angesehen wurde. Eine spezifische Gesetzgebung, die die Zuwanderung reguliert hätte oder die den protektionistischen Schutz der nationalen Arbeitsmärkte aufgehoben hätte, existierte nicht.

Tabelle 2: Jährlicher Wanderungssaldo 1960-2009, in 1.000

	EU-27	Deutschland	Frankreich	Großbritannien	Spanien
1960/64	257	180	295	44	-78
1965/69	-71	161	120	-50	-43
1970/74	314	178	123	-38	3
1975/79	309	66	71	-11	23
1980/84	28	-22	80	-50	-26
1985/89	436	391	80	6	-15
1990/94	760	530	48	33	65
1995/99	578	190	38	99	159
2000/04	1.605	186	152	190	501
2005/09	1.311	110	100	190	350
Durchschnitt					
1960/2009	553	197	111	41	94

Quelle: UN Population Division; eigene Berechnung, 5-Jahresdurchschnitte.

4.2 Das *take-off* der Arbeitsmigration

Die Situation veränderte sich für einen Teil von Europa mit Beginn der 60er Jahre, als mit einer aktiven Anwerbung und Beschäftigung von ausländischen Arbeitskräften begonnen wurde. Deutschland, Österreich, die Schweiz, teilweise auch die Niederlande und Belgien veränderten die rechtlichen Rahmenbedingungen und gestatteten die Expansion der nationalen Arbeitsmärkte. Zwischen den Herkunfts- und Zielstaaten wurden sogenannte Anwerbeabkommen abgeschlossen, die die Art und Weise von Anwerbung im Herkunftsland und Unterbringung im Zielland zum Inhalt hatten. Der errechnete und positive Wanderungssaldo für die EU27 war im ersten Jahrfünft der 1960er Jahre positiv und betrug rund 257.000 Personen. Er war in Deutschland und Frankreich besonders hoch, auch weil im Falle von Frankreich der Entkolonialisierungsprozess in Nordafrika (Algerien) zur Arbeitsmigration noch Flucht, Vertreibung und Rückkehr dazu kam.

Diese Anwerbeverträge waren damals von der Vorstellung geleitet, dass das im Zuge des wirtschaftlichen Aufschwungs weitgehend ausgeschöpfte Arbeitskräfteangebot durch kurzfristig anwesende Arbeitskräfte abzapfen ist. Rotationspolitik lautete die Devise: kurzfristig Aushilfe durch ausländische Arbeitskräfte, wenn Nachfragespitzen entstehen, aber auch wieder Rückwanderung, wenn die Konjunktur nachlässt. Ausländische Arbeitskräfte mögen sich auf den heimischen Arbeitsmärkten wie rotierende Kreisel verhalten. Sie sollten kommen und wieder gehen, wenn's ginge allein und ohne Familie und beruflich und räumlich hoch mobil bleiben. Dies brächte für deutsche und österreichische Unternehmen ein Maximum an Vorteilen und entbindet die Gesellschaft von der grundsätzlichen Frage der Integration, die zwangsläufig auftritt, wenn ausländische Arbeitskräfte sich verfestigen. Die Zuwanderung wurde nicht als Wanderung wahrgenommen und auch nicht als solche konzipiert.

Von der Politik wurden die zusätzlichen Arbeitskräfte gerne gesehen, denn sie übernahmen Arbeiten zu geringen Löhnen und halfen damit den inländischen Unternehmen.

Aber sie wurden abermals nicht als reguläre Immigranten wahrgenommen, sondern als Ausnahmephänomen einer boomenden Wirtschaft. Die Unterbringung in Behelfswohnheimen, Baracken oder Wohnwägen gleich an den Baustellen erleichterte das öffentliche Ausblenden. Dazu kam die gewählte Begrifflichkeit: Fremdarbeit oder Gastarbeit signalisierten die zeitliche Befristung und den Unterschied zu einer normalen Einwanderung. Gezählt wurden sie ebenfalls nicht als Teil der Wohnbevölkerung, sondern in der Volkszählung als temporär ansässige Bevölkerung und ab 1965 in einer separaten administrativen Statistiken der „gemeldeten Gastarbeiter“. Auch in Deutschland wurde die ausländische Wohnbevölkerung bereits ab 1953 in einem eigenen Ausländerzentralregister geführt, der zusätzlich Information über den Wohnort, den Arbeitsplatz sowie Gesetzesverletzungen enthielt. Die ausländische Wohnbevölkerung wurde eben auch statistisch parallel geführt und nicht als ein Teil der Gesamtbevölkerung betrachtet.

