

## Migration in Europa

Haug, Sonja (Ed.); Swiaczny, Frank (Ed.)

Veröffentlichungsversion / Published Version

Konferenzband / collection

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Haug, S., & Swiaczny, F. (Hrsg.). (2005). *Migration in Europa* (Materialien zur Bevölkerungswissenschaft, 115).

Wiesbaden: Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (BIB). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-331157>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

**Sonja Haug und Frank Swiaczny (Hrsg.)**

## **Migration in Europa**

**Vorträge der 6. Tagung des Arbeitskreises Migration –  
Integration – Minderheiten der Deutschen Gesellschaft für  
Demographie (DGD) in Zusammenarbeit mit dem  
europäischen forum für migrationsstudien (efms) in  
Wiesbaden am 5. November 2004**

---

**2005  
Heft 115**

ISSN  
0178-918X

---

---

**BiB**

**Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung  
beim Statistischen Bundesamt · 65180 Wiesbaden**

---

## Verzeichnis der Autoren

Andreas Ette

Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung  
65180 Wiesbaden  
andreas.ette@destatis.de  
<http://www.bib-demographie.de>  
bis 2004:  
Sonderforschungsbereich 597  
„Staatlichkeit im Wandel“

Dr. Daniel Göler

Universität Bamberg  
Institut für Geographie  
Lehrstuhl I für Geographie  
96045 Bamberg  
daniel.goeler@ggeo.uni-bamberg.de  
<http://www.uni-bamberg.de/ggeo/index.htm>

Margit Fauser

Sonderforschungsbereich 597  
„Staatlichkeit im Wandel“  
28199 Bremen  
mfauser@fbawg.hs-bremen.de  
<http://www.comcad-bremen.de>

Dr. Sonja Haug

Fachbereich Migrationsforschung  
Bundesamt für Migration und Flüchtlinge  
90461 Nürnberg  
sonja.haug@bamf.bund.de

Dr. Axel Kreienbrink

49080 Osnabrück  
akreienbrink@gmx.de

Stefan Rühl

europäisches forum für migrationsstudien  
(efms)  
Institut an der Universität Bamberg  
D-96052 Bamberg  
stefan.ruehl@sowi.uni-bamberg.de  
<http://www.efms.de>

Maren Borkert

europäisches forum für migrationsstudien  
(efms)  
96052 Bamberg  
maren.borkert@sowi.uni-bamberg.de  
<http://www.uni-bamberg.de/efms>

Dr. Sabine Boomers

Freie Universität Berlin  
Institut für Ethnologie  
14195 Berlin  
boomers@zedat.fu-berlin.de

Edda Currle

europäisches forum für migrationsstudien  
(efms)  
96052 Bamberg  
edda.currle@sowi.uni-bamberg.de  
<http://www.uni-bamberg.de/efms>

Sandra Beer

Université Paul Cézanne Aix Marseille III  
Institut d'Aménagement Régional  
Aix en Provence  
sandra\_beer@web.de  
<http://www.iar.u-3mrs.fr>

Frank Swiaczny

Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung  
65180 Wiesbaden  
frank.swiaczny@destatis.de  
<http://www.bib-demographie.de>

## Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
<i>Andreas Ette und Margit Fauser</i> Die Externalisierung der britischen und spanischen Migrationskontrolle	7
<i>Axel Kreienbrink</i> Migration in Spanien – ein Sonderfall unter den südeuropäischen Staaten?	29
<i>Maren Borkert</i> Zuwanderung in Italien	53
<i>Edda Currle</i> Migration nach Polen	65
<i>Sandra Beer</i> Frankreich im System innereuropäischer Wanderungen (EU15)	79
<i>Frank Swiaczny</i> Migration und allochthone Bevölkerung in den Niederlanden	91
<i>Daniel Göler</i> Migration in Albanien	119
<i>Sonja Haug</i> Migration aus Mittel- und Osteuropa nach Deutschland	133
<i>Stefan Rühl</i> Migration nach Deutschland vor dem Hintergrund der EU-Erweiterung	153
<i>Sabine Boomers</i> Transnationale Migrationsnetzwerke in Litauen	171

## Vorwort

Am 5. November 2004 fand in Wiesbaden die 6. Herbsttagung des Arbeitskreises Migration – Integration – Minderheiten der Deutschen Gesellschaft für Demographie (DGD) statt. Die Tagung „Migration in Europa“ greift dabei das Thema eines von *Edda Currie* am europäischen forum für migrationsstudien (efms) herausgegebenen Sammelbandes auf. Dank der Unterstützung durch Frau Currie, die an der Vorbereitung der Tagung maßgeblich beteiligt war, gelang es mit dem efms erneut, einen interdisziplinären Kooperationspartner für diese Tagung zu gewinnen.

Nachdem die meisten der während der Tagung gezeigten Präsentationen bereits auf der Homepage des Arbeitskreises unter [www.demographie-online.de/migration](http://www.demographie-online.de/migration) online veröffentlicht wurden, liegen nun auch die überarbeiteten Vorträge in gedruckter Form vor, wobei einige Aufsätze auf Wunsch der Autorinnen und Autoren an anderer Stelle erscheinen werden. Thematisch konzentrieren sich die Aufsätze, entsprechend der Intention der Tagung, auf Länderstudien zur Migration in Europa sowie zur europäischen Migration nach Deutschland. Die Vielzahl der Fallbeispiele bietet einen guten Überblick der aktuell in Europa zu beobachtenden Migrationsmuster. Das Thema Migration soll auch bei der geplanten Herbsttagung 2005 im Mittelpunkt des Interesses stehen und diesmal im Kontext weltweiter Aspekte des Globalisierungsprozesses beleuchtet werden. Hingewiesen sei noch auf die in dieser Reihe bereits erschienenen Bände 94, 101, 107 und 112 zu früheren Tagungen des Arbeitskreises.

Die Herausgeber danken den Autorinnen und Autoren für ihre Beiträge sowie dem Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung unter der Leitung von Frau Prof. Dr. Charlotte Höhn für die Tagungsräume und die Aufnahme des Tagungsbandes in die Reihe „Materialien zur Bevölkerungswissenschaft“.

Sonja Haug und Frank Swiaczny

# Die Externalisierung der britischen und spanischen Migrationskontrolle<sup>1</sup>

Andreas Ette und Margit Fauser

*In Europa haben die meisten Staaten ab Mitte der 1980er Jahre damit begonnen, die Zuwanderung von Flüchtlingen und Migranten durch eine restriktivere Asylgesetzgebung und effektivere Migrationskontrollen zu reduzieren. Dem Kontrollinteresse der Staaten stehen menschenrechtliche und rechtsstaatliche Verpflichtungen für Flüchtlinge gegenüber. Diese widerstreitenden Interessen kennzeichnen ein „liberales Paradox“. Gegenstand dieses Beitrages ist die zunehmende Externalisierung der Migrationskontrolle, die als Versuch der Staaten interpretiert werden kann, diese widerstreitenden Interessen zu umgehen. Der Beitrag untersucht diese Veränderungen der Migrationskontrolle in Großbritannien und Spanien. Die Ausgangspunkte britischer und spanischer Migrationspolitik weisen deutliche Unterschiede auf. In den vergangenen Jahren näherte sich die Organisation der Migrationskontrolle beider Länder aber zunehmend an: Striktere Grenzkontrollen, Visapflicht für eine wachsende Zahl von Herkunftsländern, Sanktionen gegenüber Beförderungsunternehmen, Migrationskontrolle in den Herkunfts- und Transitländern der Migranten und Rücknahmeabkommen zählen mittlerweile zu den entscheidenden Strategien britischer und spanischer Migrationspolitik. In beiden Staaten konnte damit die Effektivität der Migrationskontrolle zumindest in Teilen gesteigert werden. Auch wenn dadurch das Vertrauen in die Steuerungsfähigkeit der Politik zurück gewonnen werden kann, ist kaum von einem Legitimationsgewinn in diesem Politikfeld zu sprechen. Demokratietheoretisch birgt die Strategie der Externalisierung zwei Gefahren in sich: Erstens werden die politischen Entscheidungsprozesse undemokratischer, da Migrationskontrolle weit entfernt von nationalen Parlamenten, anderen Staaten und privaten Akteuren durchgeführt wird. Zweitens läuft sie Gefahr, Flüchtlingen den Schutz zu verweigern, den sie rechtlich genießen. Somit bleibt fraglich, ob die Externalisierung der Migrationskontrolle langfristig eine nachhaltige Perspektive für die Migrationspolitik darstellen kann.*

## 1. Einleitung

Die Zuwanderung von Flüchtlingen und irregulären Migranten ist in allen europäischen Staaten zu einem zentralen Thema auf der politischen Tagesordnung geworden. Während in Deutschland die Zahl der Asylanträge in den letzten zehn Jahren aber deutlich zurückgegangen ist, zeigt die europäische Perspektive einen anderen Trend. Hier kam es zu einer Veränderung bei den Herkunftsländern der Asylbewerber ebenso wie bei den Zielländern sowie zu einer Zunahme irregulärer Migration (Bade 2001). Deutschland war bis einschließlich 1999 das Land Europas mit den höchsten Zahlen von Asylantragstellern, gab diesen Platz aber im Jahr 2000 an Großbritannien ab, welches ihn bis heute hält. Spanien ist seit einigen Jahren das Land mit der größten Netto-Zuwanderung in Europa. Nach Angaben von Eurostat (2004) nimmt Spanien mit nahezu 450.000 Einwanderern im Jahr 2002 den

---

<sup>1</sup> Wir danken Jürgen Gerdes und Beate Rieple für hilfreiche Kommentare und Diskussionen bei der Erstellung dieses Artikels.

europäischen Spitzenplatz ein. Hinzu kommen in Spanien jedes Jahr einige zehntausend, die ohne Papiere über die Grenzen kommen oder nach Ablauf ihres Tourismus-Visums im Land bleiben.

Die meisten Staaten Europas haben ab Mitte der 1980er Jahre damit begonnen, die Zuwanderung von Flüchtlingen und Migranten durch eine restriktivere Asylgesetzgebung und effektivere Migrationskontrollen zu reduzieren. Die Regierungen kamen damit meist dem Wunsch ihrer Wähler entgegen, die einer weitergehenden Zuwanderung eher ablehnend gegenüberstehen. Die Bürgerinnen und Bürger erwarten von ihren Regierungen, dass diese in der Lage sind, Zuwanderung zu kontrollieren und zu begrenzen. Nationale Arbeitsmärkte und die Bedingungen des Wohlfahrtsstaates machen staatliche Einwanderungskontrollen in einem gewissen Maße notwendig (*Brochmann* 1999: 3). Dem legitimen Kontrollinteresse der Staaten auf der einen Seite stehen menschenrechtliche und rechtsstaatliche Verpflichtungen für Flüchtlinge gegenüber. Diese widerstreitenden Interessen kennzeichnen ein „liberales Paradox“ (*Gibney/Hansen* 2003; *Hollifield* 1992), das in den vergangenen Jahren zum Gegenstand intensiver Debatten in der Migrationsforschung wurde. Einige der an dieser Debatte beteiligten Autoren betonen, dass die Kapazität der Staaten zur Kontrolle von Migration aufgrund des transnationalen Menschenrechtsregimes beschränkt ist (*Sassen* 1998; *Soysal* 1994). Andere Autoren halten dagegen den demokratischen Rechtsstaat für die Ursache begrenzter Kontrollmöglichkeiten (*Freeman* 1995; *Joppke* 1999). Gemeinsam ist die Überzeugung, dass einer effektiveren Migrationskontrolle menschenrechtliche und rechtsstaatliche Verpflichtungen gegenüberstehen. Sie schließen bestimmte Kontrollinstrumente und Verfahrensweisen im Umgang mit Flüchtlingen und irregulären Migranten aus.

In diesem Zusammenhang ist eine zunehmende Externalisierung der Migrationskontrolle zu beobachten, die Gegenstand dieses Beitrages ist. Sie kann als Versuch der Staaten interpretiert werden, das „liberale Paradox“ zwischen rechtsstaatlichen und menschenrechtlichen Restriktionen auf der einen und den Interessen der Bevölkerung und des Staates auf der anderen Seite zu umgehen. Unter Externalisierung verstehen wir ganz allgemein alle politischen Maßnahmen „which operate either before arrival or at the point of entry to a country“ (*Morris* 1998: 951). Der Begriff der Externalisierung baut auf der etablierten Unterscheidung zwischen interner und externer Migrationskontrolle auf (*Brochmann* 1999: 12ff.). Interne Kontrolle bezeichnet Maßnahmen, die die Anforderungen an Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigungen regeln sowie Arbeitsinspektionen und entsprechende Sanktionen für Arbeitgeber festlegen. Sie zielt darauf ab, die Integration in den Wohlfahrtsstaat zu beschränken, um Asyl für potentielle Flüchtlinge unattraktiver zu machen (*Geddes* 2000). Externe Kontrolle bezieht sich hingegen auf Maßnahmen, die den Zugang vor der Abreise im Herkunftsland des Migranten oder vor der Ankunft im Zielland regulieren. Hierzu gehören die Einführung der Visumpflicht und ihre Überwachung vor der Einreise genauso wie die Kontrolle der Grenzen oder der Abschluss von Rücknahmeabkommen mit Herkunftsländern. Die Ausweitung der externen Migrationskontrolle geht jedoch nicht zu Lasten interner Kontrollen. Auch im Bereich der internen Kontrolle sind in den letzten Jahren neue Maßnahmen ergriffen worden. Die Durchsetzung interner Maßnahmen trifft aber vielfach auf Schwierigkeiten, wie im Folgenden an der vergleichsweise geringen Zahl der Abschiebungen im Verhältnis zur Anzahl abgelehnter Asylsuchender und irregulärer Migranten deutlich werden wird.

Die Entwicklung der externalisierten Migrationskontrolle soll am Beispiel Großbritanniens und Spaniens untersucht werden. Die beiden Staaten haben weitgehend unterschiedliche Erfahrungen mit Migration. Die Migration beider Länder ist zwar von ihrer kolonialen Geschichte geprägt, doch wurde Großbritannien bereits in den Jahren direkt nach dem 2. Weltkrieg eines der bedeutendsten Einwanderungsländer Europas. Spanien hingegen war bis in die 1980er Jahre ein Auswanderungsland. In Großbritannien sind es überwiegend die steigenden Zahlen von Asylbewerbern, welche die Politik der

letzten Jahre prägen, in Spanien dagegen die hohen Zahlen irregulärer Migranten. Gemeinsam ist beiden Ländern, dass sie in den vergangenen Jahren zu den wichtigsten Zielländern für Flüchtlinge und Migranten in Europa wurden. Beide haben darauf mit sehr ähnlichen politischen Instrumenten reagiert. Sie haben ihre Migrationskontrolle in wachsendem Maße externalisiert. Dies kann auf die Erfahrung mit steigenden Zahlen von Flüchtlingen und irregulären Migranten zurückgeführt werden, die aus Sicht der Staaten effektive Kontrollmaßnahmen erfordern. Gleichzeitig sind externalisierte Maßnahmen als Strategie zu sehen, den Widerspruch zwischen dem Kontrollinteresse des Staates auf der einen und seinen menschenrechtlichen und rechtsstaatlichen Verpflichtungen auf der anderen Seite zu umgehen.

Ziel des Artikels ist es, die sich verändernde Organisation der britischen und spanischen Migrationskontrolle vor dem Hintergrund des „liberalen Paradoxes“ zu diskutieren. Dafür wird im folgenden Kapitel die Entwicklung der Zuwanderung von Flüchtlingen und irregulären Migranten nach Großbritannien und Spanien dargestellt. Im Anschluss daran wird die Abschiebep Praxis beider Staaten diskutiert, welche die menschenrechtlichen und rechtsstaatlichen Restriktionen verdeutlicht. Im dritten Kapitel wird dann die zunehmende Externalisierung der Migrationskontrolle analysiert.<sup>2</sup> Abschließend sollen die Effektivität und die Konsequenzen dieser Politik hinsichtlich der von ihr verfolgten Reduzierung der Zuwanderung von Flüchtlingen und irregulären Migranten bewertet werden. Die Externalisierung der Migrationskontrolle hat unter anderem zur Folge, dass es zunehmend schwieriger wird, dieses Politikfeld einer effektiven demokratischen Kontrolle zu unterziehen. Viele Entscheidungen werden im Rahmen bilateraler Absprachen und intergouvernementaler Foren mit einem hohen Grad an Entscheidungsspielraum seitens der Exekutive getroffen. Darüber hinaus steht zu befürchten, was im „liberalen Paradox“ zum Ausdruck kommt: dass auch materielle Grundsätze der Demokratie beeinträchtigt werden. Externalisierung der Kontrolle führt dazu, dass potentiellen Flüchtlingen notwendiger Schutz in Europa verwehrt bleibt, wenn sie ein europäisches Land erst gar nicht erreichen können.

## **2. Entwicklung von Asylwanderungen, irregulärer Migration und Abschiebep Praxis in Großbritannien und Spanien**

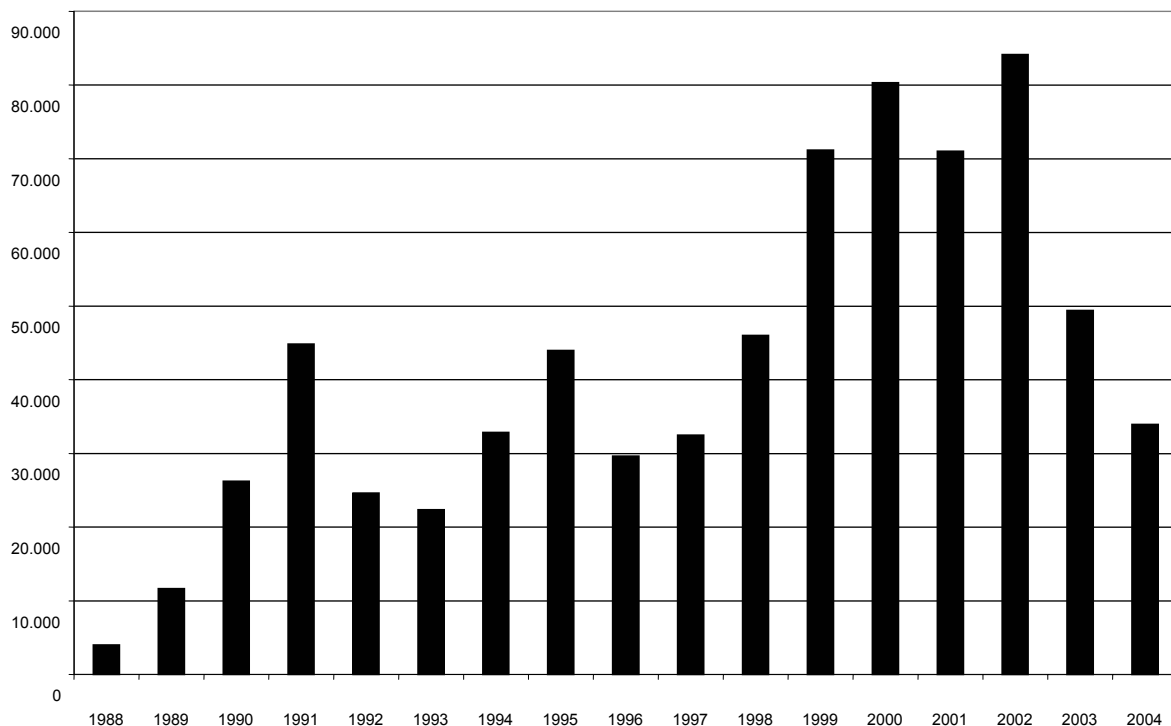
### **2.1 Asylwanderungen und irreguläre Migration in Großbritannien und Spanien**

In diesem ersten Abschnitt soll ein Überblick über die Entwicklung der Zuwanderung von Flüchtlingen und irregulären Migranten nach Großbritannien und Spanien gegeben werden. Diese stellt den Kontext für die politischen Reaktionen zur Reduzierung von Migration dar, die im folgenden Abschnitt analysiert werden. Für beide Länder – Großbritannien und Spanien – ist die nennenswerte Zuwanderung von Asylbewerbern ein vergleichsweise junges Phänomen. Bis in die späten 1980er Jahre spielten Asyl und Fluchtmigration nur eine untergeordnete Rolle im Migrationsgeschehen beider Länder. Erst zu Beginn der 1990er Jahre stieg die Zahl der Asylantragsteller in Großbritannien und Spanien, ähnlich wie in den restlichen europäischen Staaten, spürbar an. Im Vergleich zu anderen Ländern machten die Asylantragsteller in den beiden betrachteten Staaten allerdings auch Anfang der 1990er Jahre noch einen geringen Umfang aus. Von den ca. 670.000 Asylbewerbern in der Europäischen Union im Jahre 1992 stellten nur etwa 6,5 % einen Antrag in Spanien oder Großbritannien (*Eurostat* 2004).

---

<sup>2</sup> Die empirischen Ergebnisse dieses Beitrages sind Teilergebnisse aus dem Forschungsprojekt B2 „Demokratische Legitimation von Migrationspolitik“, das im Rahmen des Sonderforschungsbereiches 597 „Staatlichkeit im Wandel“ durchgeführt wird.



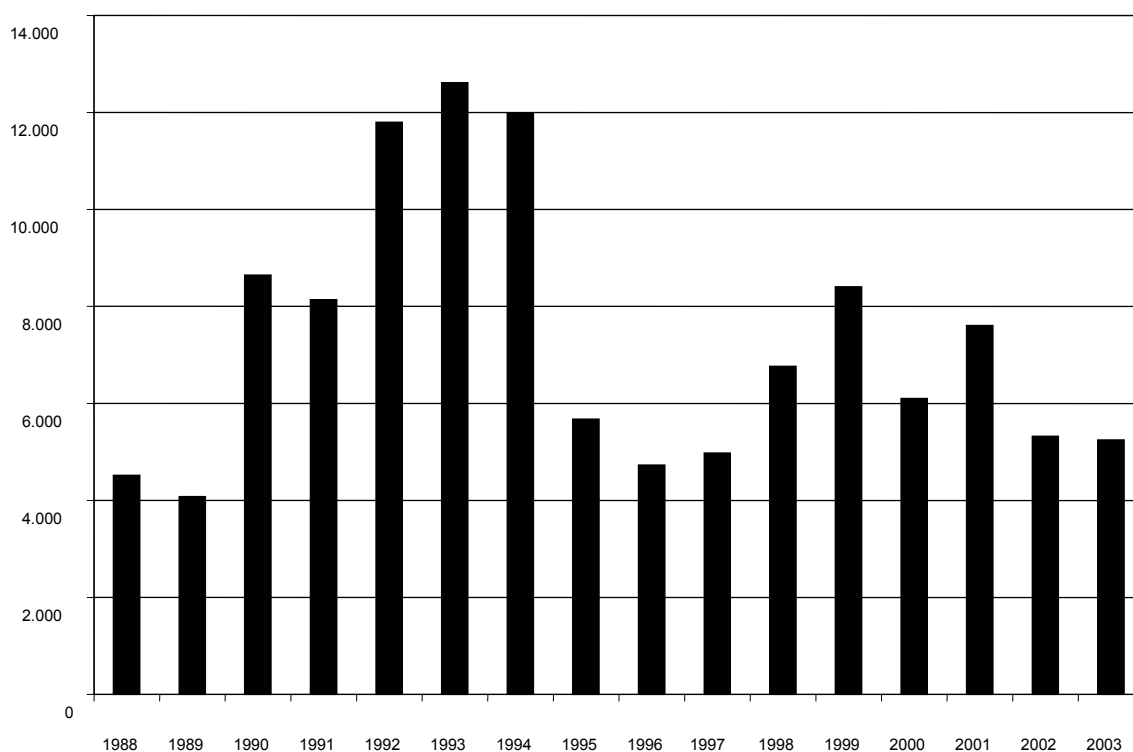
**Abb. 1: Entwicklung der Asylantragszahlen in Großbritannien zwischen 1988 und 2004**

Quelle: *Home Office* 1996, 2004a, 2005

Großbritannien wurde durch seine postkoloniale Migrationsgeschichte bereits in den 1950er Jahren zu einem der wichtigsten Einwanderungsländer Europas. Die Zuwanderung von Flüchtlingen und Asylbewerbern nach Großbritannien spielte dessen ungeachtet bis in die späten 1980er Jahre nur eine marginale Rolle. Betrachtet man die Entwicklung der Asylantragszahlen seit Ende der 1980er Jahre (s. Abb. 1), fällt auf, dass es erst 1989 zu einer signifikanten Zunahme von Asylanträgen in Großbritannien kam.<sup>3</sup> Vergleicht man jedoch die Situation in Großbritannien in den frühen 1990er Jahren mit anderen europäischen Staaten (z.B. Deutschland, Schweden, Frankreich), zeigt sich die zu diesem Zeitpunkt immer noch untergeordnete Rolle von Flüchtlingen im britischen Migrationsgeschehen. In absoluten Zahlen von Asylanträgen rangierte Großbritannien im europäischen Vergleich im Jahre 1988 nur auf Platz 7. Setzt man diese Zahlen in Beziehung zu der Bevölkerungsgröße der jeweiligen Länder, liegt Großbritannien sogar nur an elfter Stelle.<sup>4</sup> Der Zusammenbruch des Warschauer Paktes und der Bürgerkrieg im ehemaligen Jugoslawien, die zu dem starken Anstieg der Asylanträge in den meisten anderen europäischen Staaten führten, hatten hier zunächst kaum einen Einfluss. So galt das Land trotz seiner postkolonialen Migrationsgeschichte bis Mitte der 1990er Jahre zurecht als „Fortress Britain“ (*Joppke* 1999) oder als das „would-be zero immigration country“ (*Layton-Henry* 1994) Europas.

<sup>3</sup> Die Grafik basiert auf den Daten des britischen Home Office und stellt die Entwicklung der jährlichen Asylantragszahlen in Großbritannien seit Januar 1988 bis einschließlich Juni 2004 dar. Im Vergleich mit den Statistiken anderer europäischer Staaten gilt zu beachten, dass die Daten nur die Zahl der Antragsteller beinhalten. Sie lassen keine Aussage über die tatsächliche Zahl von Personen zu, die Asyl beantragen, da die Angehörigen eines Antragstellers in diesen Zahlen nicht berücksichtigt sind. Die Zahlen zu Angehörigen eines Antragstellers werden in Großbritannien erst seit 2002 systematisch erhoben, für die Jahre davor liegen nur Schätzungen vor. Danach lässt sich davon ausgehen, dass die eigentliche Zahl der Asylbewerber um ca. 20 Prozent höher liegt als in dieser Grafik angegeben.

<sup>4</sup> Der Vergleich basiert auf den Statistiken von *Eurostat* (2004). Sie beziehen sich auf die Staaten der EU-15.

**Abb. 2: Entwicklung der Asylantragszahlen in Spanien zwischen 1988 und 2003**

Quelle: *Ministerio del Interior* verschiedene Jahrgänge-b

Dieses Bild hat sich am Ende der 1990er Jahre grundlegend gewandelt. Im Jahr 2002 hatte Großbritannien absolut gesehen die höchste Zahl von Asylbewerbern in Europa. Der Wandel in weniger als fünfzehn Jahren geht im Wesentlichen auf die steigende Zahl von Flüchtlingen aus dem ehemaligen Jugoslawien und seit 1999 vor allem aus dem Kosovo zurück. Aber auch die Zahlen von Antragstellern aus China, Somalia und Ecuador stiegen deutlich an. Ab 2000 sanken die Antragszahlen aus dem ehemaligen Jugoslawien zwar, wurden aber ersetzt durch stark steigende Zahlen von Flüchtlingen aus Afghanistan, dem Iran, Irak und Simbabwe. Seit dem Jahr 2000 ist Großbritannien zu dem wichtigsten Zielland für Asylbewerber in der Europäischen Union geworden.

In Spanien erreichten die Antragszahlen ihre Spitze in den Jahren 1992 bis 1994, in denen jedes Jahr etwa 12.000 Anträge gestellt wurden (s. Abb. 2). Nach der Änderung des spanischen Asylgesetzes im Jahr 1994 gingen die Zahlen um mehr als die Hälfte zurück. In den letzten Jahren stellten jährlich etwas mehr als 5.000 Personen einen Asylantrag in Spanien. Damit rangiert Spanien hinsichtlich der Asylwanderung statistisch betrachtet unter den weniger bedeutenden Staaten in Europa.

Während die Zahl der Flüchtlinge und Asylsuchenden vergleichsweise gering ist, wächst die Zahl der irregulären Einwanderer in Spanien beständig. Die UN-Sonderberichterstatterin für die Rechte der Migranten schätzte die Zahl der Irregulären im Jahr 2004 auf über 600.000 (*United Nations* 2004). Eine gute Annäherung an die Zahl der irregulären Einwanderer in Spanien bietet die Differenz zwischen den beim Innenministerium registrierten Aufenthaltsgenehmigungen und den in den kommunalen Einwohnermeldeämtern registrierten Personen, wo sich im allgemeinen auch irreguläre Migranten registrieren lassen, um Zugang zu medizinischer Unterstützung und schulischer Bildung zu erhalten. Sie beträgt für dasselbe Jahr 853.000 (*El País* 25.02.2004). Es wird davon ausgegangen, dass von etwa 550.000 Lateinamerikanern, die im Laufe des Jahres 2002 als Touristen eingereist waren,

lediglich 86.000 ausreisen. Gleiches gilt für knapp 684.000 Afrikaner, die ebenfalls im Jahr 2002 ein- aber nicht ausgereist waren (*El País* 10.07.2003; 11.07.2003). Selbst wenn in Rechnung gestellt wird, dass ein Teil davon über andere Schengen-Länder<sup>5</sup> ausgereist ist oder sich dort aufhält, gehen die spanischen Behörden davon aus, dass ein Großteil dieser Personen irregulär in Spanien geblieben ist und darüber hinaus andere aus dem Schengenraum, besonders aus Belgien und den Niederlanden, nach Spanien weiter gereist sind.

## 2.2 Abschiebepaxis in Großbritannien und Spanien

Im vorherigen Abschnitt wurden die steigenden Zahlen von Asylbewerbern und irregulären Migranten in Großbritannien und Spanien dargestellt. Im Folgenden soll nun der Widerspruch zwischen menschenrechtlichen und rechtsstaatlichen Verpflichtungen auf der einen und dem Kontrollinteresse des Staates auf der anderen Seite am Beispiel der Abschiebepaxis verdeutlicht werden. *Gibney* und *Hansen* (2003) machen dieses Dilemma liberaler Demokratien im Umgang mit Asylsuchenden und irregulären Migranten mit der Formulierung „more arrivals, few departures“ deutlich. In Großbritannien und Spanien steht einer großen Zahl abgelehnter Asylbewerber und irregulärer Migranten nur eine vergleichsweise geringe Zahl von Abschiebungen gegenüber. Diese geringe Zahl der Abschiebungen ist wesentlich auf die menschenrechtlichen und rechtsstaatlichen Restriktionen zurückzuführen, die es heutigen Demokratien schwer machen, einmal im Land befindliche Migranten abzuschicken.

Im britischen Fall bestand in den frühen 1990er Jahren eine große Diskrepanz zwischen den Zahlen der Asylanträge und der Zahl der bewilligten Anträge (s. Abb. 3). Zwischen 1994 und 1998 lag der Anteil der bewilligten Anträge zwischen zwei und zwölf Prozent. Selbst wenn man alle Anträge berücksichtigt, die zwar nicht zu einem bewilligten Asylantrag führen, aber dennoch eine Form des rechtlichen Schutzes beinhalten, lag der Anteil nie über 27 Prozent.<sup>6</sup> Über den Verbleib der abgeleh-

---

<sup>5</sup> Das Schengener Abkommen wurde 1985 unterzeichnet und 1990 um das Schengener Durchführungsabkommen ergänzt. Es schuf die Voraussetzungen für die Öffnung der Binnengrenzen zwischen seinen Unterzeichnerstaaten. Mit Ausnahme Großbritanniens und Irlands sind sämtliche Mitglieder der EU auch dem Schengener Abkommen beigetreten. Im Jahr 1997 wurde das Schengener Abkommen im Rahmen des Amsterdamer Vertrages in die EU integriert.