Das, was Deutschland und Österreich Ende der 50er und Anfang der 60er Jahre erlebten, setzte Anfang der 90er Jahre in Spanien, Italien, Griechenland und Portugal ein. Ihr Wanderungssaldo drehte ins Positive, das *take-off* der Arbeitsmigration begann. Sie waren über viele Jahre innereuropäische Herkunftsgebiete für die Gastarbeit und in den späten 50er und in den 60er Jahren kam die Majorität der Gastarbeiter aus diesen vier Staaten. Mit dem Beitritt zur EU und mit der wirtschaftlichen Profilierung waren die Abwanderungen nicht nur gestoppt, sondern ein regelrechter *take-off* der Arbeitsmigration setzte ein. Osteuropäische oder afrikanische Arbeitskräfte wurden angeworben oder die bereits Anwesenden im Tourismus oder in der Landwirtschaft beschäftigt.

Gegenwärtig sind die neuen Mitgliedstaaten der EU veranlasst, die Beschäftigung von Arbeitsmigranten aus dem östlichen Europa (Ukraine, Weißrussland) zuzulassen oder zu tolerieren, weil durch Abwanderung und eine positive wirtschaftliche Entwicklung in manchen Bereichen das Arbeitskräfteangebot knapp wird. Polen, die Slowakei, Ungarn und die Tschechische Republik entwickeln sich von einem Auswanderungsland zu einem Transit- und Einwanderungsland. Vielleicht ist Albanien, eines der letzten Auswanderungsländer Europas, die noch verbleibende Ausnahme.

4.3 Verstetigung und Regulierung

Nach der *take-off*-Phase setzte in Deutschland, der Schweiz und Österreich eine Phase gebremsten Wachstums der Beschäftigung von ausländischen Arbeitskräften ein. Stagnation, aber auch Verstetigung und Regulation lautete die grobe Charakteristik. Zuwanderung wurde in dieser Phase von der Öffentlichkeit sukzessive und erstmals wahrgenommen, wobei es bei dem einen Teil der Öffentlichkeit zur Überraschung und auch zur Entrüstung kam. „Wir werden überschwemmt“, „unsere Kultur geht verloren“ oder die „Ausländer bedrohen den sozialen Frieden“, waren häufig gehörte Meinungen und letztlich Ausdruck für diese langsame Zurkenntnisnahme einer neuen Zuwanderungssituation. Ein anderer Teil der Öffentlichkeit war dagegen angetan von der kulturellen Bereicherung durch die Zuwanderung oder empfand Solidarität mit den Zuwanderern, die sich im Zielland sozial unten anstellen mussten oder randständig blieben. Politische Polarisierungen waren die Folgen und auch politisch-gesetzliche Maßnahmen, die zwischen Liberalisierung und Verschärfung oszillierten.

Die südeuropäischen Staaten (Portugal, Spanien, Italien und Griechenland) beginnen derzeit diese Phase zu erreichen. So wie in Westeuropa der 60er und 70er Jahre wird die

Transition von einem Auswanderungs- zu einem Einwanderungsland widersprüchlich wahrgenommen und politisch behandelt. Auf der einen Seite finden in den genannten Staaten regelmäßig Amnestierungen statt, um den rechtlichen Status der illegal anwesenden Zuwanderer zu legalisieren. Deren Beschäftigung in der Landwirtschaft oder im Tourismus ist aus Gründen der Wettbewerbsfähigkeit in diesen Branchen willkommen. Auf der anderen Seite sind die Ressentiments des katholischen Spaniens oder des orthodoxen Griechenlands gegenüber einer verstärkten Zuwanderung aus Nord- oder Westafrika mit einem hohen Anteil an Moslems zu beobachten. Der Aufbau von Grenzbefestigungen im Süden Europas, der Ruf nach mehr Geld für die Betreuung der Flüchtlinge, aber auch die großzügige Beschäftigung auch von illegalen Zuwanderern im Inland belegt die Suche nach der richtigen Strategie.

In der Phase der Verstetigung und Regulierung der internationalen Wanderung bemerkte die Politik, spätestens Anfang der 90er Jahre, wie eingeschränkt die statistische Messung erfolgt und wie schwierig statistische Vergleiche anzustellen sind. Sie muss sich mit der Zuwanderung auseinandersetzen, aber sie verfügt nur über unzureichende Entscheidungsgrundlagen. Manche Staaten zählen nur einen Teil der realen Zuwanderung, andere Teile werden als Rückwanderung von Angehörigen der eigenen ethnischen Gruppe interpretiert und statistisch nicht registriert. Das traf für deutsche (Spät-) Aussiedler ebenso zu wie für Zuwanderer aus den portugiesisch sprachigen Ländern Afrikas (PALOP – Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa), für Rumänen ungarischer Herkunft, für Moldauer rumänischer Herkunft, für ethnische Griechen aus dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion sowie für Bulgaren türkischer Abstammung, die in die Türkei einreisten. Das reale Ausmaß an Zuwanderung und damit auch an der Notwendigkeit, integrationspolitische Maßnahmen zu setzen, wurde und wird damit unterschätzt.

Eine andere Unterschiedlichkeit besteht in der Dauer des Aufenthaltes, der notwendig ist, damit Zuwanderer auch als solche gezählt werden. Manche Staaten (z.B. Österreich) definieren diese Mindestaufenthaltsdauer mit drei Monaten, andere Staaten (z.B.: Finnland) mit einem Jahr, die Niederlande ziehen dafür die beabsichtigte Aufenthaltsdauer heran und andere Staaten (Frankreich oder Griechenland) differenzieren die Aufenthaltsdauer nach Drittstaatsangehörigen und EU-Bürgern. Gleiches gilt für die Emigration. In Österreich gelten jene Personen als Auswanderer, die das Land länger als drei Monate verlassen haben, in Belgien erst nach sechs Monaten, in den Niederlanden nach acht Monaten. In Polen und Rumänien ist die Dauer des Aufenthaltes in einem Land nicht ausschlaggebend, sondern Personen werden erst dann als Auswanderer registriert, wenn diese melden, das Land endgültig zu verlassen und schließlich erfassen wiederum andere Staaten (Frankreich) die Auswanderung überhaupt nicht. *„Most efforts should be focused on the registration of emigration, of both nationals and non-nationals, by facilitating the administrative procedure and by introducing incentives for both the people concerned and the local administration to register the move”* (Nowok, Kupiszewska, Poulain 2006: 220). Die Unterschätzung der Auswanderung resultiert in einer dauernden Überschätzung der internationalen, positiven Wanderungssalden.

Unterschiedlich sind nicht nur definitorischen Antworten bei den entscheidenden Fragen „Wer ist ein Zuwanderer“ und „wer ist ein Emigrant“, sondern auch die Instrumente zur Erfassung des Ereignisses „Wanderung“. Die Stromgröße „Zuwanderung“ basiert in Frankreich auf den Aufenthaltsgenehmigungen des Innenministeriums, was impliziert, dass weder EU-Bürger noch rückwandernde französische Staatsbürger er-

fasst werden. Die britischen Flowstatistiken werden mit Hilfe der Befragungsergebnissen einer 0,2% Stichprobe aller Ein- und Ausreisenden befüllt (*International Passenger Survey*). In Deutschland oder Österreich, aber auch in den skandinavischen Staaten werden schließlich die Statistiken über jährliche Zu- und Abwanderungen mit Hilfe der meldebehördlichen Daten erstellt. Die unterschiedlichen Erfassungsmethoden beeinflussen abermals die Vergleichbarkeit der Wanderungsdaten. Nowok, Kupiszewska und Poulain kommen im Rahmen des Thesim-Projekts zu dem Schluss, dass „*currently available data on international migration flows are still far from being internationally comparable*“ (2006: 217).

4.4 "Neue Normalität"

Die intermediären Phasen gehen schließlich in eine Phase der „neuen Normalität“ über. Kennzeichen dieser Phase ist die veränderte Sichtweise der Öffentlichkeit. Zuwanderung wird als eine notwendige Ergänzung einer demographisch schrumpfenden Erwerbsbevölkerung gesehen. Die Öffentlichkeit ist nicht mehr überrascht und hat sich mit einer kulturell heterogenen Gesellschaft arrangiert. Extreme politische Meinungsäußerungen in die eine oder andere Richtung verlieren an Popularität, eine neue politische Rationalität hält Einzug.