<sup>6</sup> In der Zahl der bewilligten Anträge werden alle Anträge berücksichtigt, die zu einer wie auch immer gearteten Rechtsform des Schutzes führen. Darunter fallen die Asylanträge, die positiv bewilligt werden sowie die Anträge, die zwar nicht zu einem anerkannten Status als Flüchtling führen, aber Exceptional Leave to Remain (ELR) gewähren. Der Status ELR wurde in der Gesetzesnovelle von 2002 reformiert und durch den am 1. April 2003 in Kraft getretenen Status der Humanitarian Protection (HP) und der Discretionary Leave (DL) ersetzt. Weiterhin fallen in der Abbildung unter den Begriff der bewilligten Anträge auch alle Anträge, die in einer ersten Entscheidungsinstanz zu einer Ablehnung führten, dann aber in einem Berufungsverfahren doch noch zu einer der vier Formen des Schutzes führten. In 1999 und 2000 fällt noch eine fünfte Gruppe von bewilligten Anträgen darunter, die unter dem Backlog Kriterium verabschiedet wurden und in beiden Jahren zu einer Anerkennung von über 21.000 Flüchtlingen führten. Unter diese Regel fielen solche Asylanträge, die vor Juli 1993 bzw. Dezember 1995 gestellt wurden und im Jahre 1999 noch immer nicht bearbeitet waren. Zu beachten gilt jedoch, dass die eigentlichen Anerkennungsquoten von dieser Darstellung abweichen, da die Entscheidung über einen Antrag nicht notwendigerweise in dem Jahr fällt, in dem er auch gestellt wird. Im Statistical Bulletin des Home Office wurde für die Jahre 2001 bis 2003 die eigentlichen Anerkennungsquoten errechnet. Dabei wird deutlich, dass die Quote für die Anerkennung von Asylanträgen von 20 % im Jahre 2001 auf 16 % im Jahr 2003 gesunken ist und die Zahl derjenigen Personen, die ELR, HP oder DL erhalten haben, von 22 % auf 12 % abgenommen hat. Damit lag in allen drei Jahren die Rate der Ablehnungen weit über 50 % und erreichte im Jahr 2003 72 %.

ten Asylbewerber ist nur wenig bekannt. Es ist allerdings kaum davon auszugehen, dass sie das Land wieder verlassen. Wahrscheinlicher ist, dass ein großer Teil weiterhin in Großbritannien bleibt und in die „Illegalität“ abtaucht. Versuche dies zu unterbinden konzentrieren sich in Großbritannien wie in anderen Ländern darauf, abgelehnte Asylbewerber in ihre Herkunftsländer abzuschicken. In der öffentlichen und politischen Diskussion spielt das Thema eine wichtige Rolle; Befürworter einer restriktiven Asylpolitik fordern regelmäßig eine Verbesserung der Abschiebepaxis. Betrachtet man aber die Zahlen der letztendlich abgeschobenen Asylbewerber, fällt der im Großen und Ganzen zwar steigende aber doch eher geringe Anteil auf. Zwischen 1994 und 1998 schwankten diese zwischen 2219 und knapp über 7165 Personen.<sup>7</sup> Ende der 1990er Jahre stiegen sowohl die Zahlen der Asylanträge als auch die Zahl der bewilligten Anträge stark an, so dass sich die Zuwachsrate von abgelehnten Asylbewerbern, die sich aufgrund nicht eingeleiteter oder nicht durchgeführter Abschiebung illegal im Land aufhielten, deutlich verringerte. Das ursächliche Problem blieb aber bestehen – die Reduzierung der Asylantragszahlen. Diese begannen erst wieder im Jahre 2003 zu sinken.

In Spanien stellt sich die Situation etwas anders dar. Seit Anfang der 1990er Jahre liegt die Anerkennungsquote von Asylanträgen zwischen 2 und 5,6 Prozent der gestellten Anträge. Angaben darüber, was mit den nichtanerkannten Antragstellern geschieht, gibt es kaum. Bis zur Änderung des Asylgesetzes führte die Ablehnung explizit nicht zur Abschiebung, sondern erlaubte es diesen Personen wie allen anderen Ausländern, sich um eine Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigung zu bemühen (LO 5/1985, Art. 17, Abs. 1). Die Reform schränkte die weiteren Aufenthaltsmöglichkeiten erheblich ein, so dass abgelehnte Asylsuchende seit 1994 das Land eigentlich verlassen müssten. Je nach Fall führt die Ablehnung des Verfahrens oder des Antrags zur Abweisung an der Grenze, zur Ausreisepflichtung oder zur Abschiebung aus dem spanischen Territorium (LO 9/1994, Art. 17, Abs. 1). Anders als im britischen Fall lassen die statistischen Angaben zu den Abschiebungen in Spanien keine Differenzierung nach abgelehnten Asylbewerbern und anderen Personen zu.

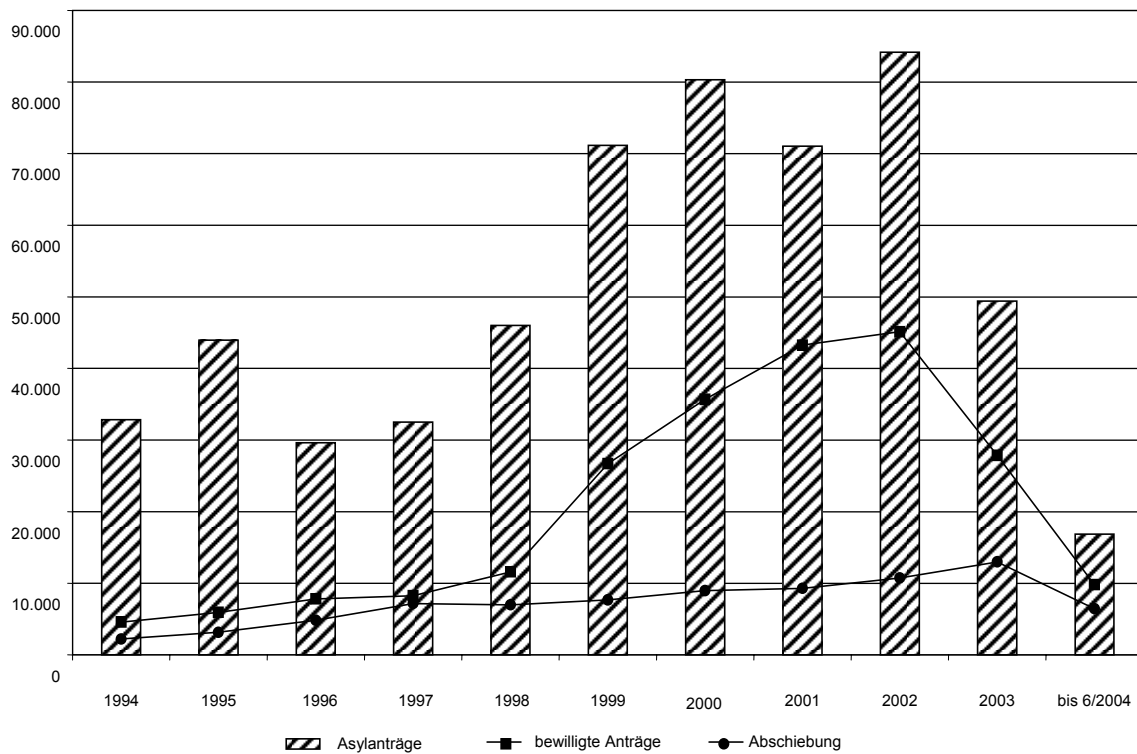
Insgesamt ist die Zahl der in Spanien durchgeführten Abschiebungen in den letzten Jahren kontinuierlich angestiegen. Mitte der 1990er Jahre bis Anfang dieses Jahrhunderts wurden jährlich zuerst etwas unter 5.000 abgelehnte Asylsuchende und irreguläre Einwanderer aus Spanien abgeschoben, danach lag deren Zahl etwas über 5.000. Im Jahr 2003 erreichte diese Zahl fast das Dreifache, nämlich 14.100. Zieht man außerdem die Rückführungen (*devoluciones*), die Abweisungen an den Grenzen (*retorno en frontera*) und die Abschiebungen im Rahmen von Rücknahmeabkommen hinzu, die in den letzten drei Jahren eine bedeutende Stellung gewonnen haben, beträgt die Gesamtzahl aller im Jahr 2003 ausgeführten Repatriierungen aus Spanien 93.881.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Die Statistik über Abschiebungen in Großbritannien weist wiederum nur die Personen aus, die den Asylantrag gestellt haben und nicht dessen Angehörige. Weiterhin gilt zu beachten, dass diese Zahlen nur Asylantragsteller beinhalten, die während oder nach einem Asylverfahren abgeschoben werden. Die Zahlen der Abschiebungen insgesamt sind um ein Vielfaches höher, beinhalten in der britischen Statistik aber auch all jene Personen, die an der Grenze aufgegriffen und direkt zurückgeschoben werden, ohne dass sie einen Asylantrag gestellt haben. Die Statistik beinhaltet auch solche Personen, die nach einem abgelehnten Asylantrag über Rückkehrprogramme, wie sie beispielsweise von der International Organization for Migration durchgeführt werden, in ihr Heimatland zurückgebracht werden.

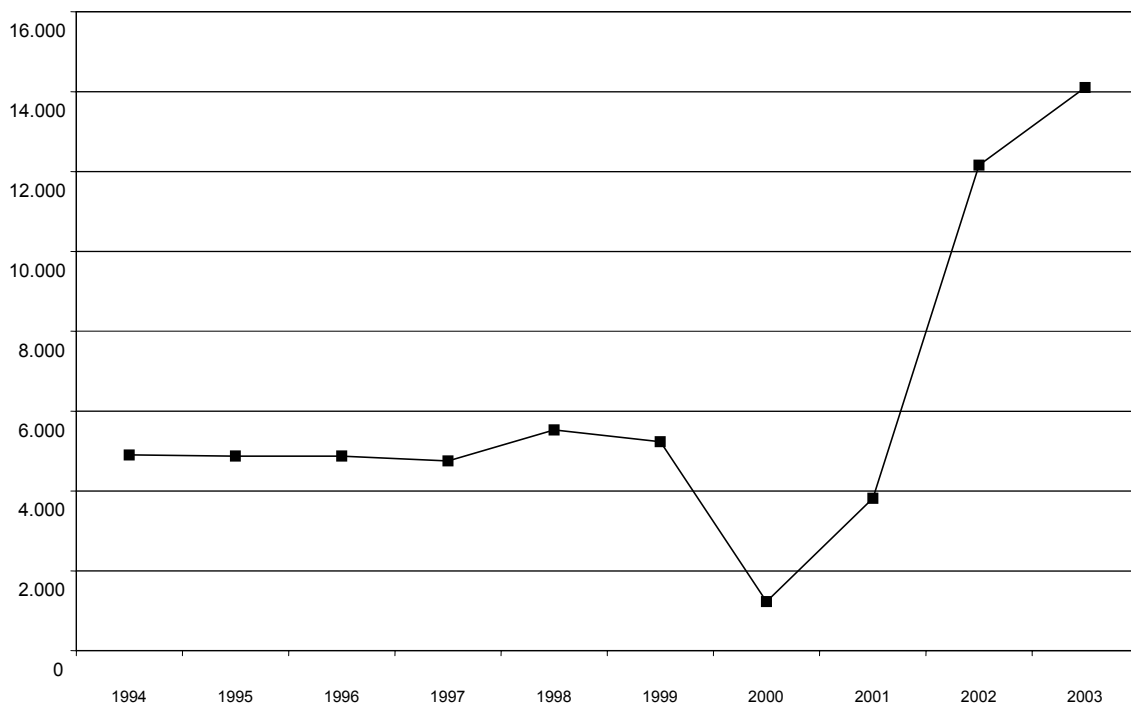
<sup>8</sup> Die Zahlen basieren auf Angaben des Innenministeriums (*Ministerio del Interior* verschiedene Jahrgänge-c und d).

**Abb. 3: Vergleich der jährlichen Asylantragszahlen in Großbritannien mit der Zahl der jährlichen Anerkennungen von Asylanträgen und der Zahl der jährlich abgeschobenen Asylbewerber**



Quelle: Home Office 1996, 2004a

**Abb. 4: Entwicklung der ausgeführten Abschiebungen in Spanien 1994-2003**



Quelle: Ministerio del Interior verschiedene Jahrgänge-b

Im Vergleich zu der Zahl abgelehnter Asylbewerber und der geschätzten Zahl der sich im Land befindlichen irregulären Einwanderer ist die Zahl der Abschiebungen recht gering. Der Grund für diese geringe Zahl liegt in erster Linie in den menschenrechtlichen und rechtsstaatlichen Verpflichtungen, die es Großbritannien und Spanien äußerst aufwändig und schwierig machen, abgelehnte Asylbewerber und aufgegriffene irreguläre Migranten gegen ihren Willen abzuschicken. Deutlich wird aber auch, dass diese Quoten in den letzten Jahren erhöht werden konnten. Die genannten Schwierigkeiten bleiben aber bestehen. Politisch Verfolgte und Flüchtlinge genießen besonderen rechtlichen Schutz. Und auch wenn Gesuche nach Schutz abgelehnt werden, können ausländische Staatsbürger nicht ohne weiteres in ihr Herkunftsland abgeschoben werden (*House of Commons* 2003). So hat beispielsweise die Europäische Union den Schutz vor Abschiebungen in ihre Grundrechtecharta aus dem Jahr 2000 aufgenommen. Nach Artikel 19 darf niemand in ein Land abgeschoben werden, in dem ihm Todesstrafe, Folter oder andere unmenschliche Behandlungen drohen. Eine weitere Schwierigkeit stellen öffentliche Thematisierungen in den Medien und Protestbekundungen dar. Abschiebungen werden häufig Gegenstand öffentlichen Protests, was bisweilen sogar zur Aussetzung oder völligen Aufgabe der Abschiebung führt. Hinzu kommen finanzielle und logistische Schwierigkeiten, z.B. das Fehlen von Dokumenten, die über die Herkunft abgelehnter Asylbewerber und irregulärer Migranten Auskunft geben. Darüber hinaus verweigern auch die potentiellen Herkunftsländer vielfach die Rücknahme von nicht zweifelsfrei als ihre Staatsbürger identifizierbaren Personen.

### 3. Externalisierung der Migrationskontrolle

Eingangs haben wir die Problematik steigender Asylbewerberzahlen und irregulärer Migranten vor dem Hintergrund rechtlicher Restriktionen diskutiert, die den Handlungsspielraum demokratischer Staaten beschränken. Die beobachtbare Externalisierung der Migrationskontrolle, wie wir sie im folgenden Kapitel für Großbritannien und Spanien analysieren, interpretieren wir daher als eine Strategie diese Restriktionen zu umgehen. Ähnlich argumentiert *Virginie Guiraudon* (2000), die davon ausgeht dass „the motivation of nation states to externalize migration control measures is that, once the migrants have arrived, it is more difficult to expel them because of the legal protection they receive, as well as the logistical and material difficulties and costs“. Für die Analyse der Entwicklung der Externalisierung unterscheiden wir fünf verschiedene Maßnahmen. In einem ersten Schritt gehen wir auf die Stärkung von Migrationskontrolle an den nationalen Grenzen und Grenzübergängen ein. Dann werden die zunehmend restriktiveren und umfassenderen Visa- und Einreisebestimmungen in den Blick genommen. In einem dritten und vierten Abschnitt werden die zunehmende Einbeziehung von Beförderungsunternehmen in die Migrationskontrolle sowie die Verlagerung der Kontrolle in Herkunfts- und Transitländer untersucht, bevor abschließend die Bedeutung der Rücknahmeabkommen diskutiert wird. Mit diesen fünf Punkten sind die wesentlichen Pfeiler der neuen Organisation von Migrationskontrolle beschrieben, die zunehmend auf die Externalisierung setzt.

#### 3.1 Überwachung der Grenzen

Die Überwachung der nationalen Grenzen ist die wohl älteste Form der Kontrolle von Migration. Sie beinhaltet erstens die Kontrolle der regulären Grenzübergänge und zweitens die Kontrolle der Grenzgebiete. In Großbritannien spielt die Kontrolle der Küsten jedoch kaum eine Rolle. Hier konzentriert sich die Migrationskontrolle traditionell auf die Grenzübergänge. Dies änderte sich auch nicht, als es in den 1960er Jahren zu einer großen Debatte in den Medien kam, als einzelne Gruppen von asiatischen Migranten an der Küstenlinie Großbritanniens abgesetzt wurden. Da ihre Zahl insgesamt relativ

gering war, wurden daraus keine größeren Konsequenzen für die Organisation der Migrationskontrolle gezogen (*Layton-Henry* 1985: 107). Im spanischen Fall erklärt die Nähe zum afrikanischen Kontinent den deutlichen Unterschied zur britischen Situation. Hier hat die vergleichsweise gute Erreichbarkeit der spanischen Südküste sowie der Kanarischen Inseln vom nordafrikanischen Festland aus zu einer strikten Kontrolle der Küsten und Gewässer geführt. Ein weiterer Brennpunkt spanischer Grenzkontrollbemühungen sind die von Marokko umgebenen Enklaven Ceuta und Melilla.

Während in Großbritannien ernsthafte Bemühungen um eine effektive Grenzkontrolle spätestens mit den Ausländergesetzen zu Beginn des 20. Jahrhunderts einsetzten, sind entsprechende Anstrengungen in Spanien vergleichsweise jung. Erst Mitte der 1990er Jahre kam es zum Aufbau effektiver Grenzkontrollen (*Cornelius* 2004: 407). Zu diesem Zeitpunkt begann die spanische Regierung, Zäune und Mauern zunächst um Melilla, kurz darauf um Ceuta zu bauen (*Pumares* 2003: 65f.). Diese wurden in den Folgejahren immer wieder verstärkt, so dass seit Ende der 1990er Jahre Ceuta von einer vierfachen Mauer mit insgesamt 17 Wachtürmen umgeben wird. Weiterhin wurde damit begonnen, die Überwachung der Meerenge von Gibraltar auszubauen. Hierzu wurden materielle und personelle Mittel bereitgestellt und Spezialkräfte zur Aufdeckung gefälschter Dokumente ausgebildet. Außerdem wurde eine enge Kooperation mit der marokkanischen Polizei angestrengt (*El País* 02.02.1999; 07.08.1999; 17.08.1999; *Pumares* 2003: 65ff.). Darüber hinaus wurde zur Überwachung der Grenzen, insbesondere der Bekämpfung der irregulären Einwanderung und von Menschen- und Drogenschmuggel, ein hochtechnologisches Überwachungssystem eingerichtet. Es besteht aus einer Vielzahl von Radar- und Nachtsichtgeräten, Wärmebildkameras, Helikoptern, Patrouillenbooten usw. Erste Ansätze zur Satellitenüberwachung werden derzeit getestet (*Cosidó* 2003). Das SIVE-Überwachungssystem (Sistema Integral de Vigilancia Exterior) wurde im Jahr 2002 im Umkreis der Meerenge in Betrieb genommen und 2003 erstmalig auf der kanarischen Insel Fuerteventura eingesetzt. Im Laufe des Jahres 2005 soll es auf die gesamte spanische Küste ausgedehnt werden (*El País* 03.06.2004; 11.10.2004). Die Effektivität dieser Maßnahmen zeigt sich beispielsweise an der Zahl der Aufgriffe der *pateras*, der Boote, die vom nordafrikanischen Festland die spanische Küste ansteuern. Im Jahr 2003 hatte sich deren Zahl im Vergleich zum Vorjahr an der andalusischen Küste bereits um 50 % reduziert (*El País* 07.07.2004). Allerdings konnte damit – zumindest vorläufig – nicht verhindert werden, dass sich die Migrationsbewegungen in andere Regionen verschoben haben, vor allem in Richtung der Kanaren und zu den östlicheren Küstenstreifen um Granada und Almería.<sup>9</sup> Offenbar geht aber die Zahl der ankommenden Boote mit der Ausdehnung des SIVE auch insgesamt zurück. Im Jahr 2004 wurden sehr viel weniger Personen aufgegriffen als im Vorjahr. Von 2003 auf 2004 fiel deren Zahl um 18 % von 19.176 auf 15.675 (*El País* 08.01.2005).

Verglichen mit diesen aufwendigen Kontrollen der „grünen“ und vor allem „blauen“ Grenze im spanischen Fall konzentriert sich Großbritannien traditionell auf die Kontrolle der Grenzübergänge. Dies lässt sich mit der Insellage Großbritanniens erklären, die es nicht nötig machte die Grenzen außerhalb von See- und Flughäfen zu überwachen. Damit lag von Beginn an ein wesentlicher Schwerpunkt britischer Migrationspolitik auf externalisierenden Kontrollstrategien (*Geddes* 2003: 30). Dies steht in deutlichem Gegensatz zur Situation in den Ländern auf dem europäischen Festland, wo interne Migrationskontrollen eine wesentlich wichtigere Rolle gespielt haben. Mit dem Inkrafttreten des Schengener Abkommens Ende der 1990er Jahre kam es zur weiteren Intensivierung der Überwachung britischer Grenzkontrollen an See- und Flughäfen. Großbritannien ist diesem Abkommen, das die

<sup>9</sup> Die Anzahl und das Verhältnis derjenigen, die im Bereich der Meerenge von Gibraltar oder an der spanischen Festlandküste aufgegriffen werden, und derer, die erfolglos die Kanaren ansteuern, verändern sich offensichtlich rasch. Im Jahr 2003 waren dies fast 10.000 Personen zwischen Huelva und Almería, über 1.300 mehr als im Vorjahr, gegenüber 9.200 auf den Kanaren, 460 Menschen weniger als im Vorjahr (*El País* 17.01.2004).

internen Grenzkontrollen zwischen seinen Mitgliedsstaaten abschafft, nicht beigetreten. Die Schengen-Außengrenze verläuft somit zwischen den Staaten auf dem europäischen Festland (Frankreich, Belgien, Niederlande) und Großbritannien. Durch den Wegfall der internen Grenzen innerhalb des Schengenraumes wuchs die Zahl von Migranten, die versuchen über den Kanal illegal nach Großbritannien einzureisen. Dies wurde insbesondere an dem Streit zwischen Großbritannien und Frankreich um das Flüchtlingslager Sangatte exemplarisch deutlich. Neben den politischen Querelen führte dieser Streit zu einem massiven Ausbau der Überwachungsmaßnahmen an den Seehäfen des Kanals (*Schuster* 2003). Entsprechend werden seitdem deutlich mehr finanzielle und personelle Mittel aufgewendet. Darüber hinaus werden mit Hilfe verbesserter Technik, Frachttransporte, die auf dem Wege nach Großbritannien sind, intensiv auf versteckte Migranten kontrolliert (*House of Commons* 2001). Diese neuen Hilfsmittel werden seit 2003 in den Festland-Häfen Calais, Coquelles, Vlissingen, Ostende und Zeebrugge vor der Abreise nach Großbritannien eingesetzt.

Verbesserte technische Hilfsmittel, gezielt geschultes Personal und neuere rechtliche Maßnahmen haben in beiden Ländern dazu beigetragen, den Zugang zum nationalen Territorium effizienter zu kontrollieren. Das Instrument der devolución macht die Wirkung dieser Maßnahmen am spanischen Fall deutlich.<sup>10</sup> Personen, die bei unautorisiertem Grenzübertritt aufgegriffen werden, können demnach ohne formales Abschiebungsverfahren unverzüglich rückgeführt werden. Zu Beginn der 1990er wurden mit diesem Instrument jährlich zwischen 800 und 2.350 Personen rückgeführt, im Jahr 1994 stieg die Zahl abrupt auf über 18.000 an – eine fast 23-fache Steigerung im Vergleich zum Vorjahr. Seitdem schwanken die Zahlen deutlich, pendeln sich aber auf recht hohem Niveau ein, 2003 betragen sie etwa 13.700.

### 3.2 Visa- und Einreisebestimmungen

Neben den verstärkten Kontrollen an den nationalen und europäischen Außengrenzen führte die Externalisierung in jüngerer Zeit zu einer zunehmenden Verlagerung der Migrationskontrolle in die Nachbarstaaten und Herkunftsländer potentieller Migranten. Die Einführung von Einreisevisa spielt hier die prominenteste Rolle. Sie verschiebt die nationalen Grenzen in das Herkunftsland des Migranten, in die Konsulate und Botschaften (*Guild* 2001). Visavorschriften wurden bereits zu Beginn des 20. Jahrhunderts als Instrument der staatlichen Kontrollausübung vor Antritt der Reise eingeführt (*Zolberg* 1999). In Großbritannien wird dieses Instrument seit Mitte der 1980er Jahre gezielt angewandt. Auslöser waren 58 tamilische Migranten, die 1985 per Flugzeug in Großbritannien ankamen und Asyl beantragten. Die daraufhin eingeführten Visabestimmungen für Sri Lanka wurden in den folgenden Jahren auf andere Staaten ausgeweitet – 1986 auf Reisende aus Indien, Pakistan, Bangladesch, Nigeria und Ghana sowie auf die Türkei und Haiti im Jahre 1989 und auf Uganda im Jahre 1991 (*Layton-Henry* 1994: 277). Die Logik der Regulierung folgte damals den Flüchtlingszahlen – kamen aus einem bestimmten Land größere Zahlen von Flüchtlingen nach Großbritannien, wurde innerhalb kürzester Zeit die Visapflicht für dieses Land eingeführt. Anfang 2005 bestand insgesamt für 105 Länder eine Visapflicht für Großbritannien. In Spanien bestanden bereits 1990 gegenüber 115 Ländern Visaverpflichtungen (*Kreienbrink* 2004: 194). In der Zwischenzeit ist die Liste auf 135 Staaten angewachsen (*Ministerio de Asuntos Exteriores de España*). Schon Anfang der 1990er Jahre waren Einreisende aus Marokko, Peru und der Dominikanischen Republik visumpflichtig, die damals

---

<sup>10</sup> Devolución; ursprünglich als „retorno“ bezeichnet; Artikel 54.2 Ausländergesetz nach LO 4/2000 bzw. Artikel 58.2 in der durch LO 8/2000 reformierten Fassung. Die Angaben entstammen den statistischen Jahrbüchern (*Ministerio del Interior* verschiedene Jahrgänge-b).



bedeutende Herkunftsländer irregulärer Migranten in Spanien waren (*Baldwin-Edwards* 1997: 511; *Izquierdo Escribano* 1993: 300). Seit kurzem benötigen auch Ecuadorianer und Kolumbianer ein Visum für die Einreise nach Spanien. Sie machen seit jüngerer Zeit die größten Gruppen unter den Lateinamerikanern in Spanien aus.

Zusätzlich zu dieser quantitativen Ausweitung von Visabestimmungen auf eine zunehmende Zahl von Herkunftsländern potentieller Migranten und Flüchtlinge wurden Visabestimmungen in den vergangenen Jahren auch qualitativ vertieft. So wurden im Jahr 2003 Transit-Visabestimmungen in Großbritannien gegenüber 22 Staaten eingeführt. Diese Visabestimmungen verlangen, dass auch Reisende, die Großbritannien nur im Transit auf dem Flughafen durchreisen um auf Anschlussflüge zu warten, der britischen Visapflicht unterliegen.<sup>11</sup> Zunehmend wurden auch die Bedingungen für das Erteilen eines Visums verschärft. Spanien fordert seit Ende der 1980er Jahre den Nachweis ausreichender finanzieller Mittel für die Einreise und den Aufenthalt immer stärker ein. In einer Anordnung des Innenministeriums aus dem Jahr 1989 wurden die Höhe der Summe und weitere Details konkretisiert. Zu diesem Zweck sollte eine Liste der Länder erstellt werden, die nicht einer systematischen Kontrolle zu unterziehen seien. Zur Erarbeitung dieser Liste sollten insbesondere die statistischen Angaben über Länder berücksichtigt werden, aus denen große Zahlen irregulärer Einwanderer nach Spanien einreisen (Erlass vom 22.02.1989, Art. 7). Zusätzlich zu den vorgeschriebenen finanziellen Mitteln musste dabei auch ein Rückreiseticket vorgelegt werden, das nicht übertragbar sein durfte. Auch andere rechtliche Maßnahmen, die auf eine Erhöhung der Kontrolle vor der Einreise abzielen, wurden in den letzten Jahren ausgebaut. Die Gründe für die Verweigerung der Einreise wurden in den letzten Ausländergesetzen und vor allem der jüngeren Ausführungsverordnung von 2001 umfassend expliziert. Gemäß der Ausführungsverordnung zum Ausländergesetz<sup>12</sup> werden Ausländer abgewiesen, die nicht die vorgeschriebenen Anforderungen erfüllen. Die Abweisung an der Grenze führt unmittelbar zur Rückkehr des Ausländers in das Land, aus dem er eingereist war. Die Gründe für die Abweisung sind (*Ministerio del Interior* verschiedene Jahrgänge-c): fehlende, gefälschte oder unglaubwürdige Reisedokumente, fehlendes Visum, nicht ausreichende ökonomische Mittel, Registrierung im Schengener Informationssystem (S.I.S.) und Einreiseverbot. In den letzten Jahren war das Fehlen glaubwürdiger Dokumente, die den angegebenen Zweck der Einreise zweifelsfrei belegen könnten, stets der Hauptgrund für die Ablehnung der Einreise (*Ministerio del Interior* verschiedene Jahrgänge-a).<sup>13</sup>

Die Wirksamkeit dieser Maßnahmen wird deutlich, wenn man sich die Entwicklung der Verweigerungszahlen bei der Einreise betrachtet. Diese Zahlen beinhalten alle Personen, denen die Einreise an der Grenze verweigert wird und die anschließend in das entsprechende Herkunfts- oder Transitland rückgeführt werden. Im britischen Fall stiegen diese Zahlen im Verlaufe der 1990er Jahre kontinuierlich an und erreichten im Jahr 2002 einen Höchststand mit 50.360 Rückführungen. Im Jahr 2003 sanken die Zahlen erstmals seit über zehn Jahren deutlich ab. In Spanien sind die Verweigerungszahlen in den letzten Jahren fast kontinuierlich angestiegen. Sie betragen 1997 5.865, im Jahr 2003 waren es knapp 15.000.<sup>14</sup>

---

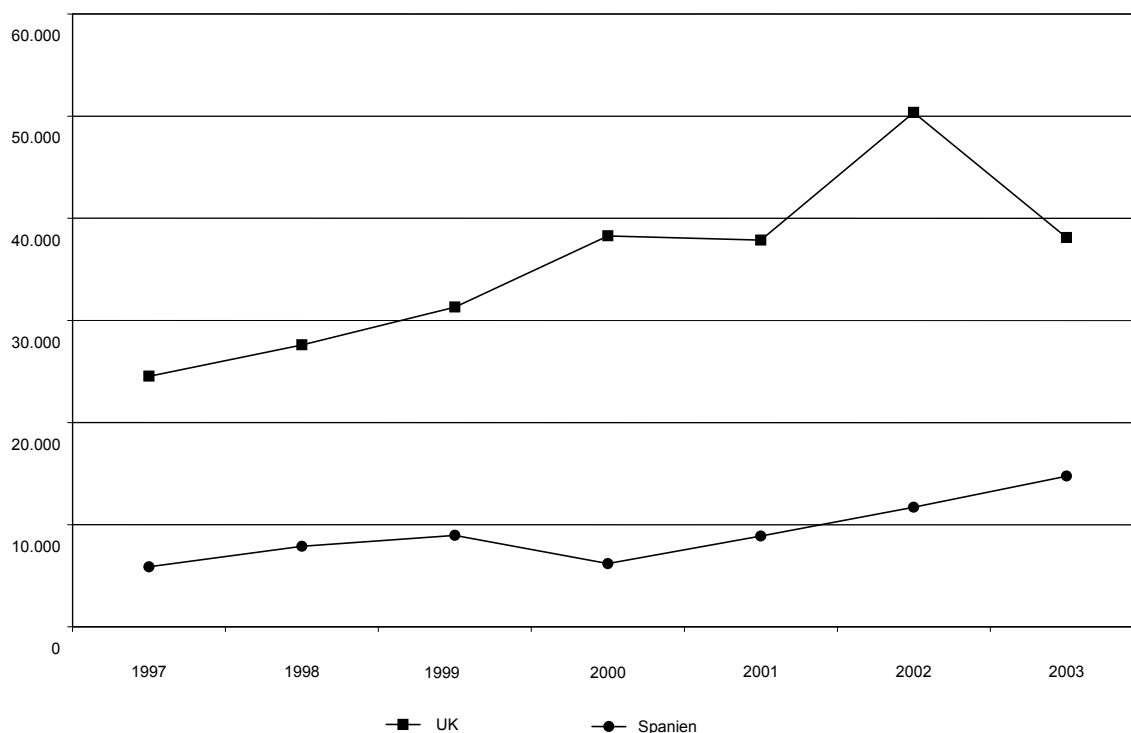
<sup>11</sup> In Spanien war das Transitvisum bereits Gegenstand der ersten Ausführungsverordnung zum Ausländergesetz aus dem Jahr 1986 (RD 1119/1986).

<sup>12</sup> RD 864/2001, Artikel 30, bezüglich Ausländergesetz Artikel 25 LO 4/2000, reformiert durch LO 8/2000, vorher Artikel 23.1

<sup>13</sup> Die Statistischen Jahrbücher der Jahre seit 2002 machen leider keine Angaben über die Gründe der Ablehnung.

<sup>14</sup> Zu Beginn der 1990er Jahre schwankten die Abweisungsquoten erheblich. Zwischen 1994 und 1997 galten veränderte Bedingungen für die Einbeziehung der spanisch-marokkanischen Grenze. Die Abweisungsquoten an dieser Grenze alleine betragen kurzfristig zwischen 260.000 und 140.000 jährlich. Danach wurden die Bestimmungen wieder verändert (*López García/Ramírez* 1997: 49).

**Abb. 5: Entwicklung der Verweigerungszahlen an der Grenze mit anschließender Rückführung in Großbritannien und Spanien zwischen 1997 und 2003<sup>15</sup>**



Quelle: Home Office 2003, 2004b; Ministerio del Interior verschiedene Jahrgänge-b

### 3.3 Sanktionen gegen Beförderungsunternehmen

Die meisten europäischen Staaten haben zwischenzeitlich eine effektive Umsetzung der Visavorschriften vor allem durch die Einbeziehung von Beförderungsunternehmen in die Migrationskontrolle erreicht. Dabei wird Migrationskontrolle im Auftrag des Staates von Unternehmen und privaten Akteuren durchgeführt; der Zeitpunkt der Kontrolle wird vor die Abreise verlegt. *Lahav* und *Guiraudon* (2000) weisen darauf hin, dass Verpflichtungen und Sanktionen im Umgang mit Einwanderung für Transporteure lange schon Bestand haben. Im Einklang mit der Konvention für den zivilen Luftverkehr, die 1944 unterzeichnet wurde, haften Transportunternehmen für die Korrektheit und Vollständigkeit der Papiere ihrer Passagiere. Allerdings stieg in den 1990er Jahren der Druck auf die Transporteure und die gesetzlichen Verbindlichkeiten wurden erhöht. Ende der 1990er Jahre hatten sämtliche Mitgliedsstaaten des Schengener Abkommens sowie Norwegen, Island und Großbritannien Sanktionen für Beförderungsunternehmen eingerichtet (*European Council on Refugees and Exiles* 1999). Diese Sanktionen bestehen aus Geldstrafen sowie der Verpflichtung, Passagiere, denen der Zugang zum nationalen Territorium an der Grenze verweigert wird, auf eigene Kosten wieder rückzuführen.