Alle drei deutschsprachigen Staaten haben erst nach einer längeren politischen Nachdenkphase diese neue Realität erfasst. Sowohl von der Begrifflichkeit (wir sind kein Einwanderungsland) als auch von den gesetzlichen Regelungen hielt man lange an dem Modell der Zeitwanderung fest. Und auch heute noch wird das Modell der zirkulären Migration, der Saisonarbeit oder der neuen Gastarbeit gepflegt und immer wieder reaktiviert. Es gibt aber eben auch Anzeichen, dass man Platz für eine Zuwanderung macht, die nicht nur arbeitsmarktinduziert ist. Zuwanderung wird mehr und mehr als ein Teil der gesellschaftspolitischen Realität akzeptiert. Die Ausdifferenzierung der Zuwanderung in unterschiedliche Kategorien (z.B.: Fach- und Führungskräfte, Forscher, Pflegekräfte, etc.) kann ebenso als Indikator für ein weitentwickeltes System aufgefasst werden wie die Konvergenz der politischen Parteiprogramme in diesem Bereich.

Als ein Zeichen von „neuer Normalität“ kann auch die signifikanten Verbesserungen der Wanderungsstatistiken gedeutet werden. Staaten lernen mit der strukturell bedingten Zuwanderung, die nicht kurzfristig, sondern dauerhaft ist, umzugehen und sie entwickeln neue statistische und politische Instrumente. Österreich war in diesem Bereich vorbildhaft und kennzeichnend. Anfang 2000 wurde ein registerbasiertes System zur Erfassung der aktuellen Einwohnerzahlen sowie der Zu- und Abwanderungen installiert. Es basiert auf den verpflichtenden Wohnsitzmeldungen der Bevölkerung in den jeweiligen Wohnortgemeinden. Jede Änderungen des Wohnsitzes und damit jede Zu- und Abwanderung werden von den Gemeinden an ein Zentrales Melderegister, welches durch das Bundesministerium für Inneres verwaltet wird, weitergeleitet. Statistik Austria erhält regelmäßige Updates und kann damit sein Bevölkerungsregister (POPREG) aktuell halten, aber auch Zu- und Abwanderungen jederzeit und quantitativ exakt abschätzen.

Österreich hat den Übergang von einer Wanderungsstatistik, die auf Vergleiche von Beständen basiert, zu einer registerbasierten und damit aktuellen Wanderungsstatistik vollzogen. Andere Staaten, die auch über ein melderechtlich abgesichertes Register ver-

fügen, werden noch Verbesserungen vornehmen (Deutschland), um damit auch auf ein effizientes Beobachtungssystem zurückgreifen zu können. In jenen Staaten, in denen kein Meldewesen installiert ist, wird jedoch die Implementierung einer aktuellen und validen Wanderungsstatistik so gut wie unmöglich sein (Großbritannien). Gleiches gilt für jene Staaten, die Wanderungen erst dann akzeptieren, wenn die Ausgewanderten sich amtlich und dauerhaft bei den Behörden des Heimatlandes abgemeldet haben (Polen, Rumänien). Europa wird also weiterhin seine Wanderungsstatistik suchen müssen, die konsistent und vergleichbar aufgebaut ist. Eine Hoffnung offeriert in dem Zusammenhang der *Labour Force Survey* (Arbeitskräfteerhebung), denn er stellt eine Stichprobenerhebung dar, die sich von Zwängen einer historisch gewachsenen Statistik lösen kann und in allen EU-Mitgliedsstaaten einen identen Fragenkatalog enthält.

5 Ausblick

Der langfristige Vergleich belegt, dass Europa zu einem Einwanderungskontinent geworden ist. Was Europa jedoch noch fehlt, ist ein den demographischen Realitäten angemessenes Selbstverständnis und auch ein statistisches Instrumentarium, welches dem Wandel Rechnung trägt. Europa und die europäischen Nationalstaaten sind weit davon entfernt, internationale Wanderungen in einer vergleichbaren Form zu registrieren. Die Europäische Kommission machte zwar 2005 einen weiteren Vorschlag zur Entwicklung einer harmonisierten europäischen Migrationsstatistik, sie ist jedoch von der Kooperationsbereitschaft der Mitgliedsstaaten abhängig und das macht das Unterfangen so schwierig. *„The further development, implementation and monitoring of common immigration and asylum systems implies a need for much better statistical information than is currently available ... The introduction of harmonised Community statistics on migration and asylum will be a complex procedure that must take into account the policy needs for statistics, international practices and recommendations, and the practicalities of applying the definitions in each of the Member States”* (European Commission 2005: 4).