<sup>15</sup> Die britische Statistik differenziert die Fälle von Rückführungen nur nach geographischer Herkunft des Migranten, nicht nach den Gründen (z.B. ungültiger Pass, Gesundheitszustand, Vorstrafen) für die Einreiseverweigerung. Weiterhin gibt die Statistik keine Auskunft darüber, wann die Rückführung erfolgte.

In Großbritannien wurden Sanktionen gegen Beförderungsunternehmen mit dem Immigration (Carriers Liability) Act 1987 explizit eingeführt. Bereits der Immigration Act von 1971 ermöglichte es, Beförderungsunternehmen an den Kosten für Internierung und Rückführung von illegal eingereisten Passagieren zu beteiligen. Vor dem Jahr 1987 wurden diese Bestimmungen aber nie angewandt. Der Immigration (Carriers Liability) Act beschränkte sich in der damaligen Fassung auf Fluggesellschaften und Schiffsreedereien und verpflichtete diese Unternehmen britische Einwanderungsgesetze umzusetzen oder im Falle des Transports von Passagieren ohne gültige Dokumente eine Strafe von 1000 Pfund je Passagier zu bezahlen (*Layton-Henry* 1994: 277-278, 289). Auch in Spanien haben solche Sanktionsmöglichkeiten gegenüber Transportunternehmen schon Mitte der 1970er Jahre bestanden, wurden aber lange nicht in den ausländerrechtlichen Regelungen weiterverfolgt (*Kreienbrink* 2004: 214). Erst mit der Ausführungsverordnung von 1996 (RD 155/1996, Art. 41.4) wird dann die Verpflichtung der Beförderungsunternehmer explizit benannt. Personen, denen der Eintritt verweigert wird, sind demnach auf Kosten der Transporteure außer Landes zu bringen. Mit dem reformierten Ausländergesetz, LO 14/2003, wird auch die EU-Richtlinie zu Sanktionen von Beförderungsunternehmen (2001/51/CE vom 28. Juni 2001) in die spanische Gesetzgebung aufgenommen.

Diese Sanktionen wurden zunehmend verschärft. Im britischen Fall wurde das ursprüngliche Gesetz von 1987 zwischen 1993 und 2004 fünf Mal reformiert. Dabei kam es unter anderem zur Ausdehnung der Bestimmungen auch auf Pkws und LKWs und die Höhe der Sanktion wurde je unerlaubt einreisendem Passagier auf 2000 Pfund verdoppelt (*Joppke* 1999: 133; *Layton-Henry* 1994: 278-279). In Spanien wurde der Verstoß gegen diese Bestimmung im neuen Ausländergesetz aus dem Jahr 2003 als „sehr schwerer Verstoß“ eingestuft und kann mit einer Geldstrafe zwischen 6.000 und 60.000 Euro geahndet werden (LO 14/2003, Art. 54, Abs. 2). Zu einer weiteren Reform kam es in Spanien und Großbritannien in den vergangenen zwei Jahren. Neben dem Interesse, die Einreise effektiv zu überwachen, war vor allem in Großbritannien von Bedeutung, dass Asylbewerber „deliberately destroy [...] or dispose [...] their documents and refuse to co-operate with the re-documentation process in order to prevent removal“ (*Home Office/Department for Constitutional Affairs* 2003). Die britische Regierung geht davon aus, dass ca. 70 % der Asylbewerber, die ihren Asylantrag an einem See- oder Flughafen stellen, nicht mehr im Besitz ihrer Papiere sind, da sie diese entweder zerstört oder einer Person übergeben haben, die ihnen bei der illegalen Einreise nach Großbritannien behilflich war. Die gesetzlichen Regelungen, die daraufhin in Großbritannien und Spanien eingeführt wurden, verpflichten Beförderungsunternehmen wichtige Passagierdaten festzuhalten. In Großbritannien wurde diese Regelung im Rahmen des im Sommer 2004 verabschiedeten Asylum and Immigration (Treatment of Claimants etc.) Act umgesetzt. In Spanien geschah die Umsetzung im Rahmen des neuen Ausländergesetzes LO 14/2003, Art. 66. Die Regelungen umfassen die Information der zuständigen Behörden über die Passagiere, die aus dem Ausland über den Luft-, Meeres- oder Landweg britisches oder spanisches Territorium betreten wollen. Die Information muss vor der Abreise aus dem Herkunftsland erfolgen. Weiterhin werden die Beförderungsunternehmen verpflichtet, auf Anfrage der Behörden die Anzahl der nicht in Anspruch genommenen Rückreise-Tickets zu benennen.

Die Bewertung der Wirksamkeit dieser Sanktionen hinsichtlich der Effektivität der Migrationskontrolle ist schwierig. Meist haben Unternehmen kein Interesse, über die Zahl und die Höhe von Sanktionen, die gegen sie verhängt wurden, Auskunft zu geben. Auch die Behörden in Spanien und Großbritannien haben bisher kaum Daten über die Anzahl verhängter Sanktionen und deren Höhe veröffentlicht. Einige wenige Informationen liegen für den britischen Fall vor: ein Bericht des Home Affairs Committee im House of Commons gibt die Zahl von 31.639 Passagieren an, die im Jahr 1999 mit unzureichenden Papieren angetroffen wurden, für die die Beförderungsunternehmen zu

Sanktionen verurteilt wurden (*House of Commons* 2001). Im Jahr 2000 dehnte die britische Regierung die Sanktionsmaßnahmen auf Lastwagen und andere Kraftfahrzeuge aus. Begonnen wurde im April 2000 im Hafen von Dover, es führte zu einer unmittelbaren Reduzierung der illegalen Grenzübertritte von 1423 auf 823 je Monat. Bis einschließlich 20. November 2000 wurden 617 Strafanzeigen verschickt; sie betreffen den Übertritt von 3507 illegalen Migranten. Die Strafen wurden in 90 % der Fälle bezahlt (*House of Commons* 2001).

### 3.4 Migrationskontrolle im Herkunftsland

Wesentliche Bestandteile der Externalisierung der Migrationskontrolle sind die bereits diskutierte Einführung von Visabestimmungen und die Sanktionen gegenüber Beförderungsunternehmen. Dieses System wurde in den letzten Jahren ergänzt durch die Entsendung eigener Beamter an die Orte der Abreise im Herkunftsland – ein Phänomen das im englischsprachigen Raum unter den Begriffen der „pre-inspection regimes“ (*Macdonald/Webber* 2001) oder der „juxtaposed controls“ (*Ryan* i. E.) diskutiert wird. Im britischen Fall wurde diese Form der Migrationskontrolle mit dem Immigration Act 1988 eingeführt, wobei die damaligen Bestimmungen noch auf freiwilliger Basis beruhten. In den letzten Jahren wurden diese Bestimmungen mit dem Immigration (Leave to Enter and Remain) Order 2000 grundlegend ausgedehnt, so dass man heute davon ausgehen kann, dass die Erteilung von Einreiseerlaubnissen oder -ablehnungen noch vor der Abreise nach Großbritannien zur Norm geworden ist (*Macdonald/Webber* 2001: Section 3.49). Einen gewissen Bekanntheitsgrad hat das Flughafen-Verbindungspersonal erreicht. Hier handelt es sich um Personal der britischen Migrationskontrollbehörden, das an ausgewählten ausländischen Flughäfen eingesetzt wird, um potentielle illegale Migranten frühzeitig zu identifizieren (*Gibney/Hansen* 2003). In den frühen 1990er Jahren wurden diese Maßnahmen zunächst mit dem Ziel eingeführt, die Angestellten der Beförderungsunternehmen auf ausländischen Flughäfen zu schulen und deren Arbeit zur Verhinderung illegaler Einreise oder Einreise mit ungültigen oder ungenügenden Papieren zu verbessern. Dafür wurden intensive Trainingsveranstaltungen für Fluglinienangestellte durchgeführt, die sich mit den britischen Visabestimmungen und den Möglichkeiten zur Erkennung gefälschter Dokumente beschäftigten. Das britische Personal wird außerdem bei der Abfertigung von Flügen eingesetzt, wo vor Ort die Mitarbeiter im Check-in Bereich eines Flughafens geschult werden. Momentan ist dieses Flughafenverbindungspersonal in ca. 20 Städten in Europa, Afrika und Asien im Einsatz (*Foreign and Commonwealth Office* 2003).

Neben dem Verbindungspersonal an Flughäfen hat sich Großbritannien in den vergangenen Jahren darum bemüht, eigenes Migrationskontrollpersonal auch an den Bahnhöfen des Eurostar-Zuges in Frankreich und Belgien und den Fährhäfen in Frankreich, Belgien und den Niederlanden einzusetzen. Die Abkommen, die dafür geschlossen wurden, erlauben es Großbritannien auf dem Territorium seiner Nachbarstaaten Grenzkontrollen durchzuführen. Die Bestimmungen wurden im Channel Tunnel Act 1987, im Channel Tunnel (International Arrangements) Order 1993 und dem Channel Tunnel (Miscellaneous Provisions) Order 1994 getroffen. Sie bezogen sich dabei zu Beginn auf den motorisierten Individualverkehr, welcher den Kanaltunnel hauptsächlich nutzt. Im Mai 2001 wurden diese Bestimmungen aber auf die Bahnhöfe des Eurostars ausgeweitet und im Februar 2004 auch auf die Fährhäfen Dover, Calais, Boulogne und Dunkerque (*Macdonald/Webber* 2001: 91). Bei diesen neuen Verträgen ist von besonderer Bedeutung, dass Asylanträge, die vor der Abfahrt gestellt wurden, nicht in britischer, sondern französischer Verantwortung liegen. Seit Oktober 2004 werden sämtliche Eurostar-Einwanderungskontrollen auf dem Festland durchgeführt (*Home Office* 2004c).

Auch Spanien hat verschiedene Anstrengungen unternommen, um in Fragen der Ein- und Ausreise gemeinsame Kontrollen mit bedeutsamen Herkunftsländern zu erreichen. Seit vielen Jahren gibt es

diese Bemühungen gegenüber Marokko. Ende 2003 wurde eine neue spanisch-marokkanische Kommission zur Bekämpfung der irregulären Einwanderung eingerichtet. Die Kommission soll sich einmal monatlich treffen und sich der Rücknahme illegal Eingereister, aber auch dem Austausch von Beamten widmen und gemeinsame Grenzpatrouillen organisieren (*ABC* 19.11.2003; *El Mundo* 19.11.2003). Anfang 2004 wurden die ersten gemeinsamen Patrouillen von spanischem und marokkanischem Grenzpersonal an den kanarischen Küsten und der Straße von Gibraltar eingesetzt und die Patrouillen auf marokkanischer Seite zur Verhinderung des Ablegens der pateras erhöht (*El País* 05.12.2003). Darüber hinaus sind spanische Polizeibeamte in mehreren afrikanischen Ländern vor Ort oder sollen demnächst dort stationiert werden, um die Abschiebungen aus Spanien zu organisieren, wie unter anderem im Senegal und in Nigeria.

### **3.5 Einbeziehung von Herkunfts- und Transitländern in die Migrationskontrolle**

Ein letztes Instrument, das ebenfalls zur weiteren Externalisierung der Migrationskontrolle beiträgt, betrifft den Abschluss von Rücknahmeabkommen zwischen europäischen Staaten und Herkunfts- und Transitländern von Flüchtlingen und Migranten. Ziel ist es, vereinfachte Prozeduren zur Rückführung von Flüchtlingen, illegalen Migranten und abgelehnten Asylbewerbern einzuführen. Mit diesen Abkommen verpflichten sich die unterzeichnenden Staaten, ihre Staatsangehörigen ebenso wie andere Staatsangehörige, die nachweislich aus ihrem Hoheitsgebiet nach Großbritannien oder Spanien eingereist sind, zurückzunehmen. Damit soll garantiert werden, dass irreguläre Immigranten, die aufgegriffen und zurückgeschickt werden, auch tatsächlich von ihren Herkunftsstaaten zurückgenommen werden oder in das Land, aus dem sie gekommen waren, ausreisen. Rücknahmeabkommen sind kein neues Instrument. Bereits 1965 haben Österreich und die Schweiz ein solches Abkommen vereinbart. Doch erst seit den frühen 1990er Jahren begannen mehrere Mitgliedsstaaten der EU dieses Instrument verstärkt einzusetzen, so dass in kürzester Zeit eine Vielzahl solcher Abkommen entstanden. Bereits 1993 gab es allein mit osteuropäischen Staaten 23 solcher Abkommen (*UNHCR* 1997).

Dieser Entwicklung ist auch die spanische Regierung gefolgt. Bereits 1992 hat Spanien mit Marokko und 1993 mit Portugal ein Rücknahmeabkommen unterzeichnet. Im Laufe der 1990er Jahre und verstärkt seit 2000 hat Spanien weitere Abkommen vereinbart, wozu auch eine Reihe von Abkommen mit anderen EU-Mitgliedsstaaten gehört. Die Abkommen mit den osteuropäischen Staaten sind im Verlauf der EU-Beitrittsverhandlungen entstanden und in erster Linie Ausdruck der Befürchtung großer Wanderungsbewegungen aus diesen Ländern. Bulgaren und Rumänen stellen außerdem in Spanien große Gruppen irregulärer Migranten. In den letzten Jahren hat Spanien zusätzlich Rücknahmeabkommen mit einigen afrikanischen Staaten unterzeichnet: 2001 mit Nigeria, 2003 mit Guinea-Bissau und Mauretanien.<sup>16</sup> Mauretanien ist ein wichtiges Transitland für Senegalesen und Migranten aus Mali, die beiden anderen Staaten sind bedeutende Herkunftsländer irregulärer Migranten. Weitere Abkommen mit Ghana, Cap Verde, Guinea und Mali sind zurzeit in Verhandlung. Ein älteres Abkommen mit Algerien wurde mit dem Ziel der Rückführung illegaler Migranten reaktiviert (*Agencia EFE* 29.06.2004, *El Mundo* 15.12.2002).

---

<sup>16</sup> Zusätzlich gelten die durch die EU abgedeckten Abkommen mit Macao, Hongkong und Sri-Lanka, letztere noch nicht unterzeichnet. Von den Abkommen der EU erhofft sich Spanien nicht zuletzt eine höhere Effizienz und hat sich mehrfach auf EU-Ebene dafür eingesetzt.

**Tab. 1: Rücknahmeabkommen zwischen Spanien und EU- und Drittstaaten**

1992	Marokko
1993	Portugal
1996	Rumänien, Bulgarien
1999	Italien, Estland, Litauen, Slowakei, Lettland,
2001	Nigeria
2002	Polen
2003	Frankreich,* Guinea-Bissau, Mauretanien
2004	Schweiz

\* Mit Frankreich hatte Spanien bereits im Jahr 1988 ein Abkommen geschlossen. Dieses ging auf das französische Interesse zurück, Nordafrikaner, die ohne Visum in Spanien einreisten, um nach Frankreich weiterzureisen, nach Spanien zurückführen zu können (Kreienbrink 2004: 216).

Quelle: Datenbank des Congreso de los Diputados; Convenios Internacionales

Insgesamt stiegen die Zahlen der Rückgeführten dadurch stetig an. Waren es im Jahr 2001 noch 9862 Personen, so sind bereits im Jahr 2003 mehr als 51.000 Personen durch Rücknahmeabkommen aus Spanien in ihre Heimat- oder Transitländer rückgeführt worden (Ministerio del Interior verschiedene Jahrgänge-c).

Allerdings sind Rücknahmeabkommen keine Garantie für eine unkomplizierte Rückführung von irregulären Migranten. So wurde das Abkommen mit Marokko zwar bereits 1992 abgeschlossen,<sup>17</sup> hat aber aus spanischer Sicht über 10 Jahre hinweg zu keinem Zeitpunkt effektiv funktioniert. So wurde bis Ende 2003 nicht ein einziger Drittstaaten-Angehöriger von der marokkanischen Seite zurückgenommen (ABC 19.11.2003). Erstmals im Januar 2004 gelang die Rücknahme von 30 Migranten aus Sub-Sahara Afrika durch Marokko (El Mundo 29.01.2004). Insgesamt stieg die Kooperationsbereitschaft Marokkos in den vergangenen Jahren spürbar an, was unter anderem auf die Ende 2003 neu eingerichtete bzw. reaktivierte spanisch-marokkanische Kommission zur Bekämpfung der irregulären Einwanderung zurückgeführt wird. So wurden Ende 2003 500 Nigerianer aus Marokko ausgeflogen, die in Ujda bei dem Versuch nach Spanien zu gelangen, aufgegriffen wurden (El País 09.12.2003). Zusätzlich wurde Ende Dezember 2003 ein Memorandum bezüglich der Repatriierung unbegleiteter Minderjähriger unterzeichnet (El Mundo 29.01.2004).

Während Spanien, wie die meisten anderen europäischen Staaten, bereits vor mehr als zehn Jahren angefangen hat Rücknahmeabkommen zu verhandeln, macht Großbritannien von diesem Instrument erst in den vergangenen Jahren Gebrauch. Die britische Regierung hatte nach eigenen Aussagen in Rücknahmeabkommen lange Zeit eher eine zusätzliche und unnötige bürokratische Hürde gesehen. Das praktizierte britische Verfahren beruhte auf „bilateral contracts“ (Home Office 1998). Darunter sind informelle Kontakte mit den Migrationsbehörden in einzelnen Herkunftsländern gemeint, die als Mitglieder des Commonwealth meist bereit waren, ihre Staatsbürger, die sich in Großbritannien als illegale Migranten aufhielten, zurückzunehmen. Mit dem Anstieg der Zahl von Asylbewerbern und irregulären Migranten in Großbritannien und der weiteren Differenzierung der Herkunftsländer, insbesondere mit den zunehmenden Zahlen von Migranten aus Osteuropa, stieß dieses Verfahren an seine Grenzen. So nutzte Großbritannien seinen Vorsitz der EU-Präsidentschaft während der zweiten Jahreshälfte 1997, um das Thema gemeinsamer Europäischer Rücknahmeabkommen voran zu bringen (Flynn 2004). Ende der 1990er Jahre begann die Labour-Regierung eigene Rücknahmeabkommen zu

<sup>17</sup> Interessanterweise wird darin die Rücknahme nur für Staatsangehörige Dritter Staaten geregelt, die Rücknahme marokkanischer Staatsbürger wird dort nicht erwähnt.

verhandeln. Bis Ende 2004 waren drei Abkommen abgeschlossen worden: mit Albanien, Bulgarien und Rumänien. Darüber hinaus ist Großbritannien auch den bereits von der EU abgeschlossenen Rücknahmeabkommen mit Macao und Hong Kong beigetreten sowie den noch andauernden Verhandlungen der Europäischen Union um Rücknahmeabkommen mit den Staaten Marokko, Pakistan, Russland, Algerien, Albanien, China und der Türkei.<sup>18</sup>

#### **4. Schlussfolgerungen**

In diesem Artikel haben wir die Externalisierung der Migrationskontrolle in Großbritannien und Spanien dargestellt. Diese Veränderungen in der Organisation der Migrationskontrolle sind auf den Wunsch nach einer effektiven Reduzierung der Zuwanderung von Flüchtlingen und irregulären Migranten zurückzuführen. Gleichzeitig können sie als Versuch interpretiert werden, die menschenrechtlichen und rechtsstaatlichen Restriktionen zu umgehen, die einer solchen Migrationskontrolle entgegenstehen. Vergleicht man den Ausgangspunkt britischer und spanischer Migrationspolitik, fällt eine Reihe von Unterschieden zwischen den beiden Staaten auf. Wesentlich ist dabei, dass Großbritannien über einen Zeitraum von mehreren Jahrzehnten ein System der Migrationskontrolle entwickelt und schon früh den externen Kontrollstrategien eine große Bedeutung beigemessen hat. Großbritannien baute bereits zu Beginn des 20. Jahrhunderts, besonders augenfällig aber seit den 1960er Jahren eine strikte Einwanderungskontrolle an den See- und Flughäfen auf. Im Vergleich dazu entwickelte Spanien seine Migrationspolitik in recht kurzer Zeit erst in den vergangenen zwanzig Jahren. Aus den Erfahrungen anderer europäischer Staaten lernend, führte Spanien dabei von Anfang an Elemente einer externalisierten Migrationskontrolle ein.

Trotz dieser unterschiedlichen Ausgangspunkte näherte sich die Organisation der Migrationskontrolle Großbritanniens und Spaniens in den vergangenen Jahren zunehmend an: Striktere Grenzkontrollen, Visapflicht für eine wachsende Zahl von Herkunftsländern, Sanktionsmaßnahmen gegenüber Beförderungsunternehmen, Migrationskontrolle in den Herkunfts- und Transitländern der Migranten und Rücknahmeabkommen zählen mittlerweile zu den entscheidenden Strategien britischer und spanischer Migrationskontrollpolitik.

Betrachtet man die Effekte dieser Strategie, zeigt sich, dass die Externalisierung die Effektivität hinsichtlich des Ziels der Begrenzung zumindest in Teilen steigern konnte. Die verbesserte Kontrolle der nationalen Grenzen in Spanien und Großbritannien kann wachsende Erfolge in der Verhinderung irregulärer Grenzübertritte vorweisen. Rückführungen von abgelehnten Asylbewerbern und Personen, die sich irregulär in Spanien oder Großbritannien aufhalten, nehmen zu. Und auch ein Rückgang der Asylantragszahlen in Großbritannien in den Jahren 2003 und 2004 ist statistisch nachweisbar. Er kann unter anderem auf die zuvor diskutierten Maßnahmen externalisierter Migrationskontrolle zurückgeführt werden, welche vor allem im Verlauf der letzten Jahre in Kraft traten und dafür sorgten, dass potentielle Asylbewerber Großbritannien gar nicht mehr erreichen. Zu diesem Ergebnis kommt auch ein aktueller Forschungsbericht, der vom britischen Home Office in Auftrag gegeben wurde. Dort wird hervorgehoben, dass externalisierte Kontrollen den größten Effekt haben, um die Zahl von Asylbewerbern zu senken (Zetter et al. 2003). In der Migrationsforschung wird bereits seit längerer Zeit argumentiert, dass die Ziele der Migrationspolitik immer seltener erreicht werden und die Politiken unvorhergesehene oder unerwünschte Konsequenzen mit sich bringen. Der Nationalstaat ist demnach kaum in der Lage, effektiv seine Grenzen und den Zugang zu seinem Territorium zu kontrollieren

---

<sup>18</sup> Bisher liegen noch keine Zahlen darüber vor, wie viele Migranten über diese Abkommen aus Großbritannien in ihre jeweiligen Herkunfts- oder Transitländer abgeschoben wurden.

(Cornelius/Tsuda 2004; Cornelius et al. 1994). Ein solcher „gap“ zwischen den Zielen und ihren Politikergebnissen ist im britischen und spanischen Fall allerdings nicht grundsätzlich zu bestätigen.

Aus Sicht der Mitglieder der politischen Gemeinschaft ließe sich von einem Legitimationsgewinn der Migrationspolitik sprechen. Ihr Vertrauen in die Steuerungsfähigkeit der Politik kann damit zurück gewonnen werden. Es handelt sich um eine Effektivitätssteigerung, die offensichtlich weiten Teilen der öffentlichen Meinung entspricht. Allerdings bleibt fraglich, ob die höhere Effektivität es tatsächlich rechtfertigt, von einem Legitimationsgewinn zu sprechen. Unter demokratietheoretischer Perspektive lassen sich zwei Einwände vorbringen, die bislang in der Forschung kaum systematisch berücksichtigt wurden. Die Strategie der Externalisierung bringt Veränderungen in den politischen Entscheidungsprozessen und Verfahren mit sich. Bislang nationalstaatlich ausgeführte und parlamentarisch kontrollierbare Maßnahmen werden dabei von anderen, weit entfernt liegenden Staaten und privaten Akteuren durchgeführt. Sie unterstehen nicht der Kontrolle der demokratischen Parlamente Großbritanniens und Spaniens, deren Regierungen diese Maßnahmen initiieren. Dabei werden in wachsendem Maße Entscheidungen durch bilaterale Abkommen, in intergouvernementalen Foren und den supranationalen Gremien der Europäischen Union getroffen. Nationale Parlamente sind an diesen Prozessen kaum beteiligt. Gerade in Fragen der Migration darf aber nicht nur die Perspektive der Mitglieder der politischen Gemeinschaft berücksichtigt werden. Auch die Rechte der Nicht-Mitglieder in Form von menschenrechtlichen Normen, zu denen sich die demokratischen Staaten selbst verpflichtet haben, können nicht ignoriert werden. Eingangs wurde bereits auf das „liberale Paradox“ hingewiesen, das aus unserer Sicht wesentliche Ursache für die Strategie der Externalisierung ist. Hinsichtlich der humanitären Verpflichtungen westlicher Demokratien, die insbesondere auf dem Respekt gegenüber den Menschenrechten basieren, weist die externalisierte Migrationskontrolle entscheidende Defizite auf. Insbesondere läuft sie Gefahr, Flüchtlingen den Schutz zu verweigern, den sie rechtlich genießen. Rechte der Nicht-Mitglieder der jeweiligen Staaten und deren eigene rechtliche Standards werden dabei zunehmend untergraben. Somit bleibt fraglich, ob die Externalisierung der Migrationskontrolle langfristig eine nachhaltige Perspektive für die Migrationspolitik darstellen kann.

## 5. Literatur

- Bade, Klaus J.*, 2001: Die "Festung Europa" und die illegale Migration. In: *Bade, Klaus J.* (Hrsg.): Integration und Illegalität in Deutschland. Osnabrück: Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS): 65-75
- Baldwin-Edwards, Martin*, 1997: The Emerging European Immigration Regime: Some Reflections on Implications for Southern Europe. In: *Journal of Common Market Studies* 35,4: 497-519
- Brochmann, Grete*, 1999: The Mechanisms of Control. In: *Brochmann, Grete; Hammar, Tomas* (Hrsg.): Mechanisms of Immigration Control: A Comparative Analysis of European Regulation Policies. Oxford/New York: Berg: 1-27
- Cornelius, Wayne A.*, 2004: Spain: The Uneasy Transition from Labor Exporter to Labor Importer. In: *Cornelius, Wayne A. et al.* (Hrsg.): Controlling Immigration: A Global Perspective. Stanford, USA: Stanford University Press: 387-429
- Cornelius, Wayne A.; Tsuda, Takeyuki*, 2004: Introduction. In: *Cornelius, Wayne A. et al.* (Hrsg.): Controlling Immigration. Stanford, California: Stanford University Press: 3-48
- Cornelius, Wayne et al.*, (Hrsg.) 1994: Controlling Immigration. A Global Perspective. Stanford: Stanford University Press
- Cosidó, Ignacio*, 2003: La frontera exterior de la Unión Europea: una perspectiva española. Análisis Bd. 39. Grupo de Estudios Estratégicos. Madrid



- European Council on Refugees and Exiles*, 1999: Carriers Liability. Country up-date on the application of carriers' liability in European States. ECRE Research paper
- Eurostat*, 2004: Population Statistics. Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities
- Flynn, Don*, 2004: United Kingdom. In: *Niessen, Jan; Schibel, Yongmi* (Hrsg.): International migration and relations with third countries: European and US approaches. Brussels: Migration Policy Group.  
[<http://www.migpolgroup.com/uploadstore/UK%20foreign%20relation%20full%20report.pdf>]
- Foreign and Commonwealth Office*, 2003: Diplomatic Service Procedures. London: Foreign and Commonwealth Office
- Freeman, Gary P.*, 1995: Modes of immigration politics in liberal democratic states. In: *International Migration Review* 29,4: 881-902
- Geddes, Andrew*, 2000: Denying access. Asylum seekers and welfare benefits in the UK. In: *Bommes, Michael* (Hrsg.): *Immigration and Welfare: Challenging the Borders of the Welfare State*. London: Routledge: 134-147
- Geddes, Andrew*, 2003: *The Politics of Migration and Immigration in Europe*. London: Sage
- Gibney, Matthew J.; Hansen, Randall*, 2003: Deportation and the liberal state: the forcible return of asylum seekers and unlawful migrants in Canada, Germany and the United Kingdom. *New Issues in Refugee Research*, Bd. 77. Geneva: UNHCR
- Guild, Elspeth*, 2001: *Moving the Borders of Europe. Inaugural Lecture*, Nijmegen.  
[<http://www.jur.kun.nl/cmr/articles/oratieEG.pdf>]
- Guiraudon, Virginie*, 2000: European Integration and Migration Policy: Vertical Policy-making as Venue Shopping. In: *Journal of Common Market Studies* 38,2: 251-271
- Hollifield, James*, 1992: *Immigrants, markets and states: the political economy of postwar Europe*. Cambridge: Harvard University Press
- Home Office*, 1996: *Asylum Statistics United Kingdom 1995*. Home Office Statistical Bulletin, Bd. 9/96. London: Home Office
- Home Office*, 1998: *Fairer, faster and firmer - A modern approach to immigration and asylum*, Bd. Cm 4018. London: The Stationery Office
- Home Office*, 2003: *Control of Immigration: Statistics United Kingdom 2002*. CM 6053. London: Home Office
- Home Office*, 2004a: *Asylum Statistics United Kingdom 2003*. Home Office Statistical Bulletin, Bd. 11/04. London: Home Office
- Home Office*, 2004b: *Control of Immigration: Statistics United Kingdom 2003*. Home Office Statistical Bulletin, Bd. 12/04. London: Home Office
- Home Office*, 2004c: *Full Eurostar Immigration Controls Move to Europr*. Press Release, 01.10.2004
- Home Office*, 2005: *Asylum Statistics: 4th Quarter United Kingdom*. London: Home Office
- Home Office; Department for Constitutional Affairs*, 2003: *New Legislative Proposals on Asylum Reform. Consultation Report*. London: Home Office/Department for Constitutional Affairs
- House of Commons*, 2001: *'Border Controls' Home Affairs Committee*.
- House of Commons*, 2003: *Asylum Removals. Fourth Report of Session 2002-03*. London: The Stationary Office
- Izquierdo Escribano, Antonio*, 1993: The EC and Spanish immigration policy. In: *Almarcha Barbado, Amparo* (Hrsg.): *Spain and EC Membership Evaluated*. London: Pinter Publishers: 293-301
- Joppke, Christian*, 1999: *Immigration and the Nation-State: The United States, Germany and Great Britain*. New York: Oxford University Press

- Kreienbrink, Axel*, 2004: Einwanderungsland Spanien. Migrationspolitik zwischen Europäisierung und nationalen Interessen. Frankfurt am Main: IKO-Verlag für Interkulturelle Kommunikation
- Lahav, Gallya; Guiraudon, Virginie*, 2000: Comparative Perspectives on Border Control: Away from the Border and Outside the State. In: *Andreas, Peter; Snyder, Timothy* (Hrsg.): The Wall around the West. Lanham: Rowman & Littlefield: 55-80
- Layton-Henry, Zig*, 1985: Great Britain. In: *Hammar, Tomas* (Hrsg.): European Immigration Policy: A Comparative Study. Cambridge: Cambridge University Press: 89-126
- Layton-Henry, Zig*, 1994: Britain: The Would-be Zero-Immigration Country. In: *Hollifield, James F.* (Hrsg.): Controlling Immigration. A Global Perspective. Stanford: Stanford University Press: 273-296
- López García, Bernabé; Ramírez, Angeles*, 1997: España es diferente? Balance de la inmigración magrebi en España. In: *Migraciones 1*: 41-71
- Macdonald, Ian A.; Webber, Frances*, 2001: Immigration Law and Practice in the United Kingdom. London: Butterworths
- Ministerio de Asuntos Exteriores de España*: <http://www.mae.es> vom 05.10.2004
- Ministerio del Interior*, verschiedene Jahrgänge-a: Anuario Estadístico. Madrid: Ministerio del Interior, Dirección General de la Policía, Comisaria General de Documentación
- Ministerio del Interior*, verschiedene Jahrgänge-b: Anuario Estadístico de Extranjería. Madrid: Ministerio del Interior, Comisión Interministerial de Extranjería
- Ministerio del Interior*, verschiedene Jahrgänge-c: Anuario Estadístico del Ministerio del Interior. Madrid: Ministerio del Interior
- Ministerio del Interior*, verschiedene Jahrgänge-d: Memorias del Ministerio del Interior. Madrid: Ministerio del Interior, Dirección General de la Policía, Comisario General de Documentación
- Morris, Lydia*, 1998: Governing at a distance: The Elaboration of Controls in British Immigration. In: *International Migration Review 38,4*: 949-973
- Pumares, Pablo*, 2003: L'immigration subsaharienne et la politique migratoire de l'Espagne. In: *Cahier de Migrations Internationales 54F*: 52-94
- Ryan, Bernard*, i.E.: The United Kingdom. In: *Hailbronner, Kay; Higgins, I.* (Hrsg.): Migration and Asylum Law and Policy in the European Union. Cambridge: Cambridge University Press
- Sassen, Saskia*, 1998: The de facto Transnationalizing of Immigration Policy. In: *Joppke, Christian* (Hrsg.): Challenge to the Nation-State. Oxford: Oxford University Press: 49-85
- Schuster, Liza*, 2003: Asylum Seekers: Sangatte and the Tunnel. In: *Parliamentary Affairs 56*: 506-522
- Soysal, Yasemin Nuhoglu*, 1994: Limits of Citizenship. Migrants and Postnational Membership in Europe. Chicago: University of Chicago Press
- UNHCR*, 1997: Position on Readmission Agreements. "Protection Elsewhere" and Asylum Policy. European Series, Bd. 3. Genf: UNHCR
- United Nations*, 2004: Grupos e Individuos Especificos: Trabajadores Migrantes. Informe presentado por la Relatora Especial Sr. Gabriela Pizano de conformidad con la resolución 2003/46 de la Comisión de Derechos Humanos. New York: United Nations
- Zetter, Roger et al.*, 2003: An assessment of the impact of asylum policies in Europe 1990-2000. Research Study, Bd. 259. London: Home Office
- Zolberg, Aristide R.*, 1999: Matters of state: Theorizing immigration policy. In: *Hirschman, Charles et al.* (Hrsg.): The Handbook of International Migration: The American Experience. New York: Russell Sage Foundation: 71-93

# Migration in Spanien – ein Sonderfall unter den südeuropäischen Staaten?

Axel Kreienbrink

*Der Beitrag skizziert die jüngsten Entwicklungen im spanischen Migrationsgeschehen und diskutiert die Frage, inwiefern Spanien einen Sonderfall unter den südeuropäischen EU-Staaten in puncto Migration darstellt oder nicht. Er kommt zu dem Schluss, dass es zwar eine Reihe von nationalen Besonderheiten gibt, die die Beschäftigung mit diesem Fall interessant machen, es aber nicht gerechtfertigt erscheint, von einem eigenen Typus zu sprechen.*

## 1. Die aktuelle Situation der Zuwanderung in Spanien

Die Zuwanderung nach Spanien hat in den letzten Jahren erheblich zugenommen. Wenn auch der Wandel von einem Aus- zu einem Einwanderungsland bereits in den 1970er Jahren einsetzte, so waren die Steigerungsraten doch über eine lange Zeit nur gering, wie sich aus Abb. 1 ergibt. Betrug die Zahl der Ausländer in Spanien 1975 ca. 200.000, so verfünffachte sie sich innerhalb von 25 Jahren bis zum Ende des Jahrhunderts auf ca. 1 Million (ohne Berücksichtigung von Irregulären). Das entsprach etwa einem Anteil von 2,5 % an der Gesamtbevölkerung von 40 Millionen. Seither sind die Zahlen der Ausländer in Spanien weiter angestiegen, so dass von einem geradezu exponentiellen Wachstum gesprochen werden kann.

Die Zahl der Aufenthaltsgenehmigungen lag zum Ende des Jahres 2003 bei 1.647.011. Gegenüber der Zahl des Jahres 2000 (895.720) hat also fast eine Verdoppelung stattgefunden. Die Zuwachsraten bewegten sich seitdem immer um die 20 % jährlich (2001: 23,81 %; 2002: 19,38 %, 2003: 24,4 %). Ende 2004 dürfte es zwei Millionen Aufenthaltsgenehmigungen gegeben haben.

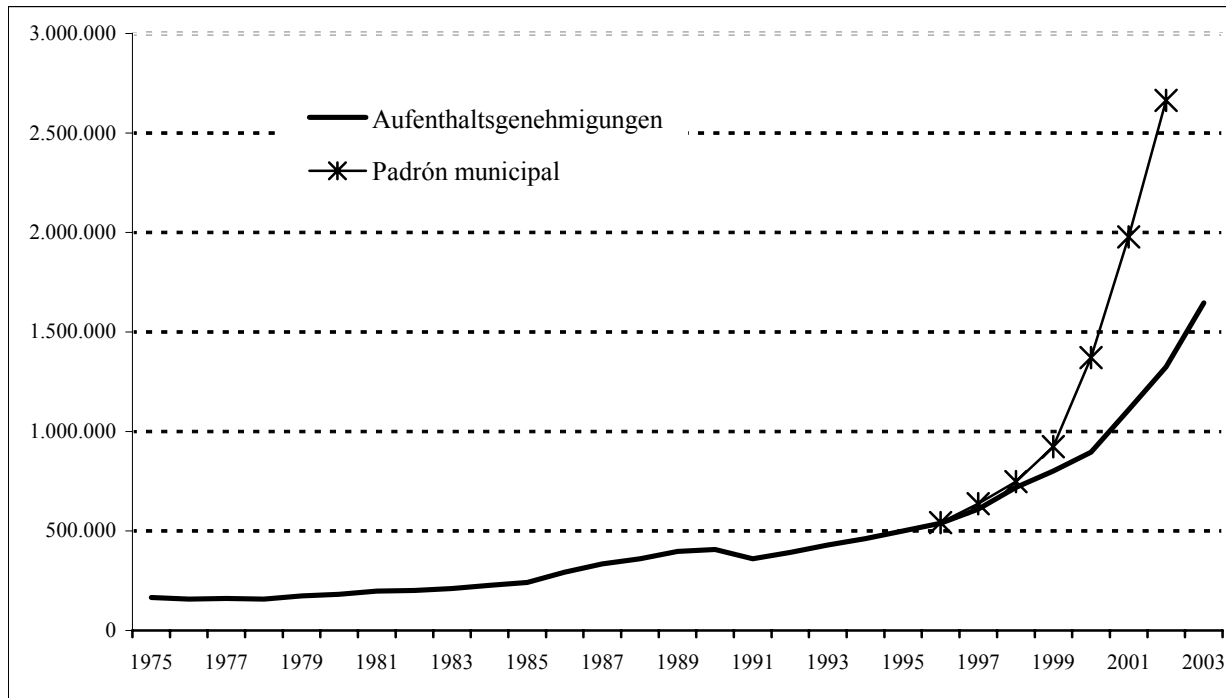
Die Aufenthaltsgenehmigungen erfassen die aktuelle Situation der Zuwanderung in Spanien nur ungenügend, da der Umfang der sich irregulär Aufhaltigen damit nicht abgedeckt wird. Naturgemäß ist es nicht möglich, diesen Wert genau zu beziffern, jedoch liefert die spanische Statistik einen Anhaltspunkt. Das Spanische Statistikinstitut INE gibt nämlich auf der Basis der kommunalen Melderegister die Zahl der ausländischen Wohnbevölkerung zum 1. Januar 2003 mit 2.664.168 an. Gegenüber der Zahl der Aufenthaltsgenehmigungen vom 31. Dezember 2002 tut sich somit eine Differenz von 1,34 Millionen auf. Am ehesten stimmen die Zahlen bei den asiatischen Ausländern überein. Bei Afrikanern ergeben sich gegenüber den Aufenthaltsgenehmigungen ca. 40 % mehr, bei Europäern ca. 100 % und bei Lateinamerikanern ca. 290 %. Die Zahlen der beiden Register klaffen erst seit Ende der 1990er Jahre zunehmend auseinander (vgl. Abb. 1), vor allem seit die Reform des Ausländergesetzes von 2000<sup>1</sup> Irregulären die Ausübung einiger (sozialer) Rechte ermöglicht, sofern sie im Padrón municipal eingeschrieben sind. Notwendig waren zur Einschreibung nach dem allgemeinen Kommunalgesetz<sup>2</sup> nur die Angaben von Name, Geschlecht, Wohnort, Staatsbürgerschaft,

---

<sup>1</sup> Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

<sup>2</sup> Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

**Abb. 1: In Spanien aufhältige Personen nach Zahl der vergebenen Aufenthaltsgenehmigungen (1975-2003) bzw. nach den kommunalen Melderegistern (Padrón municipal) (1996-2003)\***



\* Aufenthaltsgenehmigungen jeweils per 31.12, Padrón municipal jeweils per 1.1. eines Jahres (1996 per 1. Mai)

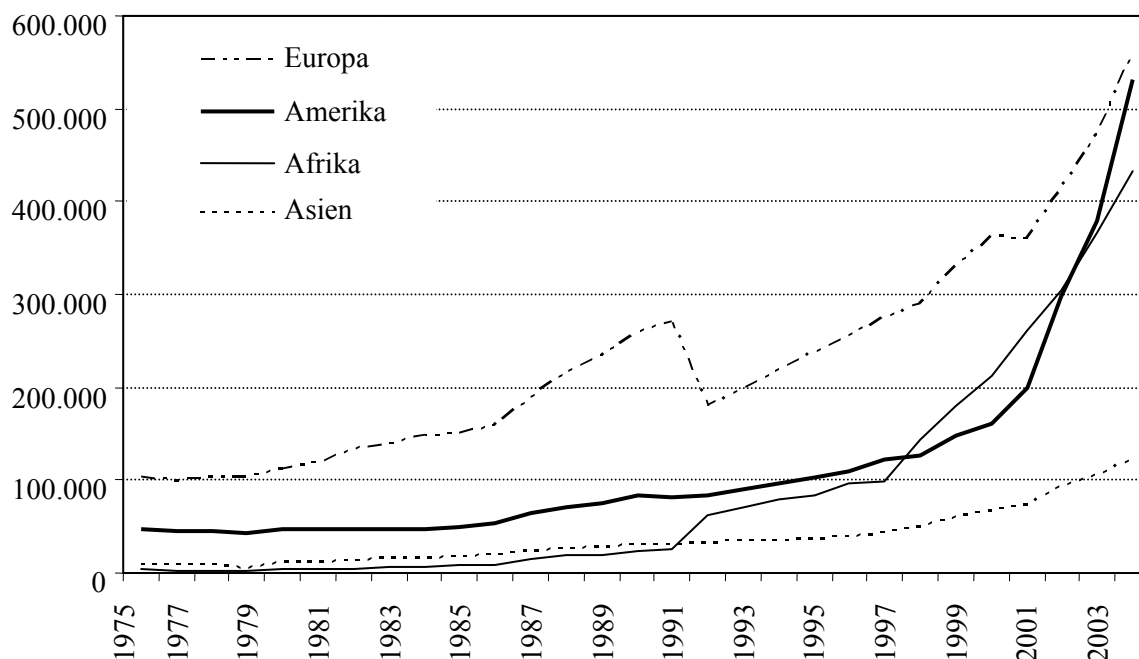
Quelle: *Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales 2002; Ministerio del Interior 2004; Instituto Nacional de Estadística 2004a*

Ort und Datum der Geburt, Nummer des Ausweises oder eines ähnlichen Dokuments, ggf. Schulabschluss und sonstige nur für den Wahlzensus notwendige Angaben, was Ausländer in der Regel nicht betraf. Ein Nachweis über die Aufenthaltsberechtigung durfte nicht gefordert werden. Außerdem durften nach dem Datenschutzgesetz von 1999<sup>3</sup> auch kein Austausch oder die Weitergabe der Daten an andere Behörden, z.B. das Innenministerium oder die Polizei, erfolgen (*Aja 2000: 69-72*). Letzteres wurde mit den Verschärfungen des Ausländergesetzes Ende 2003<sup>4</sup> dahingehend verändert, dass die Behörden nun einen Abgleich der Daten des Ausländerregisters mit dem Melderegister (und den Registern der Sozial- und Finanzverwaltung sowie des Strafvollzugs) vornehmen können. Das dürfte die Attraktivität des Padrón municipal in Zukunft wieder erheblich verringern.

<sup>3</sup> Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal.

<sup>4</sup> Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, de Reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, modificada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre.

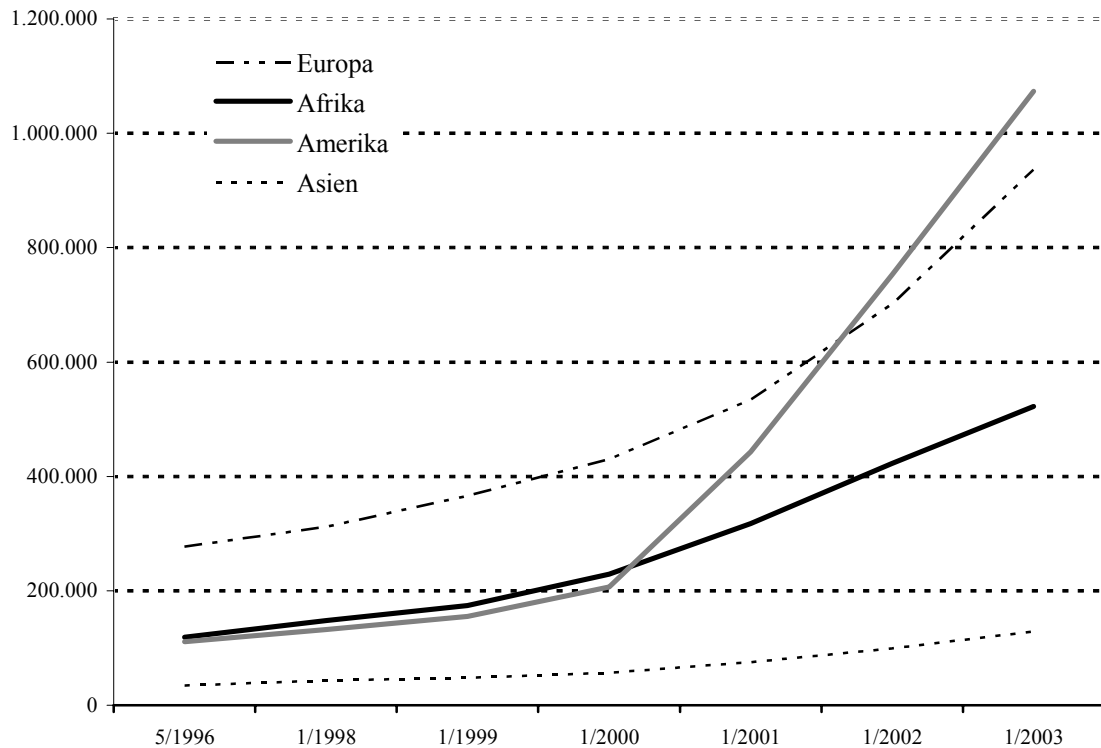
**Abb. 2: Aufenthaltsgenehmigungen für Ausländer in Spanien gemäß Herkunft nach Erdteilen (1975-2003)**



Quelle: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales 2002; Ministerio del Interior 2004

Nimmt man die Zahl der ausländischen Wohnbevölkerung zum 1. Januar 2003 mit 2.664.168 in Relation zu derjenigen von 2000, liegt im Gegensatz zu den Zahlen der Aufenthaltsgenehmigungen sogar fast eine Verdreifachung vor. Vom Umfang her entsprach dieser Wert ungefähr dem Wert der ausländischen Bevölkerung in Italien nach den Regularisierungen von 2002. Bezogen auf ganz Spanien stellten Ausländer damit zu Beginn des Jahres 2003 6,24 % der Bevölkerung. Die starke Zuwanderung ist auch weitgehend für das ebenfalls erhebliche Bevölkerungswachstum Spaniens verantwortlich, das von 2002 auf 2003 2,1 % betrug und damit vor allen anderen europäischen Staaten lag. Spanische Zeitungen setzten diesen Wert Mitte 2004 sogar in Bezug zu Indien, dessen Bevölkerungswachstum „nur“ 1,7 % betragen hat (vgl. *Deutsche Stiftung Weltbevölkerung* 2003; *Deutsche Stiftung Weltbevölkerung* 2004). Für 2004 hat sich nach den ersten Vorabveröffentlichungen des Padrón municipal dieses Wachstum auf 1,1 % verringert, was knapp eine halbe Million Personen ausmacht (*Instituto Nacional de Estadística* 2004b).

Betrachtet man auf der Basis der Aufenthaltsgenehmigungen die Herkunft der ausländischen Bevölkerung in Spanien, so wird in Abb. 2 deutlich, dass bisher Europäer die größte Gruppe stellten, gefolgt von Amerikanern, darunter fast ausschließlich Lateinamerikanern, wobei bis in die 1980er Jahre ungefähr ein Verhältnis von zwei zu eins herrschte. Der Rückgang im Verlauf des Jahres 1991 ist auf eine Bereinigung der spanischen Register zurückzuführen, so dass für die späten 1980er Jahre die Zahlen der Europäer als überhöht gelten können. Ebenfalls im Jahr 1991 ist der plötzliche Anstieg der Gruppe der Afrikaner auffällig, der sich mit der 1991/92 durchgeführten, umfangreichen Regularisierungsaktion erklärt, die vor allem Marokkanern zu Gute kam. Seither nahm die Zahl der Afrikaner, v.a. Marokkaner, in Spanien beständig zu und befand sich seit Ende der 1990er Jahre in einem steilen linearen Anstieg. Dabei überflügelte sie vom Umfang her ab 1997 die Gruppe der Amerikaner. Bei diesen kam es jedoch ab 2000 zu einer abrupten Steigerung, die deutlich stärker verlief als diejenige von Afrikanern und Europäern. In der Folge übertraf die Zahl der Amerikaner

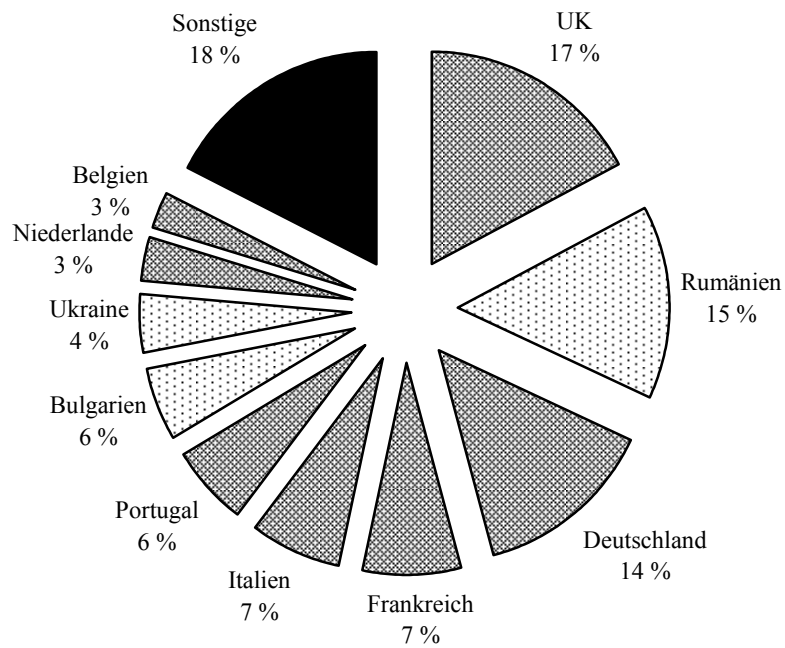
**Abb. 3: Ausländer in Spanien gemäß Herkunft nach Erdteilen (1996-2003)**

Quelle: *Instituto Nacional de Estadística 2004a*

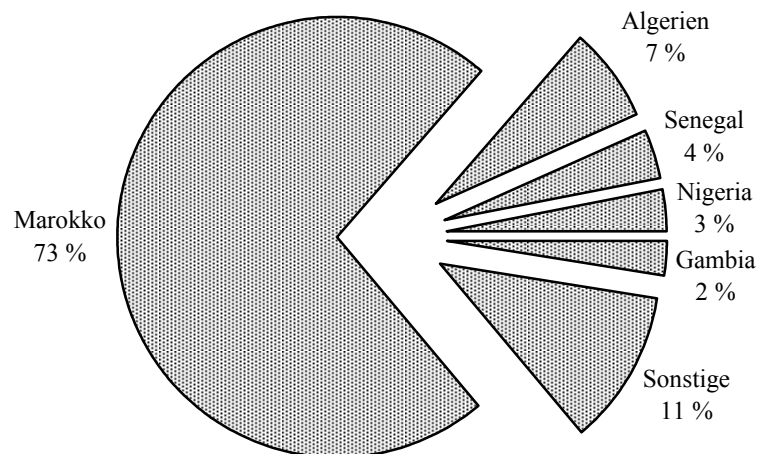
bereits seit 2002 erneut diejenige der Afrikaner und entsprach fast der der Europäer. Für das Jahr 2004 dürfte zu erwarten sein, dass sie auch stärker als diese Gruppe werden. Die Zuwanderung von asiatischen Bürgern verlief sehr lange auf einem niedrigen Niveau, lag aber bis Ende der 1980er Jahre geringfügig über der von Afrikanern. Verglichen mit den übrigen Gruppen bildeten Asiaten die zahlenmäßig kleinste Gruppe, jedoch ist auch hier seit Ende der 1990er Jahre eine sichtbare Zunahme zu beobachten.

Vergleicht man dieses Bild mit den Zahlen aus dem Padrón municipal (Abb. 3), ergeben sich, abgesehen von den natürlich höheren Werten, geringfügig andere Verhältnisse. Demnach waren die Gruppen der Amerikaner und Afrikaner während der späten 1990er Jahre ungefähr gleich stark, mit etwas höheren Werten für Afrikaner. Doch bereits Ende 2000, also zwei Jahre eher als nach den Zahlen der Aufenthaltsgenehmigungen, gab es mehr Amerikaner als Afrikaner. Und schon zu Beginn des Jahres 2002 hatten sie auch die Europäer als größte Gruppe abgelöst.

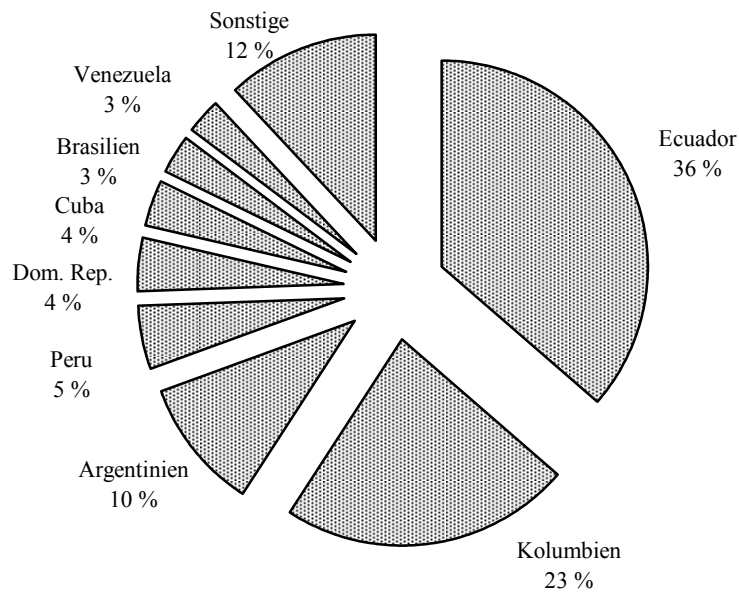
Unter den Europäern stellten EU-Bürger lange mit über 80 % den größten Anteil, doch ist dieser trotz der Erweiterung der Europäischen Union seit den 1990er Jahren zurückgegangen. 2003 lag er nach den Zahlen des Padrón municipal bei gut 70 % (vgl. Abb. 4). Verursacht wurde diese Verschiebung durch die stark angestiegene Zuwanderung von Osteuropäern, vor allem Rumänen, die allein 2003 15 % der europäischen Ausländer stellten und insgesamt 5,16 % ausmachen. Damit lagen sie hinter den Briten mit 6,06%, und übernahmen die lange von den Deutschen gehaltene Position als zweitgrößte europäische Nationalität. Zusammen mit Bulgaren und Ukrainern machte diese osteuropäische Gruppe bereits 25 % aus. Deutsche stellten einen Anteil von 4,86 % unter allen Ausländern und machten somit zusammen mit den Briten fast 11 % in Spanien aus. Zu den Zahlen der Aufenthaltsgenehmigungen ergeben sich einige Unterschiede, denn dort standen die Rumänen an vierter Position nach Briten, Deutschen und Italienern mit 10 %.

**Abb. 4: Verteilung europäischer Ausländer nach Staaten 2003**

Quelle: *Instituto Nacional de Estadística 2004a*

**Abb. 5: Verteilung afrikanischer Ausländer nach Staaten 2003**

Quelle: *Instituto Nacional de Estadística 2004a*

**Abb. 6: Verteilung amerikanischer Ausländer nach Staaten 2003**

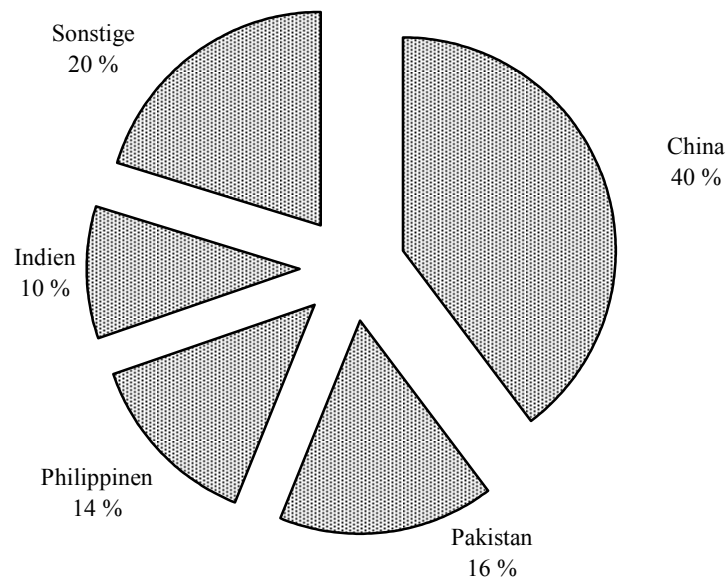
Quelle: *Instituto Nacional de Estadística 2004a*

Marokkaner stellten unter den afrikanischen Zuwanderern mit fast drei Vierteln mit Abstand die größte Nationalität dar (Abb. 5). Bezogen auf die Gesamtzahl der Ausländer umfasste ihr Anteil 14,26 %. Ihnen folgten in weitem Abstand Algerier (7 % aller Afrikaner) sowie verschiedene westafrikanische Nationalitäten. Bei den Amerikanern kann man fast ausschließlich von Iberoamerikanern sprechen (vgl. Abb. 6), wobei Ecuadorianer (36 %) und Kolumbianer (23 %) im Vordergrund standen. Vor allem diese beiden Nationalitäten waren auch für den rasanten Anstieg der Zahlen der iberoamerikanischen Zuwanderung verantwortlich. Ecuadorianer waren damit 2003 auch die größte Ausländernationalität in Spanien überhaupt mit 14,65 % und hatten als solche die Marokkaner abgelöst. Zusammen mit den Kolumbianern stellten sie fast ein Viertel aller Ausländer. Allerdings lag bei diesen der Anteil an Irregularität relativ hoch. Nimmt man die Zahlen der Aufenthaltsgenehmigungen von Ende 2003, veränderten sich zwar nicht die Relationen zwischen den Nationalitäten der jeweiligen Erdteile, wohl aber zwischen den einzelnen Erdteilen. So waren Marokkaner mit über 20 % die mit Abstand größte Nationalität, während Ecuadorianer dort nur mit gut 10 % zu Buche schlugen. Bei den Zuwanderern aus Asien schließlich hatten Chinesen den größten Anteil mit 40 % (Abb. 7).

Hinsichtlich Geschlecht und Alter ergab sich bei der Summe der Ausländer (vgl. Abb. 8), wie bei einer Zuwanderung zu erwarten, die stark von Arbeitsmigration geprägt ist, ein stärkeres Gewicht von Männern, die sich vor allem im arbeitsfähigen Alter zwischen 20 und 44 Jahren befanden. Dieser Überschuss war nicht so ausgeprägt wie in anderen Ländern, doch nahm er beständig zu (vgl. zum Folgenden auch *Instituto Nacional de Estadística 2003: 37-51*). Betrug die Differenz 1998 nur etwas über 7.400 Männer, so ist sie 2003 auf über 165.000 angewachsen. Entsprechend stieg der Männeranteil von 50,5 % (1998) auf 53,1 % (2003). In der Summe ist also in den letzten Jahren eine Maskulinisierung der Zuwanderung zu beobachten. Betrachtet man die Altersstruktur, so fällt auf, dass sie weitgehend ausgeglichen ist. Ungefähr drei Viertel der ausländischen Bevölkerung befanden sich in der Altersgruppe zwischen 20 und 64 Jahren mit einem geringfügig höheren Wert für Männer als für Frauen. Allein 60 Prozentpunkte davon entfielen auf die Gruppe der 20- bis 44-Jährigen. Auch unter den jungen Ausländern (0-19 Jahre) und den älteren (65 und mehr Jahre) waren die Anteile ausgeglichen. Zudem hat in den letzten Jahren eine leichte Verjüngung stattgefunden.

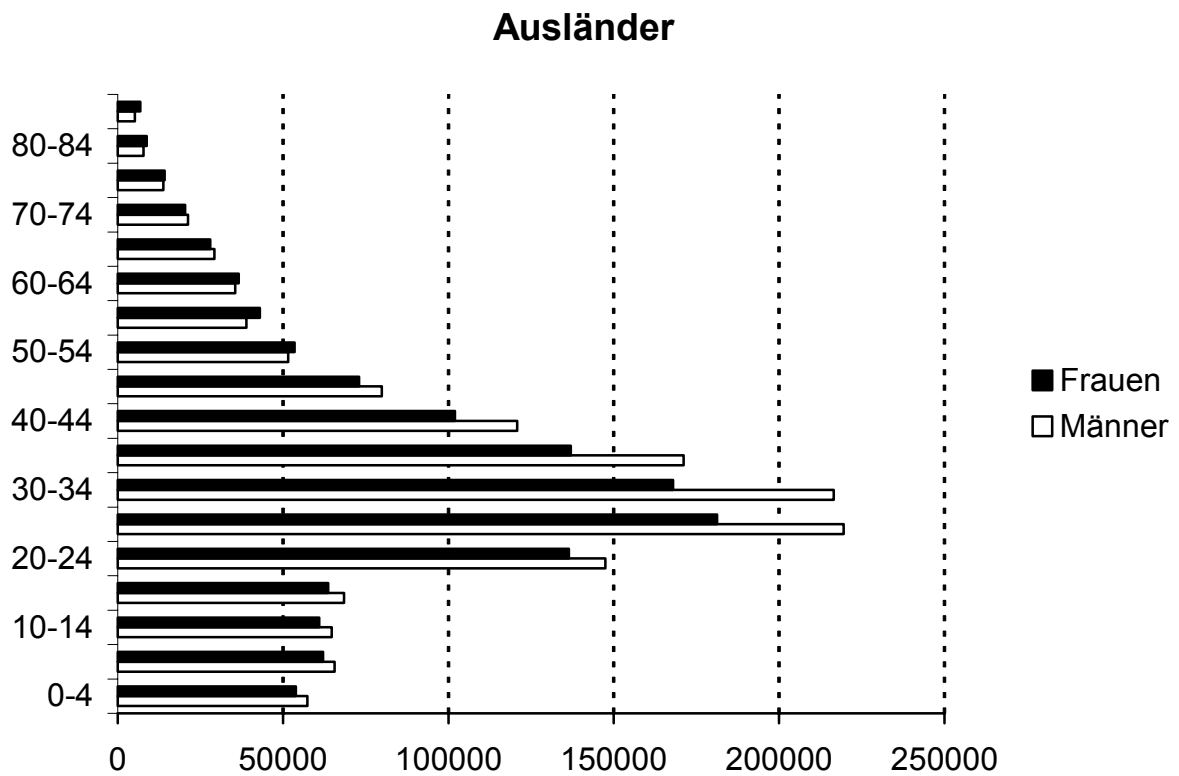


**Abb. 7: Verteilung asiatischer Ausländer nach Staaten 2003**



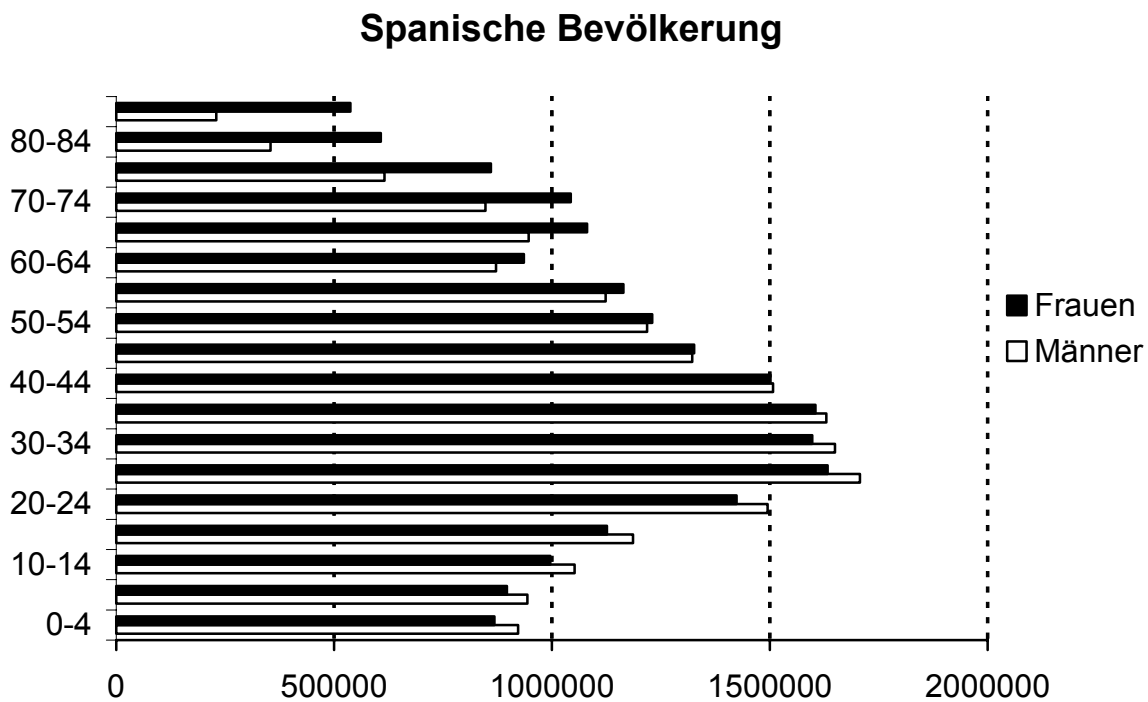
Quelle: *Instituto Nacional de Estadística 2004a*

**Abb. 8: Ausländische Bevölkerung in Spanien nach Alter und Geschlecht 2003**



Quelle: *Instituto Nacional de Estadística 2004*

Abb. 9: Spanier nach Alter und Geschlecht 2003

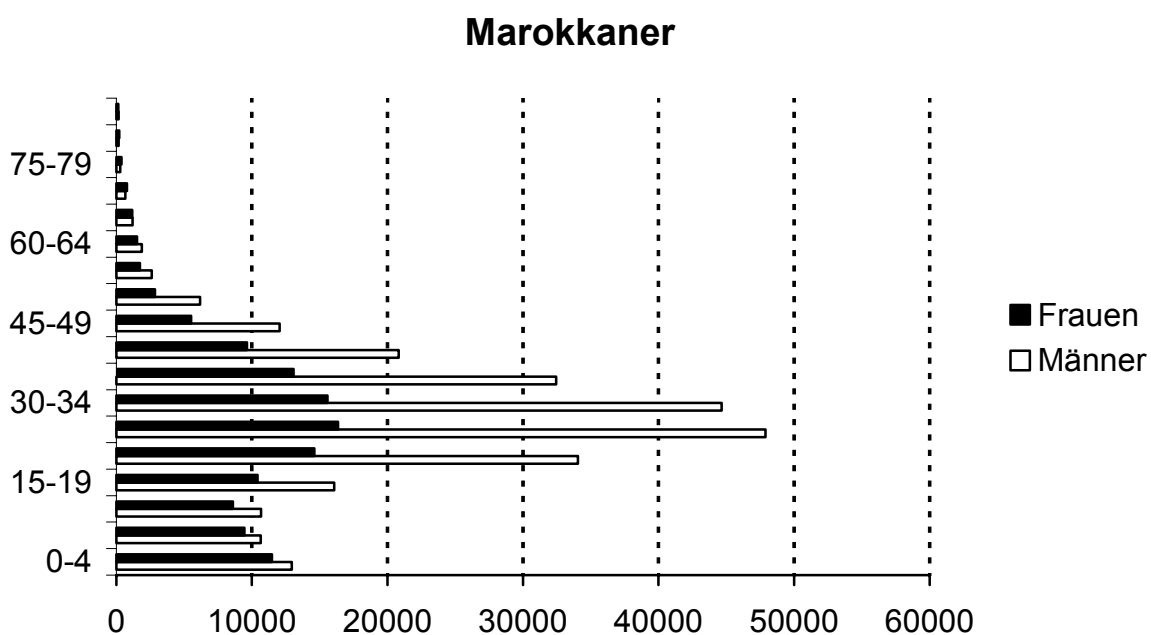


Quelle: *Instituto Nacional de Estadística* 2004a (eigene Berechnung)

Im Vergleich zur spanischen Bevölkerung werden die Unterschiede besonders deutlich (Abb. 9). Die Spanier sind älter und haben einen geringeren Bevölkerungsanteil zwischen 20 und 64 Jahren, nämlich nur 62,3 %. Noch klarer wird der Unterschied bei den über 65-Jährigen, die unter den Spaniern 17,8 % ausmachten, während diese Gruppe unter den Ausländern lediglich 5,8 % umfasste. Insgesamt ist die Geschlechterstruktur ausgewogen (51 % Frauen), wenngleich Männer bis zum Alter von 39 überwogen, Frauen hingegen ab 50 und besonders stark ab 65 Jahren (sie stellen 58 % aller über 65-Jährigen).