Der Vorschlag wurde letzten Endes 2007 vom Europäischen Parlament angenommen (Verordnung (EG) Nr. 862/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates zu Gemeinschaftsstatistiken über Wanderung und internationalen Schutz). Diese Verordnung bietet eindeutige Definitionen für die wichtigsten Begriffe, inklusive üblicher Aufenthaltsort, Emigration und Immigration. Zusätzlich legt sie fest, welche Daten die Mitgliedstaaten an Eurostat abzuliefern haben. Die Verordnung überlässt es jedoch den Mitgliedern, wie sie die Bestimmungen umsetzen, um die geforderten Daten zu liefern. Man muss kein Prophet sein, um jetzt bereits abschätzen zu können, dass diese Daten aus diesen und jenen Gründen doch wieder abweichen, nur geschätzt werden können oder nicht zur Verfügung stehen.

Strategisch ist die Sache jedenfalls klar: Langfristig führt kein Weg um die Harmonisierung von Migrationsstatistiken vorbei, wenn die europäische Kommission die Ziele des Vertrags von Amsterdam (1997) und des Europäischen Rats von Tampere (1999) verwirklichen möchte. Sie muss einen einheitlichen Ansatz für die Erfassung von Wanderungsdaten finden, wenn sie eine evidence based policy im Bereich von Migration

und Asyl implementieren möchte. Eine Politik ohne statistische Grundlagen ist eben Blindflug und daher sicherlich nicht ratsam.

Literatur

- J. Bähr. *Bevölkerungsgeographie*. Stuttgart, 1997.
- K. Bade. German Emigration to the United States and Continental Immigration to Germany in the Late Nineteenth and Early Twentieth Centuries. In D. Hoerder, editor, *Labor Migration in the Atlantic Economies. The European and North American Working Classes During the Period of Industrialization*, pages 117-142. Westport, 1985.
- European Commission. *Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council on Community statistics on migration and international protection*. COM (2005) 375 final. Brussels: European Commission, 2005.
- H. Fassmann. A Survey of Patterns and Structures of Migration in Austria, 1850-1900. In D. Hoerder, editor, *Labor Migration in the Atlantic Economies. The European and North American Working Classes During the Period of Industrialization*, pages 69-95. Greenwood, Westport-London, 1985.
- H. Fassmann. Europäische Migration im 19. und 20. Jahrhundert. In A. Kraler, K. Husa, V. Bilger, I. Stacher, editors, *Migration. Globale Entwicklungen seit 1850*, pages 32-53. Mandelbaum Verlag, Wien, 2007.
- H. Fassmann. European migration – historical overview and statistical problems. In H. Fassmann, U. Reeger and W. Sievers, editors, *Statistics and Reality: Concepts and Measurements of Migration in Europe*, pages 10-27. Amsterdam, 2008.
- I. Ferenczi. *International Migrations, Volume I: Statistics*. New York: National Bureau of Economic Research, 1929.
- D. Hoerder. *People on the move. Migration, Acculturation, and Ethnic Interaction in Europe and North America*. German Historical Institute Washington D.C. Annual Lecture Series No. 6. Oxford, 1993.
- G. Ipsen. *Die atlantische und die deutsche Wanderung des 19. Jahrhunderts*. Jahrbuch des Ostdeutschen Kulturrates 8, pages 48-92. 1961.
- E.P. Kraly and K. S. Gnanasekaran. Efforts to Improve International Migration Statistics. *International Migration Review*. 21 (4): 967-995, 1987.
- B. Nowok, D. Kupiszewska & M. Poulain, Statistics on International Migration Flows. In M. Poulain, N. Perrin & A. Singleton, editors, *THESIM: Towards Harmonised European Statistics on International Migration*, pages 203-232. Louvain-la-Neuve: Presses universitaires de Louvain, 2006.
- M. Poulain, N. Perrin & A. Singleton, editors, *THESIM: Towards Harmonised European Statistics on International Migration*. Louvain-la-Neuve: Presses universitaires de Louvain, 2006.
- United Nations. *Recommendations on statistics of international migration. Revision 1*. New York: United Nations, 1998.
- W.F. Wilcox, editor. *International Migrations. Vol I: Statistics*, New York 1929.

Adresse des Autors:

Univ.-Prof. Dr. Heinz Fassmann
Institut für Geographie und Regionalforschung
Universität Wien
Universitätsstraße 7
A-1010 Wien
Österreich

E- Mail: heinz.fassmann@univie.ac.at
<http://raumforschung.univie.ac.at>