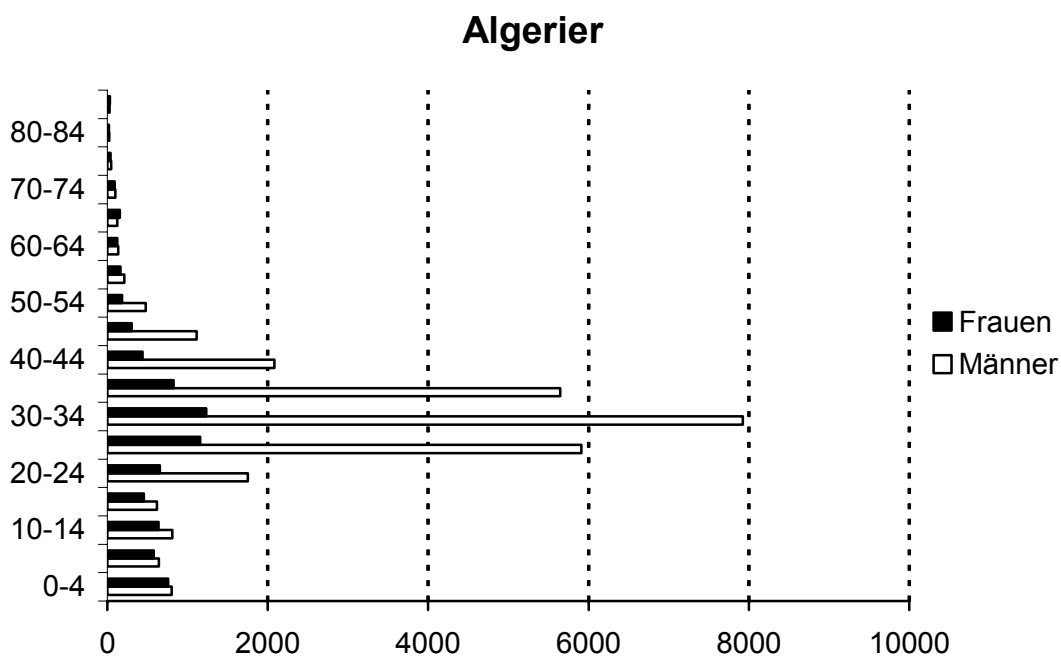
Betrachtet man allerdings die einzelnen Ausländernationalitäten, so ergeben sich zum Teil erhebliche Unterschiede zum Gesamtpanorama. So ist beispielsweise die marokkanische Zuwanderung (Abb. 10) deutlich männlich dominiert (67,4 %), wobei es in einigen Altersgruppen (20-34 Jahre) bis zu dreimal so viele Männer wie Frauen gibt. Auch hier überwiegt die junge Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter zwischen 20 und 44 Jahren, die allein 65,7 % ausmacht. Damit ist deutlich, dass es sich vor allem um eine Migration zur Arbeitsaufnahme handelt. Auffällig ist weiterhin, dass sich der Fuß der Bevölkerungspyramide hier anders als bei den Spaniern und der Gesamtheit der Ausländer in Spanien verbreitert, was auf ein deutlich höheres Geburtenniveau der Marokkanerinnen als der Spanierinnen hinweist.

Abb. 10: Marokkanische Bevölkerung in Spanien nach Alter und Geschlecht 2003



Quelle: Instituto Nacional de Estadística 2004a

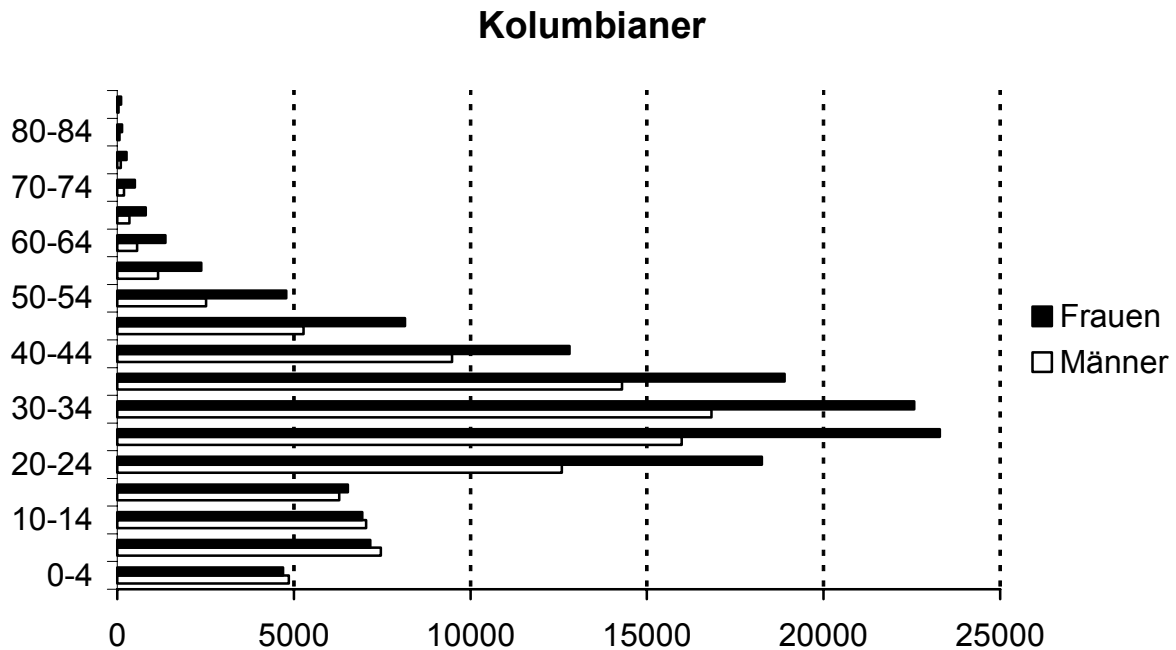
Abb. 11: Algerische Bevölkerung in Spanien nach Alter und Geschlecht 2003



Quelle: Instituto Nacional de Estadística 2004a

Bei den ebenfalls nordafrikanischen Algeriern (Abb. 11) ist die Quote der Männer mit 78,4 % deutlich höher als bei den Marokkanern. Und betrachtet man hier die Gruppe der 20- bis 44-Jährigen, die insgesamt über drei Viertel aller Algerier ausmacht, ist dieser Anteil mit 84,4 % geradezu extrem.

Abb. 12: Kolumbianische Bevölkerung in Spanien nach Alter und Geschlecht 2003



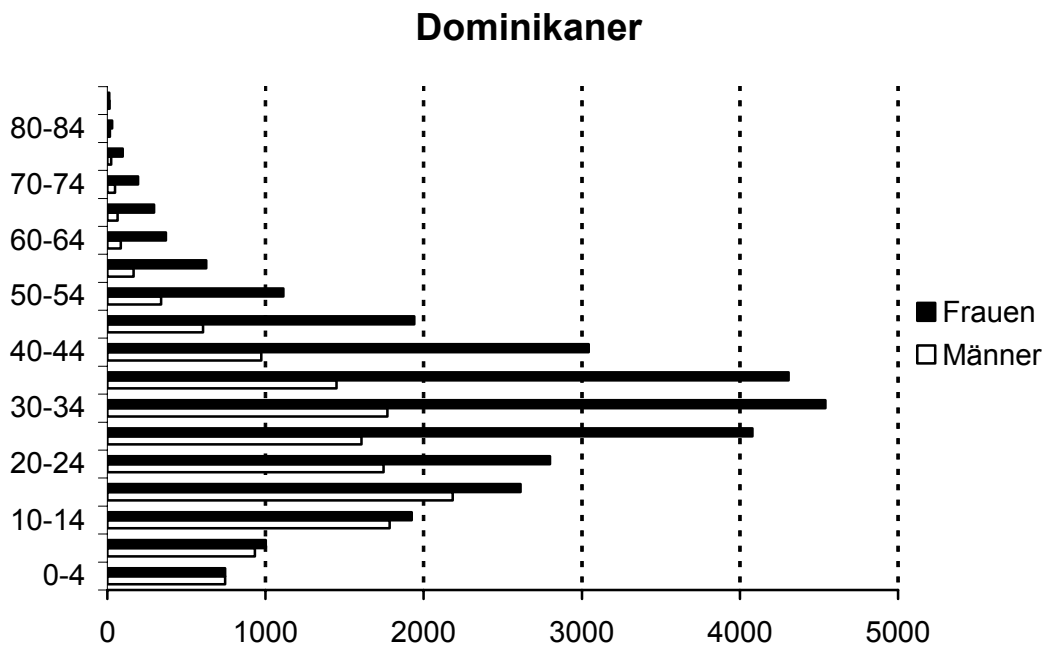
Quelle: *Instituto Nacional de Estadística 2004a*

Ein entgegengesetztes Bild liefern die iberamerikanischen Nationalitäten, bei denen in der Regel die weiblichen Zuwanderer im Vordergrund stehen. Eine Ausnahme bildet Argentinien mit einem ausgeglichenen Geschlechterverhältnis. Bei den Kolumbianern (Abb. 12) hingegen machen Frauen 57,1 % aus. Ähnlich wie bei den Marokkanern ist die Altersgruppe zwischen 20 und 44 Jahren mit 67,4 % überdurchschnittlich stark.

Bei den Dominikanern (Abb. 13) sind diese Verhältnisse noch etwas akzentuierter, denn hier machen Frauen 67,1 % der gesamten Gruppe aus und unter den 20- bis 44-Jährigen sogar 71,3 %. Damit ist der Männeranteil bei den Dominikanern der geringste unter den hier betrachteten Nationalitäten. Die letztgenannte Altersgruppe der 20- bis 44-Jährigen ist im Vergleich zu den Kolumbianern nicht überdurchschnittlich groß, sondern liegt mit 59,4 % ungefähr im Schnitt der Gesamtausländerbevölkerung. Auffällig ist hier, dass die Gruppe der unter 20-Jährigen ausgeprägter ist als bei den bisher betrachteten Nationalitäten, was auf einen erheblichen Anteil an nachgeholten Kindern hinweist.

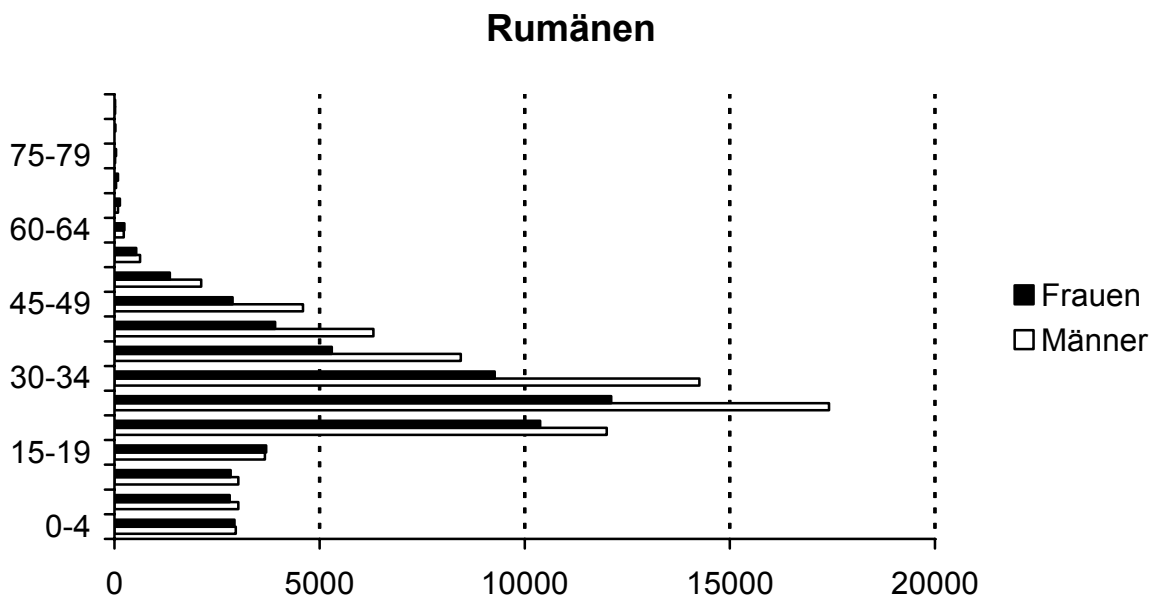
Die europäischen Nationalitäten lassen in den Bevölkerungspyramiden mindestens zwei Modelle erkennen. Zum einen gibt es dasjenige der Arbeitsmigration, das denen anderer Nationalitäten wie z.B. der Marokkaner ähnlich ist. Dazu gehören die Rumänen (Abb. 14), bei denen Männer insgesamt einen Anteil von 57,4 % ausmachen. Verglichen mit den Marokkanern ist die Gruppe der 20- bis 44-Jährigen mit 72,4 % bei den Rumänen sogar noch größer. Einen deutlichen Hinweis darauf, dass diese Arbeitsmigration aus Osteuropa noch nicht so lange anhält wie Migrationen aus anderen Regionen, gibt die fast vollständige Abwesenheit derjenigen, die 60 Jahre oder älter sind.

Abb. 13: Dominikanische Bevölkerung in Spanien nach Alter und Geschlecht 2003



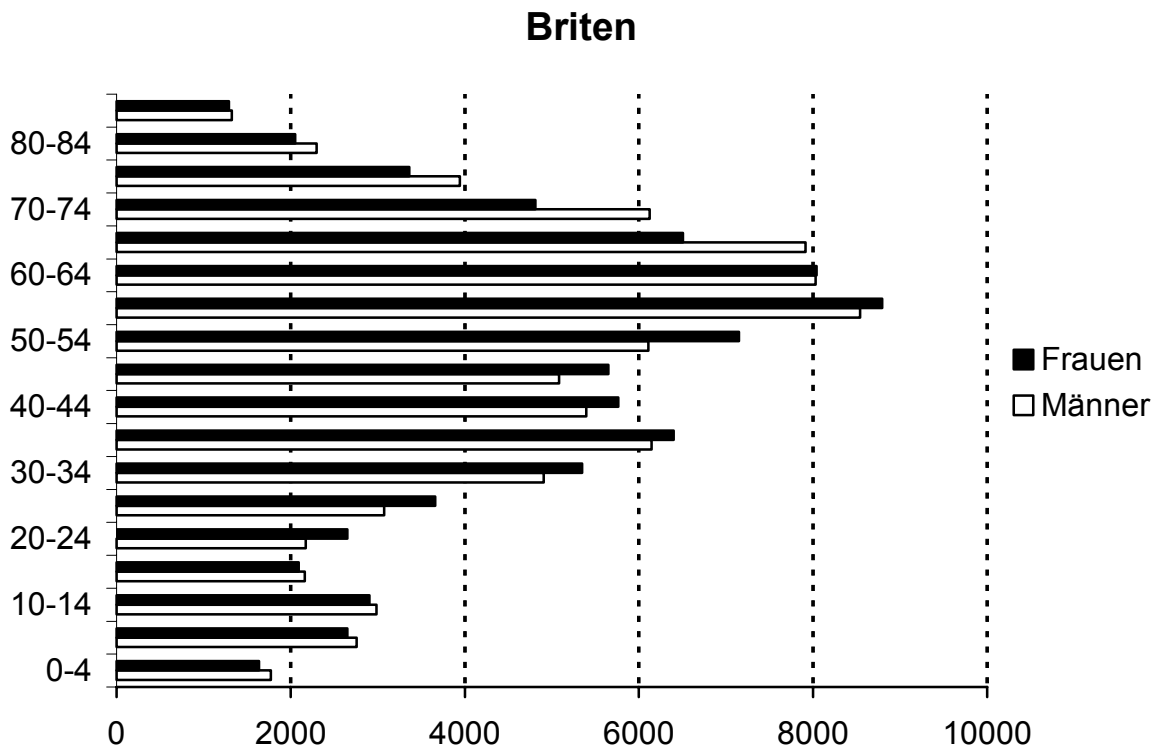
Quelle: Instituto Nacional de Estadística 2004a

Abb. 14: Rumänische Bevölkerung in Spanien nach Alter und Geschlecht 2003



Quelle: Instituto Nacional de Estadística 2004a.

Abb. 15: Britische Bevölkerung in Spanien nach Alter und Geschlecht 2003



Quelle: *Instituto Nacional de Estadística* 2004a

Ein ganz anderes Modell, nämlich das der eher freizeitorientierten Altersmigration, findet sich bei Briten oder Deutschen. Bei den hier beispielhaft dargestellten Briten (Abb. 15) ist die Bevölkerungspyramide geradezu auf den Kopf gestellt. Das Verhältnis der Geschlechter ist ausgeglichen und ähnelt somit dem Spaniens. Allerdings sind die Altersstrukturen vollkommen verschieden. Die Gruppe der 20- bis 44-Jährigen macht hier nur 28,2 % aus, die der über 65-Jährigen dagegen 24,5 %, was deutlich über dem Wert für die spanische Bevölkerung liegt (17,8 %). Setzt man die Grenze bei 50 Jahren, liegen mehr als die Hälfte aller Briten in Spanien darüber. Diese Aussagen gelten im Wesentlichen auch für Deutsche. Bei anderen europäischen Nationalitäten, bei denen sowohl das Modell der Arbeitsmigration als auch der Altersmigration zum Tragen kommt, sehen die Pyramiden entsprechend anders aus, indem sie ihre größte Breite in den Altersgruppen von 20 bis 44 Jahren haben, nach oben hin jedoch nicht so schmal werden, wie z.B. bei den Marokkanern. Hierbei zeigen allerdings Portugiesen noch am ehesten, zum Teil auch Italiener (hier mit starkem Männerüberschuss) die Charakteristika von Arbeitsmigration (vgl. *Instituto Nacional de Estadística* 2003: 48-50).

Die regionale Verteilung der ausländischen Bevölkerung in Spanien zeigt deutlich, dass die Schwerpunkte entlang der Mittelmeerküste in den landwirtschaftlichen Anbaugebieten sowie den Kapitalen Barcelona und Valencia, auf den Inseln als auch in der Hauptstadtregion Madrid liegen. Genau 80 % aller Ausländer konzentrieren sich auf die entsprechenden sechs der insgesamt 17 Autonomen Regionen und zwei Autonomen Städte, nämlich (in absteigender Reihenfolge) Madrid, Katalonien, Valencia, Andalusien, die Kanaren und die Balearen.

**Tab. 1: Verteilung der ausländischen Bevölkerung in Spanien nach Autonomen Gemeinschaften 2003**

	Gesamtbevölkerung	ausländische Bevölkerung	Anteil der Ausländer an der Ausländerbevölkerung (%)	Anteil der Ausländer an der Gesamtbevölkerung (%)
Andalucía	7.606.848	282.901	10,62	3,72
Aragón	1.230.090	61.896	2,30	5,03
Asturias (Principado de)	1.075.381	19.691	0,70	1,83
Balears (Illes)	947.361	126.505	4,70	13,35
Canarias	1.894.868	179.493	6,70	9,47
Cantabria	549.690	13.677	0,05	2,48
Castilla y León	2.487.646	59.440	2,23	2,39
Castilla-La Mancha	1.815.781	70.899	2,66	3,90
Cataluña	6.704.146	543.008	20,38	8,10
Comunidad Valenciana	4.470.885	413.760	15,53	9,25
Extremadura	1.073.904	17.885	0,60	1,67
Galicia	2.751.094	53.808	2,02	1,95
Madrid (Comunidad de)	5.718.942	589.215	22,12	10,30
Murcia (Región de)	1.269.230	113.912	4,27	8,97
Navarra (Comunidad Foral de)	578.210	38.741	1,45	6,70
País Vasco	2.112.204	49.231	1,85	2,33
Rioja (La)	287.390	20.570	0,72	7,15
Ceuta	74.931	3.203	0,12	4,27
Melilla	68.463	6.333	0,24	9,25
Gesamt	42.717.064	2.664.168	100,00	6,24

Quelle: Instituto Nacional de Estadística 2004a

Das bedeutet jedoch nicht automatisch, dass in allen diesen Autonomen Gemeinschaften auch die Ausländerdichte am größten wäre. Zu den Regionen, in denen die relative Ausländerbevölkerung über dem Landesschnitt (6,24 %) liegt, gehören die Balearen (13,35 %), Madrid (10,3 %), die Kanaren (9,47 %), Valencia (9,25 %) und Katalonien (8,1 %), aber auch die kleinen Autonomen Gemeinschaften Murcia (8,97 %), La Rioja (7,15 %) und Navarra (6,7 %) sowie die Autonome Stadt Melilla (9,25 %). In den letzteren machen sich aufgrund der eher geringen Bevölkerungsdichte auch schon kleinere Gruppen von Ausländern statistisch bemerkbar.

Weiterhin finden sich Unterschiede in der Zusammensetzung der jeweiligen Nationalitäten in den einzelnen Regionen, die sich deutlich auf die Zielsetzungen der Migration zurückführen lassen (vgl. zum Folgenden auch *Instituto Nacional de Estadística* 2003: 10-13). So dominieren in den warmen Mittelmeerregionen und auf den Kanaren mit ihren Stränden (noch) Ausländer aus den Staaten der EU, die dort in der Regel ihre Pension genießen wollen. Allerdings sinken diese Werte beständig durch die starke Arbeitsmigration, die auch in diesen Regionen Beschäftigung sucht und findet. Auf den Balearen machten EU-Bürger als größte Gruppe 2003 noch 44,7 % (1998: 71 %), auf den Kanaren 44,8 % (1998: 50 %), in Andalusien 37,8 % (1998: 59 %) und in Valencia 36,6 % (1998: 67 %) aus. In den großen Zentren Madrid und Katalonien mit seiner Hauptstadt Barcelona stehen hingegen Iberoamerikaner und Afrikaner im Vordergrund und die enormen Steigerungen der jüngsten Zuwanderung von Iberoamerikanern sind besonders deutlich. Für Madrid betragen die Werte für Iberoamerikaner

56,2 % (1998: 36 %) während die früher zweitplazierten Afrikaner mit 13,6 % (1998: 26 %) mittlerweile von den Osteuropäern mit 14,9 % (1998: 5 %) überholt worden sind. Für Katalonien bietet sich ein ähnliches Bild mit 37,5 % für Iberoamerikaner (1998: 20 %) und 30,4 % für Afrikaner (1998: 41 %). Osteuropäer spielen dort mit 6,4 % (1998: 2 %) nur eine untergeordnete Rolle.

In den übrigen Regionen bietet die Zusammensetzung der Nationalitäten ein relativ ähnliches Bild, indem für gewöhnlich die Iberoamerikaner an erster Stelle stehen, mit Ausnahme der Extremadura, wo Afrikaner noch knapp die Hälfte aller Ausländer stellen, und den beiden nordafrikanischen Exklaven Ceuta und Melilla, wo allein schon aus geographischen Gründen etwas mehr als neun von zehn Ausländern afrikanischer, sprich marokkanischer Nationalität sind. Den zweiten Rang nehmen Afrikaner ein, allerdings mit Ausnahme der nordwestlichen Regionen (Galizien, Baskenland, Asturien und Kantabrien). Dort nehmen diese Stelle Bürger der Europäischen Union ein, wobei hier weniger die Freizeit- oder Altersmigration der erklärende Faktor sind, sondern ebenfalls Arbeitsmigration, nämlich eine grenznahe Migration von Portugiesen. Diese machen beispielsweise in Galizien ein Fünftel aller Ausländer aus und in Asturien ein Zehntel. Kastilien-León weist einen ebenso hohen Anteil an Portugiesen auf, doch belegt hier mittlerweile die Gruppe der Osteuropäer mit 22,8 % den zweiten Rang (1998: 4 %). Diese Position nehmen sie auch in Kastilien-La Mancha ein, wo ihr Anteil 28,9 % beträgt (1998: 6 %). Hier wirkt sich die Anziehungskraft der Region Madrid aus, die in die beiden Regionen ausstrahlt, z.B. in die südlich gelegene Provinz Toledo. Den stärksten Wandel der Ausländerzuwanderung innerhalb der letzten Jahre hat die Region Murcia erlebt, wo sich von 1998 bis 2003 der Anteil der Iberoamerikaner auf 50,6 % verfünffacht hat (1998: 9 %), während derjenige der Afrikaner sich auf 31,2 % fast halbierte (1998: 61 %). Das war das Ergebnis einer sehr gezielten Anwerbung von Ecuadorianern durch die regionalen Arbeitgeber, die sich davon „gefügigere“ Arbeitskräfte, als es die sich organisierenden Marokkaner sind, erhofften (*Cachón Rodríguez* 2003: 264f). – Als Gesamtbild für die aktuelle Situation der Zuwanderung in Spanien ergibt sich somit eine weiter zunehmende Arbeitsmigration, die in einem erheblichen Maß keinen regulären Aufenthaltstatus besitzt und zunehmend stärker iberoamerikanisch (ecuadorianisch, kolumbianisch) als marokkanisch geprägt ist.

## 2. Migrationspolitische Entwicklungen in Spanien

Auf die Entwicklung der spanischen Migrationspolitik ist bereits an anderer Stelle ausführlich eingegangen worden (*Kreienbrink* 2004a; auch *Kreienbrink* 2003), weshalb hier lediglich ein kurzer zeitlicher Abriss präsentiert werden soll, der zum Verständnis der sich anschließenden Ausführungen beiträgt. Zudem soll kurz auf aktuelle Entwicklungen eingegangen werden.

Man kann grob drei Phasen der Migrationspolitik erkennen. In der ersten Phase wurden die grundlegenden rechtlichen Bestimmungen geschaffen und es entwickelte sich eine politische Wahrnehmung von Einwanderung. Zu den grundlegenden Bestimmungen gehörten die Ausländer und Asyl betreffenden Artikel der Verfassung von 1978, das verhältnismäßig liberale Asylgesetz von 1984 sowie das eher restriktive und polizeiorientierte Ausländergesetz von 1985. Diese beiden Gesetze wurden erarbeitet und verabschiedet, ohne dass es zu jenem Zeitpunkt eine nennenswerte Einwanderung in Spanien gegeben hätte. Zeitgleich fanden die Beitrittsverhandlungen zur Europäischen Gemeinschaft statt, die Mitte 1985 abgeschlossen werden konnten. Es war kennzeichnend für jene Zeit, dass es im parlamentarischen Kontext und auch darüber hinaus keine ernsthafte Diskussion über Migrationsfragen gab, vielleicht abgesehen von einigen Überlegungen über spanische Auswanderer im Ausland. Derartige Diskussionen setzten erst zum Ende der 1980er Jahre ein, als sich Anwälte,



Nichtregierungsorganisationen und der Defensor del Pueblo, der spanische Ombudsmann, mit diesen Fragen befassten (*Kreienbrink 2004a: 99-188*).

Die Bewusstwerdung auf politischer Ebene, dass es tatsächlich in einigen Bereichen Probleme gibt, führte dazu, dass die Regierung 1990 Grundlinien für die Einwanderungspolitik formulierte. Dieses politische Programm, das vom Parlament in Form eines Entschließungsantrages angenommen wurde, bildete den Auftakt für die zweite Phase, eine Phase der Differenzierung, Spezifizierung und Konsolidierung. Spezifische Regelungen wurden erlassen, die alle Bereiche der Migrationspolitik umfassten: Einreise- und Visapolitik, Ausbau der Grenzsicherung, Einführung dauerhafter Arbeitsgenehmigungen, Quoten für ausländische Arbeitskräfte, Harmonisierung der Asylpolitik, erste Schritte bezüglich einer Integrationspolitik mit dauerhaften Aufenthaltsgenehmigungen und Regelungen zur Familienzusammenführung sowie schließlich Schaffung und Ausbau einer spezialisierten Verwaltung. Diese Phase ist bis 1999 anzusetzen (*Kreienbrink 2004a: 189-359*).

Die dritte Phase begann im Jahr 2000 mit dem Inkrafttreten des neuen Gesetzes für Ausländer und ihre soziale Integration. Es handelte sich um ein modernes, flexibles Gesetz, das seinen Schwerpunkt auf Bestimmungen legte, die eine legale Einwanderung und die soziale Integration ermöglichen sollten. Das bedeutete die Ankunft in der „Normalität“ eines echten Einwanderungslandes. Die Anerkennung von Einwanderung als struktureller Konstante in der Gesellschaft bzw. die Institutionalisierung der Einwanderung als „soziale Tatsache“ bzw. als soziales Problem (*Cachón Rodríguez 2003: 226*), gingen so weit, dass sogar traditionelle politische Strukturen infrage gestellt wurden, um die legal niedergelassenen Einwanderer „akkomodieren“ zu können (*Zapata-Barrero 2002*). Mit der Wandlung der Einwanderung von einem vernachlässigten Aspekt zu einer politischen Schlüsselfrage (*Lucas 2003*) ging allerdings auch eine neue Behandlung des Themas einher. Migration ist mittlerweile ein Aspekt in der politischen Auseinandersetzung geworden und wird nicht mehr wie bisher weitgehend im Konsens zwischen den Parteien verhandelt. Vielmehr dient sie in teilweise populistischer Manier der politischen Mobilisierung. Die damit zusammenhängenden Fragen bewegen in der einen oder anderen Art nicht mehr nur die Spezialisten, sondern die ganze Gesellschaft (*Kreienbrink 2004a: 379-443*). So nimmt es nicht wunder, dass im Zuge wechselnder Mehrheiten im Parlament die migrationspolitischen Bestimmungen seit 2000 mehrfach, vor allem in restriktiver Weise, verändert worden sind.

Ende 2000 reformierte die konservative Regierung der Volkspartei das erst im Januar in Kraft getretene Gesetz. Der Genuss verschiedener Rechte, der auch irregulär aufhältigen Ausländern zugestanden worden war, wurde wieder an den legalen Aufenthalt gebunden, der Ermessensspielraum der Administration erweitert, die Ausweisungsgründe umfangreicher gestaltet und die großzügige permanente Regularisierungsmöglichkeit an deutlich höhere Bedingungen geknüpft.<sup>5</sup> Das Gesetz über konkrete Maßnahmen in den Bereichen öffentliche Sicherheit, häusliche Gewalt und soziale Integration der Ausländer<sup>6</sup> diente dazu, vor allem mittels Veränderungen im Strafgesetzbuch, aber auch im Ausländergesetz, eine effektivere Anwendung von Ausweisungen und Internierungen zu erreichen. Außerdem wurde nun die Beihilfe zu illegaler Einwanderung stärker geahndet. Gleichzeitig wurden aber auch aufenthaltsrechtliche Sicherheiten eingeführt, die es misshandelten ausländischen Frauen ermöglichen sollten, gegen ihre Peiniger vorgehen zu können. Annähernd zeitgleich erfuhr das Ausländergesetz noch eine weitere umfassendere Reform, die in direktem Zusammenhang mit einem

---

<sup>5</sup> Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

<sup>6</sup> Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre, de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros.

Urteil des *Tribunal Supremo* stand, das Anfang 2003 mehrere Artikel der Ausführungsverordnung zum Ausländergesetz von 2001<sup>7</sup> wegen Verletzung des Legalitätsprinzips gestrichen hatte. Die Verordnung hatte rechtliche Einschränkungen vorgenommen, die sich nicht aus dem Gesetz ableiten ließen (*Álvarez Rodríguez* 2001). In Reaktion darauf veränderte die konservative Regierung mit Hilfe ihrer absoluten Mehrheit im Parlament kurzerhand das Gesetz. Mit diesem Gesetz zur Reform des Ausländergesetzes sowie des Gesetzes über die Grundlagen kommunaler Verwaltung (vgl. Fußnote 4) führte die Regierung Regelungen ein, damit Verwaltungsvorgänge nicht zum „Erschleichen“ von Aufenthalt genutzt werden können (z.B. durch andauernde Widerspruchsverfahren), zur Einschränkung der Möglichkeiten beim Familiennachzug sowie zur weiteren Verschärfungen im Bereich von Verstößen und Internierung. Transportunternehmen sollten zur Verhinderung irregulärer Einreise stärker in die Pflicht genommen werden. Zudem wurde der Datenschutz in Bezug auf die kommunalen Melderegister zugunsten der Polizei aufgehoben.

Nach dem Regierungswechsel im März 2004 bemühte sich die neue sozialistische Regierung wieder um einen konsensorientierteren Umgang mit dem Thema Einwanderung mit dem Ergebnis, dass Ende 2004 eine neue Ausführungsverordnung zum Ausländergesetz erlassen wurde.<sup>8</sup> Diese sieht eine stärkere Betonung legaler, an Arbeitsaufnahme gebundener Einreisemöglichkeiten vor, u.a. mit der Einführung von Visa für die Arbeitssuche in einigen Sektoren. Weiterhin werden die Regeln für Familienzusammenführung wieder etwas erleichtert, das Vorgehen gegen irreguläre Beschäftigung weiter verschärft (Kontrollen; Gültigkeit der Arbeitsgenehmigung nur bei Anmeldung in der Sozialversicherung; Verhinderung verdeckter Regularisierung durch Anwerbung von ausländischen Arbeitskräften, die sich bereits im Land befinden). In Form eines (erneuten) Schlusstriches findet zudem in den ersten drei Monaten des Jahres 2005 eine Regularisierungsaktion statt, die diesmal „Normalisierungsprozess“ genannt wird und die an erhebliche Bedingungen gebunden ist. Antragsteller müssen seit mindestens sechs Monaten in Spanien aufhältig sein, einen seit mindestens sechs Monaten (mit Ausnahmen) unterschriebenen Arbeitsvertrag vorweisen und bei der Sozialversicherung gemeldet sein.

### 3. Migration in Südeuropa: Ähnlichkeiten und Unterschiede

Im Folgenden soll diskutiert werden, ob Spanien einen Sonderfall unter den südeuropäischen EU-Staaten in puncto Migration darstellt. Dazu werden Ähnlichkeiten aber auch Unterschiede miteinander verglichen, was angesichts des begrenzten Raums jedoch nur sehr summarisch geschehen kann.

Vergleicht man die südeuropäischen Staaten (Portugal, Spanien, Italien, Griechenland) unter dem Aspekt der Migration miteinander, so sind sie sich auf den ersten Blick in vielem ähnlich. Mit Ausnahme Portugals liegen sie mit ihren langen Küsten am Mittelmeer und haben sich im Vergleich zu den nordwestlichen EU-Staaten, die schon früher Arbeitskräfte angeworben hatten, erst kürzlich vom Aus- zum Einwanderungsland gewandelt. Dieser Wandel setzte in den 1970er Jahren ein (in Portugal etwas später), wobei das Migrationsgeschehen geprägt war von: zurückgehender Auswanderung (Ausnahme Portugal), Rückwanderungen, die besonders wichtig waren für die Veränderung der

---

<sup>7</sup> Real Decreto 864/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social reformada por Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre.

<sup>8</sup> Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

Wanderungsstatistik hin zur Nettozuwanderung, aber auch Pendelwanderungen zwischen den südeuropäischen Staaten und den Einwanderercommunities in den Anwerbestaaten. Dazu kam vor allem seit den 1980er Jahren eine zunehmende Arbeitsmigration aus Afrika, Asien, Lateinamerika und Osteuropa sowie eine erhebliche Alters- oder Ruhestandsmigration aus den nord- und westeuropäischen Staaten (*Williams et al.* 1997). Parallel dazu ging in allen betrachteten Staaten die jahrzehntelange starke Land-Stadt-Wanderung erheblich zurück. Dieser letzte Aspekt hat in Zusammenhang mit einem allenthalben gleichzeitig zurückgehenden Geburtenniveau (Spanien und Italien haben mittlerweile weltweit mit die niedrigste TFR) dazu beigetragen, das Angebot an Arbeitskräften zu verringern und so Nachfrage nach ausländischen Arbeitskräften zu schaffen (*King* 2000: 7f).

Zur Attraktivität der südeuropäischen Staaten für diese Arbeitsmigration haben weitere Faktoren eine Rolle gespielt. Dazu gehörten die Abschließung der Arbeitsmärkte in den ehemaligen Anwerbestaaten in Nordwesteuropa seit Mitte der 1970er Jahre, der Übergang von diktatorischen zu demokratischen Systemen (Portugal, Spanien, Griechenland) und die Anziehungskraft der ehemaligen Metropole auf Gebiete, die vor längerer Zeit (Spanien und Iberoamerika; Italien und Somalia oder Äthiopien) oder unmittelbar zuvor noch (Portugals Besitzungen in Afrika) Kolonien gewesen sind. Zu der auf diese Weise bestehenden kulturellen Nähe kam auch die geographische Nähe zu Regionen (Nordafrika, Osteuropa, Kleinasien), denen gegenüber erhebliche ökonomische Unterschiede bestanden. Entsprechend wirkten sich die Transformation der südeuropäischen Volkswirtschaften und ihr Aufschwung anziehend aus. Die langen Seegrenzen ermöglichten zudem zum Teil die irreguläre Einreise, auch wenn dieser Aspekt nicht die Hauptrolle spielte, da aufgrund der mangelnden Erfahrung mit Einwanderung die südeuropäischen Staaten keine ausreichenden politischen Regelungen besaßen. Außerdem war die Einreise in diese Staaten, bedingt durch die Tatsache, dass in ihrer Wirtschaft der Tourismus eine zentrale Rolle spielte, ohnehin relativ einfach (*King/Rybczuk* 1993: 178-182).

Schon in der älteren Literatur wurden wesentliche Charakteristika der Einwanderungssituation in Südeuropa beschrieben, die seitdem weitgehend ihre Gültigkeit behalten haben. So ist die Einwanderung dort gekennzeichnet durch einen starken Anteil Irregularität oder Illegalität, eine große Vielfalt von Herkunftsnationen der Migranten, eine erhebliche Rolle der Schattenwirtschaft sowie meist ungenügende nationale Politiken, um mit diesem Phänomen umzugehen (*Simon* 1987: 287; *Werth* 1991). Das Problem der irregulären Migration ist vor allem eines des irregulären Aufenthalts, dem meistens eine legale Einreise vorangegangen ist. Für gewöhnlich erfolgt die Einreise mit einem Touristenvisum, der Aufenthalt wird aber über die erlaubten 90 Tage ausgedehnt. Tatsächliche illegale Einwanderungen über das Mittelmeer oder den Atlantik bzw. über die Landgrenzen (z.B. im Falle Griechenlands) machen nur einen relativ geringen Teil der gesamten Einwanderung aus. So waren beispielsweise nach spanischen Untersuchungen für das Jahr 2000 nur ca. 10 % der Einreisen illegal, vor allem über die Küsten (*Baldwin-Edwards* 2002a: 30f.), und auch für Italien sind die Zahlen verglichen mit den Gesamtzahlen der Einwanderung relativ gering (*Cesareo* 2004: 11). Die Zusammensetzung der ausländischen Bevölkerung ist vielfältig und einem ständigen Wandel unterworfen (*Montanari/Cortese* 1993), in dem sich verschiedene Trends ausmachen lassen, so zum Beispiel die starke Zunahme von Migranten aus Osteuropa seit den späten 1990er Jahren. Die Asylzuwanderung spielt nur eine geringe Rolle, weil die Einreise ohnehin einfach ist, die Anerkennungsraten äußerst gering sind und der Status auch nicht besonders attraktiv ausgestattet ist (*Baldwin-Edwards* 2002a: 31).

Eine besondere Rolle spielt die Art der Wirtschaftsentwicklung in Südeuropa, in der vor allem der tertiäre Sektor mit Tourismus und Dienstleistungen sowie die saisonale Beschäftigung (Tourismus, Landwirtschaft, Fischfang, Bau etc.) von Bedeutung sind (*King* 2000: 9-11). Durch die wirtschaftliche Entwicklung der letzten Jahrzehnte ist die „Entwicklungslücke“, die früher nördlich der südeuropäischen Staaten verlief, mittlerweile nach Süden verrückt und verläuft durch das Mittelmeer, das in

Vergleich mit der Situation in den USA auch als eine Art „Rio Grande“ bezeichnet worden ist (Montanari/Cortese 1993: 216-218). Alle südeuropäischen Wirtschaften sind von einem starken informellen Sektor geprägt, der mit bis zu 30 % der Wirtschaftsleistung beziffert wird, sowie von erheblicher Arbeitslosigkeit. Die dennoch stattfindende Ausländerbeschäftigung, die wiederum im informellen Sektor stark ist, stellt einen Teil der Kompetitivität der südeuropäischen Staaten dar. King hat zu dieser Arbeitsmarktsituation ein einfaches Modell entwickelt, das teilweise auf der sich verändernden Natur der internationalen Migrationen beruht, vor allem aber auf den genannten Eigenheiten der sozio-ökonomischen Entwicklung in Südeuropa (King 2000: 18f.). Sein Modell beruht auf der Nachfrage nach günstiger und flexibler Arbeit im sekundären und informellen Arbeitsmarkt, wo Migranten, bedingt durch irregulären Aufenthalt oder zumindest irregulären Arbeitsstatus, nur geringe Löhne erhalten. Sie sind in einem vielfach segmentierten Arbeitsmarkt (zum Teil nach ethnischer Herkunft oder Geschlecht) konzentriert auf einzelne Segmente oder Nischen. Sie reagieren damit auf die jeweilige Nachfrage in den relevanten Sektoren. Dazu kommt die sich verändernde sozio-demographische Situation, in der schwere, schmutzige und schlecht bezahlte Arbeiten von der einheimischen Bevölkerung zunehmend zurückgewiesen werden. Außerdem weist King darauf hin, dass eine sich ausweitende Teilnahme von Frauen am Arbeitsmarkt die Nachfrage nach häuslichen Dienstleistungen erhöht. Dass dies trotz hoher Arbeitslosigkeit geschehe, sei ein Zeichen für die These vom dualen Arbeitsmarkt (Piore 1979) und die Nichtübertragbarkeit der eingewanderten Arbeitskräfte. Das zurückgegangene Geburtenniveau verstärke den Mangel an Arbeitskräften noch. Neben diesem starken Akzent auf anziehende Faktoren (King et al. 1997) werden aber auch „push-Faktoren“ wie die Zuwanderungsrestriktionen der nordwesteuropäischen Staaten genannt (z.B. für Italien Currie 2004: 282).

Die Migrationspolitik der südeuropäischen Staaten stützt sich im europäischen Konzert zumindest formal auf drei Säulen: die Förderung der legalen Einwanderung entsprechend der Bedürfnisse der jeweiligen Arbeitsmärkte, die soziale Integration der Eingewanderten und den Kampf gegen illegale Einwanderung. Grob gesehen ähneln sich die in den einzelnen Staaten erlassenen Ausländergesetze, nicht zuletzt weil sie sich teilweise aneinander orientieren. Zu den Maßnahmen, die sich dort finden, gehören die regelmäßige Verabschiedung von Migrationsplänen, die unter anderem den jährlichen Bedarf an ausländischen Arbeitskräften festlegen sollen, die Einrichtung von Observatorien zur Gewinnung verlässlicher Daten über das Migrationsgeschehen oder die regelmäßige Wiederholung von Regularisierungsaktionen, um die Zahl der irregulären Einwanderer kontrollieren zu können. Kennzeichnend ist zudem, dass die betrachteten Staaten, nachdem sie einige Zeit benötigten, um überhaupt Regelungen zu erlassen, mittlerweile Reformen in relativ kurzen Abständen durchführen, zum Teil je nach politischer Ausrichtung der Exekutive. So wurden die jeweiligen Gesetze neu erlassen oder verändert: in Italien 1998 und 2002, in Griechenland 2001, 2002, 2003, in Spanien 2000 (zweimal), 2003 und 2004 und in Portugal 1998, 2001 und 2003. Dabei haben die Reformen oftmals einen restriktiven Charakter, wie z.B. in Italien, wo die Arbeitskräftequoten, die Ende der 1990er Jahre in Italien noch obligatorisch waren, ab 2002 aber nur noch fakultativen Charakter hatten, oder die Verschärfungen in Spanien 2003 (De Bruycker 2000; Reyneri 2002; Chaloff 2003; Lykovardi/Petroula 2003; Esteves et al. 2003; Zapata-Barrero 2003; Cesareo 2004). Für Baldwin-Edwards kommen in diesem Vorgehen „volatility, little or no evaluation of outcomes, and changes aligned with the ideological orientations of policy makers“ zum Ausdruck (Baldwin-Edwards 2004b).

Aber je genauer man die Situation in den einzelnen Staaten betrachtet, desto unterschiedlicher werden die einzelnen Fälle – und dafür sind viele Faktoren verantwortlich. Erst wenn man diese jeweils analysiert ist nachvollziehbar, warum einzelne Autoren trotz der dargelegten Ähnlichkeiten davon sprachen, dass die Situation in ihrem Land „einzigartig“ sei (z.B. Fakiolas 1999: 193). Die

Situation ist jeweils komplexer als die bloße Aneinanderreihung ähnlicher Beobachtungen nahe legt (bzgl. Italien *Martiniello* 1996: 224). Und auch *King* stellt trotz seines erwähnten Modells fest, dass „the process of transition to a more flexible economy in Southern Europe has a number of specificities, rooted in the particular historical circumstances and social formations of the region and individual countries/regions/cities, which belie any attempt to impose an over-arching theoretical framework“ (*King et al.* 1997: 23). Und diese Besonderheiten sind dafür verantwortlich, dass beispielsweise die Zusammensetzung der Ausländerbevölkerung nach Nationalitäten in den Staaten jeweils unterschiedlich ist. Während in Spanien Iberoamerikaner eine starke und zunehmend stärkere Rolle spielen, sind es in Portugal Migranten aus den afrikanischen Kolonien oder in Griechenland vor allem Albaner. Die Art und Weise ihrer Einreise ist verschieden, da verschiedene Routen gewählt werden. Die Süd-Nord-Route nutzen Migranten aus Nord- und Westafrika, während die Südost-Nord-Route für Personen aus Irak, Ostasien und Ostafrika zutrifft. Weiterhin gibt es eine Nordost-West-Route, die Osteuropäer oder Albaner wählen, um vor allem nach Griechenland und in die übrigen Staaten zu gelangen (*Baldwin-Edwards* 2002a: 29). Dazu muss aber auch die Südwest-Nordost-Route von Iberoamerikanern gezählt werden. Menschenschmuggel, der über Marokko erfolgt, spielt in Spanien eine Rolle, zum Teil in Italien, während dieser in Griechenland über die Türkei geht. In Portugal findet sich dies Phänomen weniger, dafür aber Menschenhandel (*Baldwin-Edwards* 2002a: 32; *Malheiros* 2002).

Unterschiede finden sich in der Attraktivität, die die einzelnen Staaten für Einwanderer haben, zum Beispiel durch die Art, wie die spezifischen Arbeitsmarktbedingungen es ermöglichen, Arbeit zu finden. So steht Spanien im Ruf, dass dort die Einreise bei guten Aussichten auf Arbeit relativ einfach sei, in Italien werden diese offenbar noch besser eingeschätzt und Migranten sehen dort ebenfalls gute Regularisierungsmöglichkeiten (*Reyneri* 2002: 21f). Damit verbunden ist der relative Anteil der Irregularität in den vier Staaten sehr unterschiedlich, wobei er in Griechenland mit Abstand am höchsten ist. In Verbindung mit der vergleichsweise geringen Bevölkerung Griechenlands ist zudem der Anteil von Ausländern an der Gesamtbevölkerung sehr hoch. Von den absoluten Zahlen her liegt Italien an der Spitze, doch hat Spanien in den letzten Jahren annähernd gleich gezogen.

Der politische Umgang mit dem Thema Migration betrifft auf der einen Seite die Regelungen von Einreise, Aufenthalt, Lebens- und Arbeitsbedingungen, darüber hinaus aber auch wirtschaftliche und politische Ziele und Notwendigkeiten der ganzen Gesellschaft. Klare Strategien, effiziente Regelungsrahmen und gezielte Maßnahmen sind die Basis für Erfolg in diesem Bereich. Tatsächlich sind jedoch nicht alle südeuropäischen Staaten in diesem Feld gleichermaßen engagiert. Griechenland hat lange, geradezu einem Dogma gleich, daran festgehalten, kein Einwanderungsland zu sein. Es zeigte kein Interesse an Regularisierungen oder einer Auseinandersetzung mit den negativen Seiten der Schattenwirtschaft. Dahinter stand die (durchaus berechtigte) Sorge, dass Regularisierung zu einer Verfestigung der Ausländerbevölkerung im Land und zu einer Belastung der ohnehin schwachen sozialen Infrastruktur führen würde. Maßnahmen gegen die Schattenwirtschaft schließlich würden den kompetitiven Vorteil für Unternehmer und Kunden reduzieren (*Iosifides/King* 1996: 88; *Fakiolas* 1999: 207). Stattdessen förderten die Regierungen die Einwanderung von ethnischen Griechen aus der ehemaligen Sowjetunion in der Erwartung, dass diese sich besser in die ethnisch relativ homogene griechische Bevölkerung eingliedern würden. Eine weitergehende, alle Ausländer umfassende Integrationspolitik fand und findet dagegen kaum statt (*Pteroudis* 1996: 181; *Lykovardi/Petroula* 2003: 6; *Kasimis/Kassimi* 2004). Bei allen Vorbehalten, die gegen solche Politiken in den anderen Staaten vorgebracht werden können, sind Spanien und Italien hier deutlich weiter (*Kreienbrink* 2004a: 274-307; *Fondazione ISMU* 2004). Während diese beispielsweise die Regelungen zur Familienzusammenführung ausbauen, versucht Griechenland, dies zu verhindern. Dauerhafte Aufenthaltsgenehmigungen werden in Spanien und Italien nach fünf Jahren vergeben, in Portugal und Griechenland jedoch erst

nach zehn. Und außer dem letztgenannten Land sind die anderen bereits sehr viel früher dazu übergegangen, auch ihre befristeten Genehmigungen längerfristiger zu gestalten. In ihren Restriktionen gehen sie entsprechend unterschiedliche Wege. So sind Massenabschiebungen nur in Griechenland ein regelmäßig genutztes Instrument (in den 1990er Jahren ca. 2 Millionen), während sie in Italien nur eingeschränkt zum Einsatz kommen und in Spanien nur in wenigen Einzelfällen (*Baldwin-Edwards* 2002a: 41; *Baldwin-Edwards* 2004a: 4)

Ende der 1990er Jahre und zu Beginn dieses Jahrzehnts waren in den Politiken der einzelnen südeuropäischen Staaten „Fortschritte“ im Hinblick auf moderne, flexible Regelungen zu erkennen – mit Ausnahme Griechenlands. Dazu gehörten ein flexibles Visaregime (Portugal), eine permanente Legalisierungsmöglichkeit (Spanien, Portugal), die Ermöglichung der zeitlich befristeten Einreise zur Arbeitssuche (Italien), Pflichten der Administration, in bestimmten Zeiträumen zu Entscheidungen zu kommen (Spanien, Portugal), der Ausbau der Familienzusammenführung (Italien, Spanien) und sogar ausdrückliche Rechte für Irreguläre (Spanien). Vieles davon wurde in den letzten Jahren jedoch unter dem Eindruck der Attentate in den USA und dem Druck in der EU wieder zurückgenommen. Nach Ansicht von *Baldwin-Edwards* konvergieren die strikter werdenden Politiken der letzten Jahre mit der Position Griechenlands. Dieses habe mit Tolerierung und Abschiebung gearbeitet, während die anderen drei Staaten ein Modell von Tolerierung und Legalisierung bevorzugt hätten. Nun aber würden sie zu Legalisierung und Abschiebung greifen (*Baldwin-Edwards* 2004a: 12). Bei dieser Sichtweise ist aber die Frage, wer zu wem konvergiert, denn schließlich ist es Griechenland, das seit 1998 ebenfalls Regularisierungen durchführt. Für Italien gibt es beispielsweise die Ansicht, dass es trotz der restriktiven Rhetorik des Gesetzes von 2002 weiterhin ein Migrationsmodell favorisiere, bei dem die Migranten illegal über die „Hintertür“ ins Land kämen und später regularisiert würden (*Caponio/Finotelli* 2003). Das entspräche der Fortsetzung einer bewussten, an der Wirtschaft orientierten Strategie Italiens (*Bolaffi* 1994: 281; *Bonifazi* 2000: 245), die auch in Spanien teilweise zu beobachten ist (*Kreienbrink* 2004a: 455-457). Um dennoch die Migrationsströme steuern zu können, bemühen sich die Staaten um regionale und bilaterale Kooperation, die jeweils auf andere Herkunfts- oder Transitstaaten ausgerichtet ist (*Baldwin-Edwards* 2004b). Für Spanien ist hier besonders Marokko von Interesse (*Kreienbrink* 2004b), aber es wurden auch Verträge über Anwerbung oder Rückführung mit Staaten in Osteuropa, mit Ecuador und Kolumbien oder Staaten im subsaharischen Afrika unterzeichnet. Italien richtet sein Interesse entsprechend seiner Lage eher nach Libyen aus, besitzt aber auch eine ausgedehntes Netz von Rückführungsabkommen weltweit (*Cesareo* 2004: 11f). Portugal hat schließlich Verträge mit den Kapverden und einigen osteuropäischen Staaten (*Esteves et al.* 2003: 15).

Ein wesentlicher Aspekt im politischen Umgang mit Migration ist der Faktor „Europa“, ohne den sich die einzelnen nationalen Politiken nicht analysieren lassen (*Camilleri* 1997). Dieser Faktor führt indessen nicht dazu, dass überall auch die gleichen Ergebnisse zustande kommen. Das oben Erwähnte zu den nationalen Spezifika der Arbeitsmärkte gilt auch für die politische Sphäre. Hier werden Aspekte relevant wie die Beziehungen zu den Herkunftsländern, internationale Beziehungen und außenpolitische Interessen. Dazu gehören weiterhin konstitutionelle oder ethische Werte, welche die Gesellschaft mehrheitlich teilt, die gesellschaftliche Haltung zu Einwanderung, die Wichtigkeit von Einwanderung auf der politischen Tagesordnung, die Tatsache, ob Parteien solche Fragen konsensual oder strittig verhandeln, welche Durchsetzungsmöglichkeiten Regierungen gegenüber Parlamenten haben und auf welche administrativen und rechtlichen Traditionen und Strukturen aufgebaut wird (*Weil* 1998: 23-26). Auch wenn sich die Staaten grundsätzlich bemühen, die eigene Migrationspolitik mit den Verpflichtungen gegenüber der EU in Einklang zu bringen, gibt es aus den erwähnten Gründen immer wieder Abweichungen und Differenzen zu EU-Richtlinien (vgl. *Rocha-Trinidad/Oliveira* 1999: 285; *Esteves et al.* 2003: 15; *Contel/De Biase* 1999: 240).

Betrachtet man all diese Aspekte, werden Unterschiede zwischen den einzelnen Staaten deutlich, die sich bei detaillierterer Analyse der jeweiligen Politikfelder noch weiter akzentuieren würden. So hat beispielsweise Spanien im Gegensatz zu Italien oder Griechenland schon 1984 mit einem Gesetz ein relativ umfassendes Asylsystem aufgebaut. Aber in der Gesamtschau lässt sich aus allen Unterschieden sicherlich kein „Sondertypus“ im spanischen Fall herauslesen. Dennoch sollen hier noch einmal einige Aspekte erwähnt werden, in denen sich das Land von den anderen abhebt. Da ist zum einen das starke iberamerikanische Element in der Ausländerbevölkerung, das hier sehr viel mehr im Vordergrund steht als in Portugal (Brasilianer) oder in Italien (Ecuadorianer). Herausragend sind weiterhin die aktuellen, gewaltigen Zuwachsraten der Migration, die einen in Europa beispiellosen Anstieg der Gesamtbevölkerung bewirkt haben. Zwar gibt es auch in Griechenland sehr exponierte Außengrenzen gegenüber Herkunfts- und Transitstaaten (Albanien, Türkei) und nicht unproblematische außenpolitische Beziehungen, doch scheint dort Migration als Thema diese Beziehungen nicht in einem solch starken Maß zu beeinflussen, wie dies zwischen Spanien und Marokko der Fall ist. Von der Güte der Beziehungen und von funktionierender Kooperation hängt ein wesentlicher Teil der Zuwanderungssteuerung ab. Marokko besitzt damit ein gewisses Faustpfand, das es in Verhandlungen auch eingesetzt hat und das Spanien nicht einfach übergehen kann, da Marokkaner eine der größten Einwanderernationalitäten im Land darstellen. Politische Konfrontation, auch auf anderen Politikfeldern wie zum Beispiel bei Territorialkonflikten, führt zu wenig. So folgte auf die Konflikte im Jahr 2002 eine regelrechte Eiszeit. Erst der Dialog in Zusammenhang mit der Freigabe von Entwicklungshilfegeldern 2003 führte zu Entspannung und erstmals seit Jahren zu greifbaren Ergebnissen: ein Rücknahmeprotokoll bzgl. unbegleiteter Minderjähriger, gemeinsame Patrouillen an den Küsten, die Ausführung des alten Rücknahmeabkommens von 1992. Von Interesse dürfte zukünftig die Gestaltung der spanischen Integrationspolitik sein (*Aparicio/Tornos* 2003), die sich zwei großen Gruppen in der ausländischen Bevölkerung gegenüberstellt (Marokkaner, Iberoamerikaner), die in Bezug auf Sprache, Kultur, Religion etc. vollkommen verschieden sind. Zwar haben Iberoamerikaner bei Schule und Ausbildung keinerlei sprachliche Probleme, doch stehen auch sie vor erheblichen Akzeptanzproblemen in Spanien.

#### 4. Literatur

- Aja, E.; et al.*, 2000: La nueva regulación de la inmigración en España. (Novedades de derecho público, Bd. 1), Valencia
- Álvarez Rodríguez, A.*, 2001: Algunas irregularidades detectadas en el RD 864/2001. In: *Entre Culturas. Boletín del Programa de Inmigrantes de Cáritas Española* 41: 7-12
- Aparicio, R.; Tornos, A.*, 2003: Towards an Analysis of Spanish Integration Policy. In: *Heckmann, F.; Schnapper, D.*, (Hrsg.): *The Integration of Immigrants in European Societies. National Differences and Trends of Convergence*. Stuttgart: 213-252
- Baganha, M.I.*, 2003: La inmigración y el mercado de trabajo en Portugal. In: *Migraciones* 14: 131-144
- Baldwin-Edwards, M.*, 2002a: Semi-reluctant hosts: Southern Europe's ambivalent response to immigration. In: *Studi Emigrazioni/Migration Studies* 39,145: 27-47
- Baldwin-Edwards, M.*, 2002b: Immigration, Immigrants and Socialisation in Southern Europe: Patterns, Problems and Contra-distinctions, Paper präsentiert auf dem Academic Symposium on Immigration and Integration in Northern versus Southern Europe, Athen 27./28. November 2002,  
[[http://www.mmo.gr/pdf/publications/publications\\_by\\_mmo\\_staff/IMMIGRATION%20lecture%20NIAv6.pdf](http://www.mmo.gr/pdf/publications/publications_by_mmo_staff/IMMIGRATION%20lecture%20NIAv6.pdf) vom 16.06.2004]

- Baldwin-Edwards, M.*, 2004a: Immigration into Greece 1990-2003. A Southern European Paradigm?, Paper präsentiert auf dem European Population Forum 2004, 12.-14. Januar 2004, [[http://www.mmo.gr/pdf/publications/publications\\_by\\_mmo\\_staff/UNECE%20paperV3.pdf](http://www.mmo.gr/pdf/publications/publications_by_mmo_staff/UNECE%20paperV3.pdf) vom 16.06.2004]
- Baldwin-Edwards, M.*, 2004b: The Changing Mosaic of Mediterranean Migrations. In: Migration Information Source, Juni 2004, [<http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?id=230> vom 03.06.2004]
- Bolaffi, G.*, 1994: Italien. In: *Heinelt, H.*, (Hrsg.): Zuwanderungspolitik in Europa. Nationale Politiken. Gemeinsamkeiten und Unterschiede. Gesellschaftspolitik und Staatstätigkeit. 4, Opladen: 272-285
- Bonifazi, C.*, 2000: European Migration Policy. Questions from Italy. In: *King, R.*, (Hrsg.): Eldorado or Fortress? Migration in Southern Europe. London: 233-252
- Cachón Rodríguez, L.*, 2003: La inmigración en España. Los desafíos de la construcción de una nueva sociedad. In: *Migraciones* 14: 219-304
- Camilleri, R.*, 1997: South-North Migration Policies. Recent International Achievements. In: *Studi Emigrazione/Migration Studies* 34,126: 195-223
- Caponio, T.; Finotelli, C.*, 2003: La inmigración en Italia entre derecho de asilo y la obligación de trabajar. In: *Migraciones* 14: 63-96
- Cesareo, V.*, 2004: Migrations 2003. The big picture and an agenda for the future. In: *Fondazione ISMU: 9<sup>th</sup> Report on Migrations 2003*. Mailand: 7-38
- Chaloff, J.*, 2003: Italy, (EU and US approaches to the management of immigration). Brüssel
- Contel, M.; De Biase, R.*, 1999: Italy. In: *Angenendt, S.*, (Hrsg.): Asylum and Migration Policies in the European Union. Bonn: 228-242
- Currle, E.*, 2004: Italien. In: *Currle, E.*, (Hrsg.): Migration in Europa. Daten und Hintergründe. *Forum Migration* 8, Stuttgart: 281-316
- De Bruycker, P.*, (Hrsg.), 2000: Regularisations of Illegal Immigrants in the European Union. Brüssel
- Deutsche Stiftung Weltbevölkerung*, 2003: DSW-Datenreport 2003. Soziale und demographische Daten zur Weltbevölkerung. Hannover
- Deutsche Stiftung Weltbevölkerung*, 2004: DSW-Datenreport 2004. Soziale und demographische Daten zur Weltbevölkerung. Hannover
- Esteves, A.; Fonseca, M.L.; Malheiros, J.*, 2003: Portugal, (EU and US approaches to the management of immigration). Brüssel.
- Fakiolas, R.*, 1999: Greece. In: *Angenendt, S.*, (Hrsg.): Asylum and Migration Policies in the European Union. Bonn: 193-219
- Fondazione ISMU*, 2004: 9<sup>th</sup> Report on Migrations 2003. Mailand
- Instituto Nacional de Estadística*, 2003: Los residentes extranjeros en España 1998-2002. Madrid
- Instituto Nacional de Estadística*, 2004a: Padrón municipal 2003, Madrid, [<http://www.ine.es> vom 23.10.2004]
- Instituto Nacional de Estadística*, 2004b: Población a 1 de enero 2004, Madrid, [<http://www.ine.es> vom 07.01.2005]
- Iosifides, T.; King, R.*, 1996: Recent Immigration to Southern Europe. The socio-economic and labour market contexts. In: *Journal of Area Studies* 9: 70-94
- Kasimis, C.; Kassimi, C.*, 2004: Greece: A History of Migration. In: Migration Information Source, Juni 2004, [<http://www.migrationinformation.org/Profiles/display.cfm?id=228> vom 03.06.2004]



- King, R., 2000: Southern Europe in the changing global map of migration. In: King, R.; Lazaridis, G.; Tsardanidis, C., (Hrsg.): *Eldorado or Fortress? Migration in Southern Europe*. London: 1-26
- King, R.; Fielding, A.; Black, R., 1997: The international migration turnaround in Southern Europe. In: King, R.; Black, R., (Hrsg.): *Southern Europe and the New Immigrations*. Brighton: 1-25
- King, R.; Rybaczuk, K., 1993: Southern Europe and the international division of labour. From emigration to immigration. In: King, R., (Hrsg.): *The New Geography of European Migration*. London: 175-206
- Kreienbrink, A., 2003: Spanische Einwanderungspolitik im Spannungsfeld von europäischen Anforderungen und nationalen Interessen. In: Swiaczny, F.; Haug, S. (Hrsg.): *Migration – Integration - Minderheiten. Neuere interdisziplinäre Forschungsergebnisse, (Materialien zur Bevölkerungswissenschaft 107)*. Wiesbaden: 49-75
- Kreienbrink, A., 2004a: Einwanderungsland Spanien. Migrationspolitik zwischen Europäisierung und nationalen Interessen. Frankfurt am Main
- Kreienbrink, A., 2004b: Migrationspolitik am Mittelmeer. Beispiel Marokko. In: *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik* 24,10: 346-350
- Lucas, J., 2003: Los inmigrantes como ciudadanos. In: *Gaceta sindical. Reflexión y debate*, n°3: 37-55
- Lykovardi, K.; Petroula, E., 2003: Greece, (EU and US approaches to the management of immigration). Brüssel
- Malheiros, J., 2002: Portugal seeks Balance of Emigration, Immigration. In: *Migration Information Source*, Dezember 2002, [<http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=77> vom 01.12.2004]
- Martiniello, M., 1996: Italy: The Late Discovery of Immigration. In: Thränhardt, D., (Hrsg.): *Europe. A New Immigration Continent. Policies and Politics in Comparative Perspective*. 2. Aufl., Münster: 224-247
- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2002: *Anuario de Migraciones 2002*. Madrid
- Ministerio del Interior, 2004: *Boletín Estadístico de Extranjería e Inmigración*, Número 1 Marzo 2004. Madrid
- Montanari, A.; Cortese, A., 1993: South to North Migration in a Mediterranean Perspective. In: King, R., (Hrsg.): *Mass Migration in Europe. The Legacy and the Future*. Chichester: 212-233
- Piore, M.J., 1979: *Birds of Passage. Migrant Labor in Industrial Societies*. Cambridge
- Pteroudis, E., 1996: Émigrations et immigrations en Grèce. Évolutions récentes et questions politiques. In: *Revue Européenne des Migrations Internationales* 12,1: 159-189
- Reyneri, E., 2002: Migrants' involvement in the irregular employment in the Mediterranean countries of the European Union. ILO-International Migration Paper 41, Genf
- Rocha-Trinidad, M.B.; Oliveira, M.A., 1999: Portugal. In: Angenendt, S., (Hrsg.): *Asylum and Migration Policies in the European Union*. Bonn: 275-290
- Simon, G., 1987: Migration in Southern Europe. An overview. In: OECD (Hrsg.): *The Future of Migration*. Paris: 258-291
- Weil, P., 1998: The Transformation of Immigration Policies. Immigration Control and Nationality Laws in Europe. A Comparative Approach. EUI Working Paper EUF No. 98/5, San Domenico
- Werth, M., (Koord.), 1991: Die Einwanderung aus Drittstaaten in die südlichen Mitgliedsländer der EG. Eine vergleichende Zusammenfassung der Situation in Griechenland, Italien, Spanien und Portugal. *Soziales Europa*, Beiheft 1/91, Luxemburg
- Williams, A.M.; King, R.; Warnes, T., 1997: A Place in the Sun. International Retirement Migration from Northern to Southern Europe. In: *European Urban and Regional Studies* 4: 115-134

*Zapata-Barrero, R.*, 2002: El turno de los inmigrantes. Esferas de justicia y políticas de acomodación, Madrid

*Zapata-Barrero, R.*, 2003: Spain, (EU and US approaches to the management of immigration). Brüssel

# Zuwanderung in Italien

## Politikhistorie und die Erfassung des Migrationsphänomens

Maren Borkert

*Der vorliegende Beitrag untersucht die Zuwanderung in Italien und fokussiert im Besonderen die beiden Bereiche der Politikgeschichte und der Erfassung des Migrationsphänomens. Unter dem Begriff der Politikgeschichte sollen hier speziell zugewanderungsrechtliche Bestimmungen verstanden werden, die als politische Reaktion auf die Migration nach Italien ergingen. Der Bereich der statistischen Erfassung des Migrationsphänomens beschäftigt sich mit der wichtigen Frage, auf wen die genannten politischen Maßnahmen abzielen, bzw. wie viele Zuwanderer es in Italien tatsächlich gibt. Auf den ersten Blick mag diese Fragestellung simpel erscheinen, sie nimmt jedoch nicht nur einen zentralen Stellenwert in der Politikformulierung ein, sie ist im Falle Italiens auch nicht einfach zu beantworten, wie im Folgenden zu sehen sein wird.*

### 1. Die Politikgeschichte der Zuwanderung in Italien

#### 1.1 Der Wandel Italiens vom Emigrations- zum Immigrationsland

Italiens Geschichte und Gesellschaft war jahrzehntelang von einer starken Auswanderungsdynamik geprägt: Auf der Suche nach besseren Arbeits- und Lebensbedingungen oder zur Familienzusammenführung verließen allein im Zeitraum 1876 bis 1988 etwa 20 Mio. Italiener das Land, von denen sich rund 6 Mio. dauerhaft im Ausland niedergelassen haben sollen. Erst in den 1970er Jahren, als die traditionellen Einwanderungsländer Europas wie Frankreich, Großbritannien und Deutschland in der Folge der Ölkrise begannen, restriktivere Aufnahmebestimmungen umzusetzen, tendierte der Migrationssaldo Italiens zum Positiven. Waren es dabei zunächst Zuwanderer italienischer Herkunft, die nach Italien zurückwanderten, so nahm stetig auch der Anteil an Drittstaatsangehörigen zu (vgl. *Bonifazi* 1998: 88 und 90f.; *Macioti/Pugliese* 1991: 5f.; und 12f.; *Natale/Strozza* 1997: 28ff.; *Zincone* 1995: 137).

Der faktischen Zuwanderung der damaligen Zeit stand eine Art rechtliche Leere der italienischen Gesetzgebung gegenüber sowie ein Fehlen effizienter Grenzkontrollen. Oder anders ausgedrückt: Sie traf auf eine „Politik der offenen Türen“ (zitiert nach *Zincone* 1995: 137). Diesem rechtlichen Mangelzustand versuchte man mit ministeriellen Rundschreiben zu spezifischen Aspekten der Migration entgegenzuwirken. Jedoch offenbarten sich in der so genannten *prassi a legiferare per circolari* (Praktik der Gesetzeserlassung per Rundschreiben) Koordinationsschwierigkeiten unter den beteiligten Ministerien. Ebenso wurden juristische wie verfassungsrechtliche Bedenken geäußert (vgl. *Bonifazi* 1998: 90f.; *Zincone* 1995: 137).

Im Zeitraum von 1984-1989 erfuhr Italien seine bis dato stärkste Zuwanderung an Menschen nicht-italienischer Abstammung. Italienischen Quellen zufolge sollen damals 700-800.000 Menschen, circa

die Hälfte von ihnen illegal, ins Land gekommen sein. Auch wenn die Situation noch nicht als alarmierend betrachtet wurde, so sah sich die italienische Politik doch zum Handeln gezwungen: Die hohe Anzahl an nicht dokumentierten Zuwanderern erinnerte daran, dass die Parameter der legalen Zuwanderung zeitgemäß zu definieren und die Eingliederung der Zugewanderten in die italienische Gesellschaft zu initiieren waren (vgl. *Zincone* 1995: 138).

## 1.2 Die italienische Migrationsgesetzgebung

Vor diesem Hintergrund wurde 1986 das erste Zuwanderungsgesetz Italiens (Nr. 943) erlassen, das sich insbesondere an unselbständig erwerbstätige Drittstaatsangehörige und ihre Familien richtete und die damalige Fokussierung der italienischen Migrationspolitik auf die Arbeitsplatzfrage dokumentiert. Diese Wahrnehmung und Reduktion der Zuwanderung auf die reine Befriedigung des bestehenden Arbeitskräftebedarfs änderte sich erst mit der Ermordung des jungen Südafrikaners Jerry Essan Masslo im August 1989. Die italienische Öffentlichkeit zeigte sich damals tief betroffen. Die italienischen Massenmedien übertrugen live die Beerdigung, und die Frage der Zuwanderung trat zum ersten Mal als *emergenza* (Notfall, Notstand) auf die politische Agenda. Das vor diesem Hintergrund entstandene, so genannte „Martelli-Gesetz“ (Nr. 39)<sup>1</sup> aus dem Jahr 1990 hatte insofern zum Ziel, einerseits den Zuwanderern in Italien ein „würdigeres Leben“ (zitiert nach *Zincone* 1995: 140) zu gestatten. Andererseits sollte dem Zuzug neuer Immigranten radikal entgegengewirkt werden. Insbesondere im Bereich der Aufenthaltsbestimmungen wurde das Martelli-Gesetz im Jahr 1995 durch das so genannte „Dini-Dekret“ (Nr. 489), eine Verordnung mit Gesetzeskraft, modifiziert. Im Jahr 1998 wurde das Immigrationsgesetz Nr. 40 eingeführt, das bis heute maßgeblich die italienische Migrationspolitik bestimmt. Das so genannte „Turco-Napolitano“ zielt darauf ab, Zuwanderung staatlich zu steuern (Quotenregelung), illegale Migration zu bekämpfen und die Eingliederung bereits ansässiger Zuwanderer zu fördern.<sup>2</sup> Die neueste politische Entwicklung im Bereich der italienischen Migrationsgesetzgebung stellt das Gesetz Nr. 189 aus dem Jahr 2002 („Bossi-Fini-Gesetz“) dar, welches das Zuwanderungsgesetz Nr. 40/98 v.a. hinsichtlich aufenthaltsrechtlicher Bestimmungen modifiziert (vgl. *Bonifazi* 1998: 95-99; *Cestim* 2002 und 2004; *De Vincentiis* 1998; *Natale/Strozza* 1997: 87f.; *Zincone* 1995: 138-143).

In diesem Kontext erscheint es sinnvoll, auf eine Eigenart der italienischen Migrationspolitik, den so genannten *sanatorie* – einem Verfahren zur Legalisierung irregulärer Zuwanderer – einzugehen. Diese Legalisierungskampagnen besitzen in Italien Tradition: Bereits im Jahr 1982, als die italienischen Behörden noch mit ministeriellen Rundschreiben auf das Migrationsphänomen zu reagieren suchten, wurden erste Legalisierungen durchgeführt. Jedoch war ihnen nur mäßiger Erfolg beschieden. Aufgrund des geringen Bekanntheitsgrades, des uneinheitlichen Verhaltens der italienischen Behörden und der fehlenden Straffreiheit für den italienischen Arbeitgeber konnten nur ein paar Tausend Zuwanderer ihren Aufenthaltsstatus bei dieser Gelegenheit legalisieren. Auch im Laufe des Legalisie-

---

<sup>1</sup> In Italien werden Gesetzesvorlagen oft nach den Politikern bezeichnet, auf deren Initiative sie zurückgehen.

<sup>2</sup> An dieser Stelle sei auf eine bestehende Besonderheit der italienischen (Migrations-)Gesetzgebung hingewiesen: Im Zuwanderungsgesetz Nr. 40/98 ist der Erlass eines *Decreto Legge* (Gesetzesdekrets) vorgesehen, welches das Immigrationsgesetz in Übereinstimmung mit bestehendem Recht wie im Bereich der öffentlichen Sicherheit etc. bringen soll. Dieses Gesetzesdekret trat als DL Nr. 286/98 in Kraft. Es enthält – soweit nötig – Modifikationen, welches die Anpassung des Zuwanderungsgesetzes an bestehendes Recht unter Bewahrung seiner Prinzipien sowie deren bestmögliche Implementation garantieren sollen. Die Bestimmungen für die Umsetzung und Durchführung des Gesetzesdekrets sind wiederum im Dekret des Präsidenten der Republik D.P.R. Nr. 394/99 festgesetzt (vgl. *Camera dei Deputati* 2003; *De Vincentiis* 1998: 72).

rungsverfahrens von 1986, das im Rahmen des ersten Zuwanderungsgesetzes Italiens durchgeführt wurde, nutzten so wenige Migranten die Möglichkeit, einen regulären Aufenthaltstitel zu erwerben, dass es trotz einer Verlängerung der Antragsfrist von 4 auf 18 Monate nicht als Erfolg gewertet werden konnte. In den 1990er Jahren setzte dann eine Konsolidierung des Legalisierungsverfahrens ein: In den *sanatorie* der Jahre 1990, 1995 und 1998 erhielten insgesamt rund 645.000 Menschen einen legalen Aufenthaltsstatus. Allein im Legalisierungsverfahren des Jahres 2002 belief sich diese Zahl auf ca. 650.000 Zuwanderer. Es bleibt festzuhalten, dass sich die so genannten *sanatorie* mit ihren regelmäßigen Wiederholungen im Rahmen von zuwanderungsrechtlichen Neuerungen als fester Bestandteil der italienischen Migrationspolitik etabliert zu haben scheinen (vgl. *Bonifazi* 1998: 95, *Caritas* 2003: 129-138).

Grundsätzlich lassen sich die Ziele der bestehenden italienischen Migrationspolitik wie folgt beschreiben: Einerseits soll die Zuwanderung über eine Quotenregelung gesteuert, andererseits die Eingliederung bereits zugewanderter Personen gefördert und die illegale Migration bekämpft werden. Hinsichtlich der Quotenregelung bleibt anzumerken, dass diese bereits im Rahmen des „Martelli-Gesetzes“ im Jahr 1990 eingeführt, aber erst ab dem Jahr 1998 genutzt wurde und einen größeren Wert als Null aufwies. Im Jahr 1998 belief sie sich auf 27.000 und im Jahr 1999 auf 58.000 Arbeitskräfte aus Staaten, die nicht zur EU gehörten. Für das Jahr 2000 wurde sie auf 63.000 festgesetzt. Nach ihrem Höchststand 2001 mit 83.000 Drittstaatsangehörigen fiel die Quote in den Folgejahren, 2002 und 2003, auf 79.500 ab und erreichte einen Wert von 79.000 im Jahr 2004. In der Quote sind Selbständige ebenso enthalten wie unselbständig Erwerbstätige und Saisonarbeitnehmer. Für einige Länder, die von einem starken Emigrationsdruck gekennzeichnet sind, setzt Italien Unterquoten fest. Als Beitrag zur Bekämpfung der illegalen Zuwanderung versteht die Regierung z.B. auch die aufenthaltsrechtlichen Modifikationen des neuen Zuwanderungsgesetzes („Bossi-Fini-Gesetz“). Seit Inkrafttreten im Jahr 2002 dürfen nur Drittstaatsangehörige nach Italien einreisen, die bereits über einen Arbeitsvertrag verfügen. Es bleibt abzuwarten, inwiefern eine solche Restriktion des legalen Zugangs entgegen der ursprünglichen Intention nicht gerade die Komponente der Illegalität in der Zuwanderung fördert, da die bürokratische Verwaltung des Arbeitsmarktzugangs dem akuten Bedarf an Arbeitskräften der italienischen Wirtschaft entgegensteht. Mehrfach wurde in diesem Zusammenhang von Arbeitgeberseite und den italienischen Regionalregierungen bereits eine Erhöhung der Quoten gefordert (vgl. *Camera dei Deputati* 2003: 2; *Consiglio dei Ministri* 2000 und 2001; *Currle* 2004: 285-290; *De Vincentiis* 1998, *Immagine Immigrati Italia* 2004; *Quotidiano Nazionale* 2004, *Stranieri in Italia* 2004a, 2004b und 2004c).

Insbesondere die Steuerung der Zuwanderung und die Förderung der Integration der Immigranten, aber auch das Thema der illegalen Migration verweisen dabei auf einen Aspekt, dem im Falle Italiens besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden muss: der Erfassung der Zuwanderung.

## **2. Die Erfassung der Migration in Italien**

### **2.1 Grundsätzliche Schwierigkeiten bei der statistischen Erfassung des Migrationsphänomens**

Hinsichtlich der Frage nach der realen Zuwanderung in Italien erscheint es ratsam, zunächst auf grundsätzliche Schwierigkeiten der statistischen Erfassung des Migrationsphänomens einzugehen, denen sich auch Italien nicht entziehen kann. In Italien wird, wie in vielen europäischen Ländern, zur Darstellung der Zuwanderung auf Daten staatlicher Behörden zurückgegriffen, deren Erfassungs-

systeme oft strukturelle Mängel enthalten. Darüber hinaus beeinflussen die Ziele, die ein Land mit seiner jeweiligen Migrationspolitik verfolgt, die Wahrnehmung der Zuwanderung: Während sie bestimmte Komponenten der Migration hervorheben, werden andere vernachlässigt, so dass ein einseitiges oder fragmentarisches Bild der Zuwanderung entstehen kann. Zudem spielen die staatlich-behördlichen Kenntnisse der Migration, der Integration bereits Ansässiger oder ihres Bestandteils an Illegalität, eine zentrale Rolle in politischen Entscheidungsprozessen. Statistische Informationen werden so oft selbst zum Gegenstand politischer Auseinandersetzungen (vgl. *Bonifazi*, 1998: 105).

## 2.2 Die Erfassung der Migration in Italien

Die beiden hauptsächlichen Quellen der statistischen Erfassung der Zuwanderung in Italien stellen einerseits die vom Innenministerium erlassenen Aufenthaltsgenehmigungen und andererseits die vom nationalen Statistikinstitut (*ISTAT*) überarbeiteten Einwohnermelderegister der kommunalen Behörden, die so genannten *Anagrafi Comunali*, dar. Aufgrund ihrer unterschiedlichen Datenbasis geben die genannten Quellen jeweils Hinweise zu spezifischen Aspekten der Migration.

In diesem Sinne beziehen sich die Angaben des Innenministeriums jeweils auf den Stand sämtlicher gültiger Aufenthaltsgenehmigungen zum Ende eines Jahres (31.12.). Des Weiteren werden solche Aufenthaltsgenehmigungen in die Statistik inkludiert, deren Verlängerung beantragt wurde und unmittelbar bevorsteht und die sich insofern auf regulär aufhältige Zuwanderer zurückführen lassen.<sup>3</sup> Auf der Grundlage der Daten des Innenministeriums erarbeitet das nationale Statistikinstitut *ISTAT* jährliche Statistiken zu den angegebenen Gründen für den Aufenthalt der Migranten in Italien, zum Alter, zum Geschlecht und Familienstand der Zuwanderer sowie zu den Gemeinden, in denen die Genehmigungen erlassen wurden.<sup>4</sup> Die Statistiken des Innenministeriums enthalten darüber hinaus diejenigen Zuwanderer, die eine so genannte *carta di soggiorno* (Aufenthaltskarte) erworben haben, welche zu einem unbefristeten Aufenthalt in Italien berechtigt.<sup>5</sup> Jedoch wird der Anteil von Aufenthaltskarten an der Gesamtsumme der erlassenen Aufenthaltsgenehmigungen bis zum heutigen Tag weder vom Innenministerium noch vom *ISTAT* ausgewiesen.

In den genannten *Anagrafi Comunali* (den Einwohnermelderegistern) gehen hingegen alle gemeldeten regulär residierenden Immigranten ein. Die dort enthaltenen Angaben erstrecken sich vom Namen und Vornamen des Zuwanderers über das Geschlecht, Geburtsort und -datum, Familienstand, Staatsbürgerschaft und Bildungsstand bis zum Beruf oder der *condizione non professionale* (dem nichtberuflichen Zustand). Zur Registrierung im Einwohnermelderegister müssen Drittstaatsangehörige erklären, hauptsächlich in der fraglichen Gemeinde wohnhaft zu sein, und sie müssen eine gültige Aufenthaltsgenehmigung mit einer Laufzeit von nicht weniger als einem Jahr nachweisen (vgl. *Caritas* 1999: 105-110; *Currle* 2004: 291f.; *Giorgi* 2004; *ISTAT* 2004a-2004d).

---

<sup>3</sup> Diese Formulierung entstammt offiziellen Quellen.

<sup>4</sup> In Italien werden Aufenthaltsgenehmigungen nicht von der Gemeinde selbst, sondern von der *Questura*, der Polizeibehörde, erlassen. Grundsätzlich enthalten die Aufenthaltsgenehmigungen Angaben zum Namen und Vornamen des Zuwanderers, dem Geschlecht, Geburtsort und -datum, Grund des Aufenthalts, Familienstand, Bildungsstand, Gemeinde der Beantragung, Einreisedatum, Ablaufdatum der Aufenthaltsgenehmigung und Staatsbürgerschaft.

<sup>5</sup> Gemäß Zuwanderungsgesetz Nr. 40/98 konnte die Aufenthaltskarte nach einem fünfjährigen legalen Aufenthalt von einem Drittstaatsangehörigen für sich, seinen Ehepartner und seine minderjährigen Kinder beantragt werden. Im Zuge des „Bossi-Fini-Gesetzes“ aus dem Jahr 2002 wurde diese Frist auf sechs Jahre angehoben.

Grundsätzlich zeigen beide Quellen jedoch strukturelle Mängel und neigen dazu, die faktische Präsenz von Immigranten in Italien zu unterschätzen. So enthalten die Daten des Innenministeriums keine Angaben zu immigrierten Minderjährigen oder minderjährigen Kindern immigrierter Eltern, da diese bis zum Alter von 14 Jahren keine eigene Aufenthaltsgenehmigung erhalten, sondern allein auf dem Dokument des Familienvorstandes vermerkt werden.<sup>6</sup> Darüber hinaus enthält das Archiv des Innenministeriums italienischen Quellen zufolge eine große Anzahl an nicht gestrichenen abgelaufenen sowie an doppelt ausgestellten Aufenthaltsgenehmigungen (vgl. *Bonifazi* 1998: 109; *Caritas* 1999: 105f.; *Currle* 2004: 291; *Maciotti/Pugliese* 1991: 14f.; *Natale/Strozza* 1997: 89f.; *Regione Emilia-Romagna* 2003: 11).

Als der italienische Innenminister im Rahmen der ersten nationalen Zuwanderungskonferenz im Jahr 1990 eine Revision seines Archivs anordnete, betrug die Zahl der Aufenthaltsgenehmigungen nach der Überprüfung 30 % weniger als zuvor angegeben. In der Folge ließen jedoch die durchgeführten Legalisierungskampagnen der 1990er Jahre (1990, 1995 und 1998) die Statistik wiederum ansteigen (vgl. *Bonifazi* 1998: 109; *Currle* 2004: 292; *Natale/Strozza* 1997: 90ff.).

Vor dem Hintergrund der eingeschränkten Erfassungsmöglichkeiten des Migrationsphänomens durch das Innenministerium publiziert die italienische *Caritas* ein jährliches Dossier, in dem eine Schätzung der immigrierten Minderjährigen und der in Italien geborenen Kinder zugewanderter Eltern enthalten ist. Die *Caritas* beziffert demnach die Präsenz an Zuwanderern z.T. deutlich höher, als die beiden offiziellen Quellen sie ausweisen (vgl. *Caritas* 2003: 99; *Regione Emilia-Romagna* 2003: 11).

Auch die zweite Quelle zur Darstellung des Migrationsphänomens in Italien, die Melderegister der Gemeinden, die vom nationalen Statistikinstitut *ISTAT* aufgearbeitet werden, bleibt von strukturellen Erhebungsproblemen nicht verschont. Bei der Verwendung der Statistiken gilt es zu bedenken, dass sie die Anzahl der residierenden Immigranten mit einer gewissen Verspätung widerspiegeln, da diese zum einen zum Beginn ihres Aufenthalts nicht selten bei Verwandten oder Freunden wohnen und zum anderen aufgrund der bestehenden Arbeitsbedingungen in Italien eine große territoriale Mobilität zeigen (vgl. *Bonifazi* 1998: 161f.; *Regione Emilia-Romagna* 2003: 11).

Ein Vergleich der bestehenden Datenquellen in Italien verdeutlicht die Schwierigkeiten, verlässliche Aussagen zum Migrationsphänomen auf der Halbinsel zu treffen (vgl. Tab. 1 und Abb. 1).

Die Daten der Melderegister für die Jahre 2002 und 2003 sind gegenwärtig leider noch nicht verfügbar, da im Rahmen und in der Folge der italienischen Volkszählung im Jahr 2001 eine Bereinigung der Register angesetzt wurde. Gemäß dieser Volkszählung, deren Daten abschließend im Juni 2004 veröffentlicht wurden, wird die Anzahl der wohnhaften Zuwanderer für das Jahr 2001 mit 1.334.889 Personen angegeben und weist damit eine niedrigere Anzahl an Immigranten aus als jede andere Quelle (siehe Tab. 1). Bei rund 58 Mio. gezählter Gesamtbevölkerung entspricht dies einem Prozentsatz von 2,3 % (vgl. *ISTAT* 2004e; *Colotti* 2004).

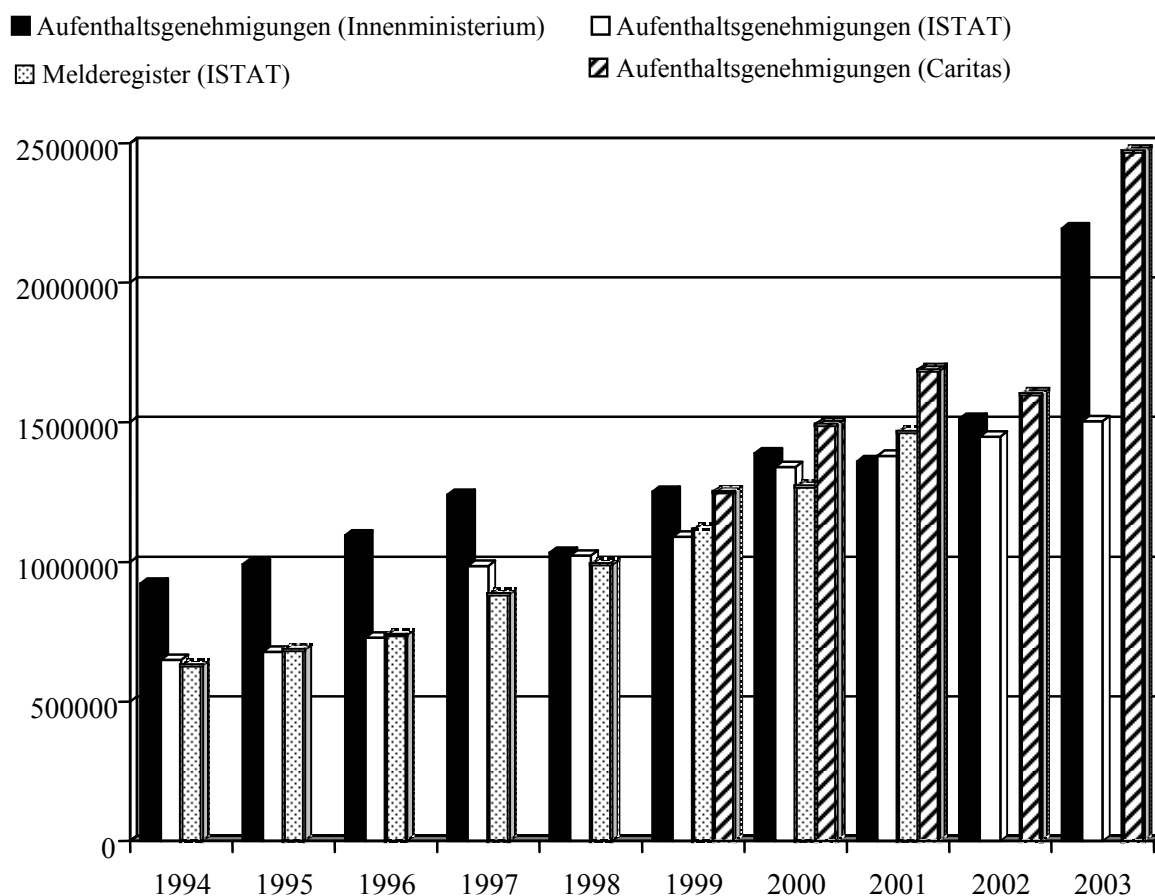
---

<sup>6</sup> Im Alter von 14 Jahren gilt man in Italien als arbeitsfähig und kann das so genannte *libretto di lavoro* (wörtlich: Arbeitsheftchen, hier: Lohnsteuerkarte) beantragen, wenn man – im Falle von Drittstaatsangehörigen – einen regulären Aufenthaltstitel nachweisen kann.

**Tab. 1: Statistikvergleich**

Jahre	Aufenthaltsgenehmigungen (Quelle: Innenministerium)	Aufenthaltsgenehmigungen (Quelle: ISTAT)	Melderegister (Quelle: ISTAT)	Aufenthaltsgenehmigungen (Quelle: Caritas)
1994	922.706	649.102	629.165	
1995	991.419	677.791	685.469	
1996	1.095.602	729.159	737.793	
1997	1.240.721	986.020	884.555	
1998	1.033.235	1.022.896	991.678	
1999	1.251.994	1.090.820	1.116.394	1.250.214
2000	1.388.153	1.340.655	1.270.553	1.490.000
2001	1.360.049	1.379.749	1.464.589	1.686.000
2002	1.512.324	1.448.392		1.600.000
2003	2.193.999	1.503.286		2.469.324

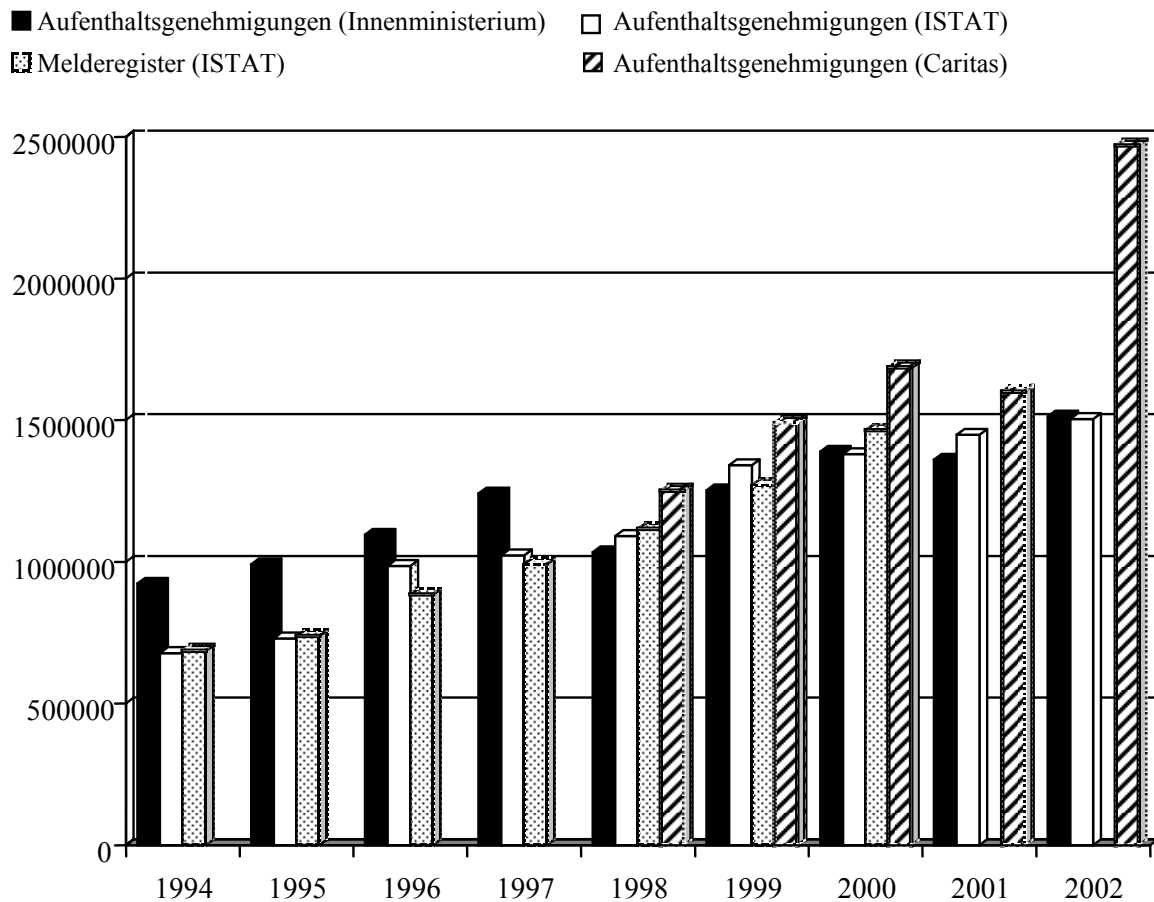
Quelle: Caritas 1999 und 2003, ISTAT 2000a-b, 2001 und 2004b-d, Ministero dell'Interno 1998 und 2004a-b, eigene Erarbeitung)

**Abb. 1: Vergleich der Angaben zur Zuwanderung in Italien**

Quelle: Caritas; ISTAT; Ministero dell'Interno; eigene Erarbeitung



**Abb. 2: Vergleich der Angaben zur Zuwanderung unter Berücksichtigung des zeitlichen Bezuges der Datenquellen**



Quelle: Caritas; ISTAT; Ministero dell'Interno, eigene Bearbeitung

Die großen Unterschiede zwischen den Daten des Innenministeriums und den Angaben des *ISTAT* bis zum Jahr 1998 treten besonders deutlich zu Tage. Ab 1999 fallen diese Differenzen zwar geringer aus, bleiben jedoch bestehen. Darüber hinaus heben sich die Angaben der Caritas auffallend von denen der anderen Quellen ab: in allen verfügbaren Jahren erreichen sie Spitzenwerte. Deutlicher wird dieses Verhältnis in der Abbildung 2, in welcher der zeitliche Bezug der Daten berücksichtigt wurde. Da sich die Angaben des Innenministeriums auf den 31. Dezember jeden Jahres, die des *ISTAT* und der Caritas jedoch auf den 1. Januar des jeweiligen Jahres beziehen, erscheint es sinnvoll, die Datensätze des Innenministeriums mit den Folgejahren des *ISTAT* und der Caritas zu vergleichen. In der Abbildung 2 sind deshalb die Angaben des Innenministeriums z.B. zum 31.12.2002 mit denen des *ISTAT* und der Caritas zum 1.1.2003 gegenübergestellt worden.

Offensichtlich zeigen sich auch in dieser Darstellung die zum Teil großen Differenzen zwischen den Daten des Innenministeriums und denen des *ISTAT*, die jedoch ab dem Jahr 1998 gemäßigter ausfallen. Die Angaben der Caritas jedoch heben sich deutlich von denen der anderen Quellen ab. Für das Jahr 2002 sind ihre Werte deshalb so ausgeprägt, da in ihnen bereits eine Schätzung der Zuwanderer eingegangen ist, die im Zuge der Legalisierungskampagne 2002 einen regulären Aufenthaltstitel erlangen konnten.

Vor dem Hintergrund des Themas dieses Beitrages erfordern die Angaben der *Caritas* spezielle Beachtung, da sich an ihnen einige bestehende Erhebungsprobleme der Immigration in Italien besonders gut veranschaulichen lassen. Dabei wird der schwierigen Frage nachgegangen, wie viele Zuwanderer sich tatsächlich im Land aufhalten.

Die *Caritas* versucht sich der Beantwortung dieser Frage zu nähern, indem sie zu der vom Innenministerium angegebenen Anzahl erlassener Aufenthaltsgenehmigungen eine von ihr geschätzte Zahl an minderjährigen Zuwanderern und an in Italien geborenen Kindern immigrierter Eltern addiert. Auf der Basis der Daten des Innenministeriums zum 31.12.2002 (1.512.324 Aufenthaltsgenehmigungen) errechnet sie durch die Addition von 230.000 nicht registrierten Minderjährigen und 82.000 erneuerten Aufenthaltsgenehmigungen, die zum Erhebungszeitpunkt noch nicht im Zentralregister vermerkt waren, 1.824.324 anwesende Zuwanderer für das Jahr 2002. Zu diesen addiert sie 45.000 Kinder immigrierter Eltern, die im Laufe des Jahres in Italien geboren wurden oder die im Rahmen der Familienzusammenführung 2002 nach Italien einreisten (jedoch bei den Aufenthaltsgenehmigungen noch nicht mitberechnet wurden), sowie eine Schätzung von 600.000 Immigranten, die im Zuge der Legalisierungskampagne des „Bossi-Fini-Gesetzes“ einen regulären Aufenthaltsstatus erwerben konnten. So erhält die *Caritas* den Wert von 2.469.324 Zuwanderern, die sich Anfang 2003 in Italien aufgehalten haben sollen (vgl. *Caritas*, 2003: 99f.). Ihre Angaben gehen damit deutlich über die der anderen Quellen hinaus (siehe Tab.1, Abb.1, Abb.2).

Zur Darstellung der tatsächlichen Immigration nach Italien verlangt die bereits angesprochene Legalisierungskampagne besondere Aufmerksamkeit. Diese *sanatoria*, die im Rahmen der Novellierung der bestehenden Migrationsgesetzgebung unter der Regierung Berlusconi unternommen wurde, richtete sich dieses Mal v.a. an zugewanderte Pflegekräfte und Haushaltshilfen, die so genannten „*badanti e colf*“. Dem italienischen Innenministerium und der *Caritas* zufolge sollen insgesamt 704.000 Anträge eingebracht worden seien, von denen rund 650.000 genehmigt wurden.<sup>7</sup> Diese Zahl weist nicht nur auf eine signifikante Unterschätzung der tatsächlichen Präsenz an Zuwanderern in Italien durch offizielle Quellen hin, sie korrigiert das bis dahin geltende Bild der Migration auch noch in einer anderen Hinsicht: der Herkunft der Immigranten. Gemäß dem italienischen Melderegister vom 1. Januar 2000 stammte die größte nationale Gruppe an residierenden Zuwanderern aus Marokko, gefolgt von Albanien und den Philippinen. Nach der Legalisierungskampagne ist die Mehrzahl der Immigranten laut *Caritas* jedoch rumänischer Staatsbürgerschaft, der Marokkaner, Albaner und Ukrainer folgen. Die *Caritas* hebt in diesem Zusammenhang hervor, dass über 60 % der Anträge auf Legalisierung von Zuwanderern aus Osteuropa gestellt worden seien. Diese Entwicklung modifiziert deutlich das bis dahin bestehende Bild der Zuwanderung in Italien (vgl. *Caritas*, 2004a, 2004b, 2004c und 2004d; *Currle* 2004: 294; *Ministero dell’Interno* 2004c).<sup>8</sup>

### 3. Schlussbemerkungen

Neben sämtlichen Einschränkungen und kritischen Anmerkungen bezüglich der Erfassungsschwierigkeiten des Migrationsphänomens in Italien lassen sich auch einige ‚relativ verlässliche‘ Angaben zur

<sup>7</sup> Dementsprechend geht die *Caritas* in ihrem statistischen Dossier von 2004 von 2,6 Mio. Zuwanderern aus, die sich im Jahr 2003 in Italien aufgehalten haben. Das entspricht einem Prozentsatz von 4,5 % (vgl. *Stranieri in Italia*, 2004d). Die Volkszählung des *ISTAT* hatte hingegen für das Jahr 2001 einen Prozentsatz von 2,3 % angegeben.

<sup>8</sup> In diesem Zusammenhang bleibt anzumerken, dass sich nur solche Immigranten legalisieren lassen konnten, die über einen Arbeitsplatz in Italien verfügten. Insofern erscheint eine Zunahme an Zuwanderern in der Folge von Familienzusammenführungen für die Zukunft als wahrscheinlich.

Zuwanderung festhalten: Tendenziell konzentriert sich die Immigration nach Italien v.a. in Nord- und Mittelitalien aufgrund des besseren Arbeitsplatzangebots. Dort lassen sich generell mehr und mehr reguläre Arbeitsplätze finden als in Süditalien und auf den Inseln. Von den 829.761 erlassenen Aufenthaltsgenehmigungen zu Arbeitszwecken zum 1. Januar 2003 (ISTAT) entfielen sowohl bei den Männern als auch bei den Frauen rund 88 % auf Nord- und Mittelitalien und nur ca. 12 % auf den Süden und die Inseln. Der hauptsächliche Grund für eine Anwesenheit in Italien ist die Arbeit. Dementsprechend befinden sich die Zuwanderer meist im arbeitsfähigen Alter. Gemäß den Angaben des ISTAT befanden sich 81,5 % der Immigranten, von insgesamt 1.503.286 erlassenen Aufenthaltsgenehmigungen, im Alter von 18 bis 49 Jahren. Die wachsende Anzahl an Aufenthaltsgenehmigungen aus familiären Gründen und der steigende Anteil von Schülern mit Migrationshintergrund in italienischen Schulen weist auf eine Stabilisierung des Phänomens in Italien hin. Die norditalienische Region Emilia-Romagna ist von dieser Entwicklung besonders gekennzeichnet (vgl. Currie 2004: 295f. und 306; ISTAT 2004e; Regione Emilia-Romagna 2004: 12f. und 22f.; Zincone 2001: 249f. und 331f.).

Vor dem Hintergrund der statistischen Erfassungsschwierigkeiten des Migrationsphänomens in Italien erscheint es sinnvoll, kurz auf die diesbezüglichen Konsequenzen für die Politikformulierung einzugehen. Wie hervorgehoben wurde, muss sich jede zuwanderungs- oder integrationspolitische Maßnahme in Italien dem Problem des irregulären Aufenthalts stellen, und tatsächlich wird die illegale Migration im Land ‚politisch mitgedacht‘. Wie dargelegt wurde, scheinen sich die zitierten Legalisierungskampagnen als fester Bestandteil der italienischen Zuwanderungsgesetzgebung etabliert zu haben, aber auch in integrationspolitischer Hinsicht versucht man, auf die so genannten *clandestini* zu reagieren. In diesem Sinne erhalten Kinder mit Migrationshintergrund unabhängig von ihrer Staatsbürgerschaft oder ihrem Aufenthaltstatus Zugang zu den italienischen Bildungsinstitutionen. Darüber hinaus wird auch Zuwanderern ohne reguläre Aufenthaltsgenehmigung das Recht auf eine medizinische Grundversorgung im nationalen Gesundheitsdienst zugestanden.

Inwieweit diese integrativen und legalisierenden Maßnahmen einen Anreiz zur Migration nach Italien darstellen, bleibt fraglich und möglicher Gegenstand weiterer Untersuchungen. Zudem wird abzuwarten sein, wie in einer Union der Freizügigkeit und des gemeinsamen Binnenraums in Zukunft auf solche nationalen ‚Problemlösungen‘ europäisch reagiert werden wird.

## Literaturverzeichnis

- Bonifazi, Corrado, 1998: L'immigrazione straniera in Italia. Bologna: Il Mulino
- Camera dei Deputati, Dipartimento istituzioni – sezione affari costituzionali, 2003: La disciplina dell'immigrazione e dell'asilo in Italia, n.54, XIV LEGISLATURA, 3 luglio 2003
- Caritas, 1999: Immigrazione. Dossier Statistico 1999. Roma: Edizioni "Anterem"
- Caritas, 2003: Immigrazione. Dossier Statistico 2003. Roma: Edizioni "Nuova Anterem"
- Caritas, 2004a: La Caritas aggiorna i dati sugli immigrati regolari dopo la sanatoria, [<http://www.stranieriinitalia.it/News/caritas16feb2004.htm> vom 04.08.2004]
- Caritas, 2004b: I primi gruppi di immigrati prima e dopo la regolarizzazione (1.1.2003), [<http://www.stranieriinitalia.it/news/daticaritas16feb2004.htm> vom 04.08.2004]
- Caritas, 2004c: Dossier Statistico Immigrazione – Caritas/Migrantes. I flussi di immigrazione in Italia alla luce dell'ultima regolarizzazione (com. stampa 16.2.2004), [<http://www.arci.it/bin/up1601.doc> vom 04.08.2004]

- Caritas*, 2004d: I flussi di immigrazione in Italia alla luce dell'ultima regolarizzazione. Scheda a cura del "Dossier Statistico Immigrazione" Caritas/Migrantes, [<http://www.arci.it/bin/up1600.doc>, vom 04.08.2004]
- Centro Studi Immigrazione (Cestim)*, 2002: La legge Bossi-Fini, [[http://www.cestim.org/15politiche\\_bossi-fini\\_dibattito.htm](http://www.cestim.org/15politiche_bossi-fini_dibattito.htm) vom 19.09.2002]
- Centro Studi Immigrazione (Cestim)*, 2004: Testo Legge 30 luglio 2002, n.189. Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo, [[http://www.cestim.org/15politiche\\_bossi-fini.pdf](http://www.cestim.org/15politiche_bossi-fini.pdf) vom 11.08.2004]
- Consiglio dei Ministri*, 2000: 15-3-2000 Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, Serie generale n.62, Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 8 febbraio 2000, Programmazione dei flussi d'ingresso dei lavoratori extra-comunitari nel territorio dello Stato per l'anno 2000, [<http://www.stranieriinitalia.it/leggi/consmin2.html> vom 17.08.2004]
- Consiglio dei Ministri*, 2001: 17-5-2001 Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, Serie generale n.113, Decreti Presidenziali, Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 9 aprile 2001, Programmazione dei flussi di ingresso dei lavoratori extra-comunitari nel territorio dello Stato per l'anno 2001, [<http://www.stranieriinitalia.it/leggi/consmin7.html> vom 17.08.2004]
- Currle, Edda*, 2004: Migration in Europa. Daten und Hintergründe. Stuttgart: Lucius & Lucius
- De Vincentiis, Donatella (a cura di)*, 1998: La nuova disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero. Testo e commento alla L. 6 marzo 1998, n.40. Neapel: Edizioni Giuridiche Simone
- Immagine Immigrati Italia*, 2004: Rassegna Stampa dal 9 al 12 Settembre, [<http://www.immagineimmigratiitalia.it/rassegna/rassegna41.html> vom 18.11.2004]
- Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT)*, 2000a: Gli stranieri regolarmente presenti in Italia al 1° gennaio 2000, [<http://www.istat.it/Comunicati/Fuori-cale/Gli-stranieri-regolarmente-presenti-.htm> vom 04.08.2004]
- Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT)*, 2000b: La popolazione straniera residente in Italia. 1° gennaio 2000, [<http://www.istat.it/Popolazione/Stranieri/index.htm> vom 04.08.2004]
- Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT)*, 2001: Stranieri residenti in Italia. Al 1° gennaio 2001, [<http://www.istat.it/Popolazione/Stranieri/index.htm> vom 04.08.2004]
- Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT)*, 2004a: I permessi di soggiorno, [<http://demo.istat.it/altridati/permessi/index.htm> vom 25.10.2004]
- Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT)*, 2004b: Tavola 1.12 segue – Permessi di soggiorno per stato civile, sesso e regione al 1° gennaio 2001, [[http://demo.istat.it/altridati/permessi/PS\\_1-1-2001\\_tav\\_volume.xls](http://demo.istat.it/altridati/permessi/PS_1-1-2001_tav_volume.xls) vom 07.08.2004]
- Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT)*, 2004c: Tavola 2.12 segue – Permessi di soggiorno per stato civile, sesso e regione al 1° gennaio 2002, [[http://demo.istat.it/altridati/permessi/PS\\_1-1-2002\\_tav\\_volume.xls](http://demo.istat.it/altridati/permessi/PS_1-1-2002_tav_volume.xls) vom 07.08.2004]
- Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT)*, 2004d: Tavola 3.12 segue – Permessi di soggiorno per stato civile, sesso e regione al 1° gennaio 2003, [[http://demo.istat.it/altridati/permessi/PS\\_1-1-2003\\_tav\\_volume.xls](http://demo.istat.it/altridati/permessi/PS_1-1-2003_tav_volume.xls) vom 07.08.2004]
- Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT)*, 2004e: Stranieri in Italia: i dati definitivi del censimento ISTAT 2001, [<http://www.stranieriinitalia.it/news/istat16giu2004.htm> vom 04.08.2004]
- Macioti, Maria Immacolata; Pugliese, Enrico*, 1991: Gli immigrati in Italia. Roma/Bari: Editori Laterza
- Ministero dell'Interno*, 1998: Presenza degli Stranieri in Italia con Permesso di Soggiorno. Stranieri Comunitari ed Extracomunitari soggiornanti in Italia. Dal 1992 al 1998, [[http://pers.mininterno.it/sistan/a1998/gr014\\_09.htm](http://pers.mininterno.it/sistan/a1998/gr014_09.htm) vom 19.11.2004]

- Ministero dell'Interno*, 2004a: Stranieri soggiornanti alla data del 31/12/2000, [http://www.interno.it/news/pages/nodate/news\_000014867.htm vom 04.08.2004]
- Ministero dell'Interno*, 2004b: Numero di stranieri e incidenza sulla popolazione residente nelle regioni italiane, [http://www.interno.it/news/pages/nodate/news\_000014868.htm vom 04.08.2004]
- Ministero dell'Interno*, 2004c: Immigrazione: il Sottosegretario all'Interno Mantovano traccia un primo bilancio positivo sulla attuazione della legge 189 del 2002, [http://www.interno.it/news/pages/2004/200401/news\_000019109.htm vom 05.08.2004]
- Natale, Marcello; Strozza, Salvatore*, 1997: Gli immigrati stranieri in Italia. Quanto sono, chi sono, come vivono? Bari: Cacucci Editore
- Quotidiano Nazionale*, 2004: Clandestini/Le polemiche. Attacco alla 'Bossi-Fini', Giovanardi: "È da rifare", [http://qn.quotidiano.net/art/2004/08/24/5356189 vom 18.11.2004]
- Regione Emilia-Romagna, Direzione generale risorse finanziarie e strumentali & Direzione generale sanità e politiche sociali*, 2003: L'immigrazione straniera in Emilia-Romagna. Dati al 1-1-2002. Milano: FrancoAngeli
- Regione Emilia-Romagna, Direzione generale risorse finanziarie e strumentali & Direzione generale sanità e politiche sociali*, 2004: L'immigrazione straniera in Emilia-Romagna. Dati al 1-1-2003. Milano: FrancoAngeli
- Stranieri in Italia*, 2004a: Flussi 2004: porte aperte per 79.000 stranieri. 50.000 sono stagionali e 29.000 fissi, [http://www.stranieriinitalia.it/news/flussib14gen2004.htm vom 17.08.2004]
- Stranieri in Italia*, 2004b: Riprende la discussione sul Decreto flussi 2001. Fra la fine di gennaio ed il 15 di febbraio la pubblicazione, [http://www.stranieriinitalia.it/news/discussflussi.html vom 18.11.2004]
- Stranieri in Italia*, 2004c: Decreto flussi: si avvicina la pubblicazione. Le Regioni contestano la ripartizione delle quote, [http://www.stranieriinitalia.it/news/flussi6.html vom 18.11.2004]
- Stranieri in Italia*, 2004d: XIV Rapporto Caritas/Migrantes. 2milioni e 600mila stranieri in Italia, il 4,5 % della popolazione, [http://www.stranieriinitalia.it/news/caritas27ott2004.htm vom 02.11.2004]
- Zincone, Giovanna*, 1995: Immigration to Italy: Data and Policies. In: *Heckmann, Friedrich; Bosswick, Wolfgang* (Hrsg.): Migration Policies: a Comparative Perspective: Stuttgart: Enke: 137-156
- Zincone, Giovanna* (a cura di), 2001: Secondo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia. Bologna: Il Mulino
- Informationen durch persönliche Kommunikation:
- Colotti, Roberto* (Referente per la diffusione, ISTAT), 2004: E-Mail vom 09.08.2004 bzgl. Bereinigung der Melderegister
- Giorgi, Simonetta* (Servizio Demografico dell'ISTAT), 2004: E-Mail vom 04.11.2004 bzgl. detaillierte Angaben der offiziellen Quellen, Erhebungsverfahren ISTAT und Erfassung der Aufenthaltskarten
- Preteroti, Rosamaria* (Ministero dell'Interno), 2004: E-Mail vom 29.10.2004 bzgl. erlassene Aufenthaltsgenehmigungen zum 31. 12. 2003
- Ricci, Antonio* (IDOS Immigrazione Dossier Statistico): E-Mail vom 04.11.2004 bzgl. Schätzung der anwesenden Zuwanderer zum 01.01.2000 durch die Caritas

# Migration nach Polen

## Aktuelle Zuwanderungssituation und Migrationspolitik

Edda Currle

*Im Fokus der Aufmerksamkeit, die der Wanderungssituation in Polen geschenkt wird, stehen häufig die zumeist temporären Pendelwanderungen in Richtung Westen und zurück. Obwohl Polen auch im neuen Jahrhundert ein Abwanderungsland geblieben ist, sind seit der politischen Öffnung des Landes aber auch Zuwanderungen zu verzeichnen. Die Zuwanderungssituation des Landes lässt sich anhand folgender Zuwanderergruppen charakterisieren: Rückkehrmigranten aus westlichen Ländern, Kurzzeitmigranten aus anderen postkommunistischen Ländern, Zuwanderer aus Asien, insbesondere aus Vietnam, Repatriierungsberechtigte sowie Asylbewerber und Flüchtlinge. Die weitere Entwicklung Polens als Zu- oder Abwanderungsland nach dem EU-Beitritt hängt dabei stark von der wirtschaftlichen Entwicklung des Landes ab. Aufgabe der Politik wird sein, die bislang nicht im Zentrum der politischen Aufmerksamkeit stehende Migrationspolitik weiter zu entwickeln.*

### 1. Einleitung

Am 1. Mai 2004 wurde Polen Mitgliedstaat der Europäischen Union. Nach langen Verhandlungen, in denen die Migrationspolitik und die Übernahme des Schengener Abkommens stets die Debatten mitbestimmten, ist nun die über 1.000 km lange Grenze Polens zu Weißrussland und der Ukraine eine der Außengrenzen der EU. Aufgrund der traditionellen Wanderungsverflechtungen Polens mit diesen Ländern ist der Blick auf die Zuwanderungssituation in Polen bereits jetzt von besonderer Relevanz für die „alten“ Länder der EU, wenn nach Ablauf der sieben Jahre, in denen die Übergangsregelungen längstens gelten, die vollständige Freizügigkeit auch in Polen gewährleistet sein wird. Nicht zuletzt aufgrund seiner geographischen Lage ist Polen bereits in den 1990er Jahren zum Transitland für Migranten geworden. Die entscheidenden Fragen lauten: Bleibt Polen ein Abwanderungs- und Transitland oder wird es gar zum attraktiven Zuwanderungsland werden? Wird die Entwicklung des Landes der Entwicklung Spaniens, Irlands oder Portugals folgen, in denen die Zuwanderungszahlen mit dem EU-Beitritt anstiegen?

Angefangen mit einem Rückblick auf sechzig Jahre Abwanderungstradition werden diejenigen Migrationsbewegungen, die auch heute noch die Abwanderungssituation Polens bestimmen, kurz dargestellt. Ihre Anfänge gehen auf die Umbruchsituation Polens zum Ende des vergangenen Jahrhunderts zurück. Im Anschluss an einen kurzen Abriss der aktuellen Migrationspolitik wird anhand einer Typisierung der neuen Zuwanderergruppen in Polen die aktuelle Zuwanderungssituation charakterisiert.

## 2. Rückblick auf sechzig Jahre Abwanderungstradition

In Polen übersteigen die Abwanderungszahlen die Zuwanderungszahlen bereits seit mehr als 100 Jahren. Unmittelbar nach Ende des Zweiten Weltkrieges bestimmten zunächst Zwangsevakuierungen das Bild: Neben ethnischen Deutschen wurden über eine halbe Million ethnische Ukrainer, Weißrussen und Litauer in das Gebiet der ehemaligen Sowjetunion umgesiedelt. Im Gegenzug wurden aus der Sowjetunion mehr als 2 Millionen ethnische Polen vertrieben, die seit 1996 zum Teil nach Polen zurückkehren (*Okólski* 2000: 142; s. dazu 4.1). Im kommunistisch regierten Polen waren Ein- und Ausreise streng reglementiert und in den 1950er und 1960er Jahren Ausreisen fast nur Angehörigen der ethnischen Minderheiten vorbehalten. So verließen zahlreiche Angehörige der deutschen Minderheit während der gesamten Nachkriegszeit in kontinuierlichen Abwanderungsbewegungen das Land. Die erste Abwanderungswelle aus Polen nach dem Zweiten Weltkrieg zwischen 1956 und 1959 hatte entsprechend einen überwiegend ethnischen Hintergrund und bestand in der Hauptsache aus Aussiedlern deutscher Herkunft in Richtung Bundesrepublik Deutschland. In nur zwei Jahren emigrierten 273.000 Personen – über 20 % aller Auswanderungen zwischen 1951 und 1989.<sup>1</sup> Zugleich wanderten zwischen 1953 und 1959 225.000 Menschen ein. Auch diese Bewegung hatte einen ethnischen Hintergrund und bestand aus ethnischen Polen sowie Juden polnischer Herkunft aus der Sowjetunion (*Okólski* 2000: 142).

In der Folgezeit lagen die Abwanderungszahlen aus Polen stets zwischen 20.000 und 35.000 pro Jahr, denen nur wenige Zuwanderungen entgegenstanden. Der zweite Höhepunkt der Abwanderungsbewegungen im Jahr 1968 betraf polnische Juden, von denen innerhalb kurzer Zeit 13.000 das Land verlassen mussten. Aufgrund der Liberalisierung der Pass- und Reisebestimmungen konnten zudem immer öfter polnische Staatsangehörige ins Ausland reisen. Während der 1970er Jahre kehrten zahlreiche von ihnen nicht mehr zurück. Ihre Zahl wird für diesen Zeitraum auf 75.000 geschätzt.

Bis zur Verhängung des Kriegsrechts in Polen am 13. Dezember 1981 kam es allein während dieses Jahres zu einer enormen Ausreisewelle polnischer Staatsangehöriger mit der Reisefreiheit als Folge des Aufstiegs der *Solidarnosc*-Bewegung. Zwischen 1980 und 1989 emigrierten nach offiziellen Angaben ca. 271.000 Polen. Schätzungen liegen bei 1 bis 1,3 Millionen, da Geflohene von offizieller Seite in den Statistiken keinen Eingang fanden. Bis 1989 bedeutete Emigration fast grundsätzlich, unwiderruflich und für immer das Land zu verlassen, verletzten doch viele der Abwanderer die Ausreisebestimmungen Polens und hätten bei einer Rückkehr mit empfindlichen Strafen rechnen müssen.

In der politischen Umbruchsituation im Wechsel der 1980er in die 1990er Jahre liegen die Anfänge der Migrationsbewegungen, die auch heute noch die Abwanderungssituation in Polen bestimmen: die Arbeitsmigration auf der Basis zwischenstaatlicher Verträge; die Ausreise zur Aufnahme einer vorübergehenden Tätigkeit im Ausland – nicht nur in Deutschland, auch in anderen Ländern, z.B. in Schweden arbeiten Polen als Saisonarbeitnehmer – und der kurzfristige Aufenthalt, offiziell als Tourist, um illegal z.B. Kleinhandel zu betreiben oder im Baugewerbe zu arbeiten. Experten sprechen im Zusammenhang mit Polen von einer „unvollständigen Migration“ und „transnationaler Pendelwanderung“ (*Okólski* 2000: 144), da die allermeisten doch nach einem bestimmten Zeitraum in ihr Heimatland zurückkehren.

---

<sup>1</sup> *Koryś* weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass unter dem Deckmantel der „ethnischen Migration“ auch zahlreichen polnisch-stämmigen Personen die Ausreise nach Deutschland gelang (*Koryś* 2004: 8 f.).

### 3. Die Migrationspolitik in Polen

Polen hatte zu Beginn der 1990er Jahre als ehemaliges Ostblockland wenig Tradition und Erfahrung mit Migrationspolitik. 1988 begann die schrittweise Aufhebung der Reisebeschränkungen für polnische Staatsbürger, 1991 wurde beschlossen, die Genfer Flüchtlingskonvention umzusetzen, um einen Weg für die Aufnahme von Flüchtlingen in Polen zu ebnen. Auf dieser Grundlage wurde Polen 1993 von deutscher Seite als sicherer Drittstaat eingestuft. Die polnische Regierung schloss daraufhin Rücknahmeabkommen sowohl mit Deutschland als auch mit Regierungen weiterer Länder ab. Im Gegenzug erhielt das Land von Deutschland insgesamt 120 Millionen DM zur Grenzsicherung und zum Aufbau eines Flüchtlingsaufnahmesystems.

Anfang der 1990er Jahre hatte die polnische Regierung eine eher liberale Haltung gegenüber der Migrationspolitik. Neuregelungen ließen, abgesehen von der Ratifizierung internationaler Abkommen, auf sich warten. Insgesamt wird dem migrationspolitischen Bereich in Polen bis heute keine hohe Priorität eingeräumt. Da die Öffentlichkeit der Migrationspolitik eher gleichgültig gegenübersteht, ist sie für die politischen Parteien kein „issue“ von Bedeutung (Koryś 2004: 50). Erst die Beitrittsperspektive zur EU hat dem Land überhaupt den Impuls gegeben, angepasste Rechtsgrundlagen sowie Institutionen im Migrationsbereich zu schaffen (Mazur-Rafal 2003: 89). Die postkommunistische Migrationspolitik Polens wird daher als lediglich reaktiv eingestuft, da Regelungen erst aufgrund externer Einflüsse getroffen wurden. Auf der anderen Seite ist das mangelnde Interesse an migrationspolitischen Belangen insofern als positiv einzustufen, als öffentliche Diskussionen über Zuwanderung doch üblicherweise von fremdenfeindlichen Äußerungen und Ausschreitungen begleitet werden (Koryś 2004: 50).

Während der Beitrittsverhandlungen zur Europäischen Union wurde in den bestehenden EU-Staaten eine restriktive Migrationspolitik als unabdingbare Voraussetzung für den EU-Beitritt Polens gesehen. Deutschland hatte Polen bereits 1993 dazu aufgefordert, einen Visumzwang für Bürger der GUS-Staaten und Rumäniens einzuführen sowie eine aktivere Bekämpfung der illegalen Migration vorzunehmen. Nachdem es sich nach der Ratifizierung des Schengener Abkommens zunächst noch zum Ziel gesetzt hatte, eine liberale Visapolitik zu verfolgen, kommt Polen der Forderung aus Deutschland nun nach: Seit Juli 2003 benötigen Einreisende aus Russland, Weißrussland und der Ukraine ein Visum. Es steht zu erwarten, dass sich der in den letzten Jahren rückläufige Trend der illegalen Einreisen aus diesen Ländern – dokumentierbar durch die Aufgriffe an den Grenzen – dadurch wieder umkehrt.

Das aus dem Jahr 1963 stammende Ausländergesetz blieb aufgrund der mangelnden Prioritätensetzung in seinen Grundzügen bis 1997 gültig und wurde 1991 und 1995 zunächst nur marginal der veränderten innen- und außenpolitischen Situation angepasst. Obwohl die Notwendigkeit einer umfassenden Novellierung gesehen wurde, dauerte der Gesetzgebungsprozess mehrere Jahre. Polen zählt somit mit dem erst 1997 novellierten Ausländerrecht zu den Schlusslichtern unter den Beitrittsstaaten der Europäischen Union.

Mit dem neuen Ausländergesetz wurde die Zielsetzung verfolgt, den freien Reiseverkehr zu ermöglichen, gleichzeitig aber gegen „unerwünschte“ Ausländer vorgehen zu können. Vor allem im Hinblick auf den Beitritt Polens zur Europäischen Union wurde die Bekämpfung der illegalen Migration als zunehmend relevant begriffen. Das Ausländergesetz regelte neben Einreise, Ausreise, Transit und Aufenthalt ausländischer Staatsbürger auch das Asylverfahren und das Verfahren zur Gewährung des Flüchtlingsstatus und beinhaltete Bestimmungen für die Ausweisung und Abschiebung von Ausländern. 2001 wurden einige Bestände des Gesetzes im Hinblick auf den EU-Beitritt erneut modi-



fiziert, es blieb in seinen Grundzügen jedoch erhalten. Gleichzeitig wurde das eigenständige „Büro für Repatriierung und Ausländer“ geschaffen, welches die Abteilung für Migration und Exil im Innenministerium ablöste. 2003 wurde schließlich das Gesetz zum Schutz von Ausländern, das sich vor allem auf Flüchtlinge und Asylbewerber konzentriert, vom Ausländergesetz getrennt. Das am 1. September 2003 in Kraft getretene Ausländergesetz ebnet nun den Weg für eine Regularisierung illegaler Migranten in Polen. Änderungen betrafen zudem Restriktionen in Bezug auf illegale Einreisen und illegalen Aufenthalt in Polen. Für EU-Angehörige und ihre Familienangehörigen wurde ein separates Gesetz verabschiedet.

Die vier Hauptthemen der aktuellen Migrationspolitik sind die Zugangskontrolle von Zuwanderern aus nicht-europäischen Ländern, die Durchsetzung internationaler Abkommen, v. a. im Bereich des Flüchtlingsschutzes, die Repatriierung ethnischer Polen aus den früheren Gebieten der Sowjetunion und die Regelungen, die EU-Bürger in Polen betreffen (*Grzymala-Kazłowska/Okólski* 2003: 33 ff.). Obwohl frühere EU-Beitrittsländer (negative) Erfahrungen mit mangelnd ausgearbeiteter Migrationspolitik gemacht haben, wird die Migrationspolitik in Polen auch 2005 noch in weiten Teilen als „nicht existent“ bezeichnet. So wird z.B. auf die hohen Abwanderungszahlen – Stichwort „brain drain“ – nicht reagiert (*Mazur-Rafal* 2003: 89ff.). Integrationspolitik spielt, abgesehen von einzelnen Integrationsmaßnahmen, die auf Flüchtlinge und Repatriierungsberechtigte beschränkt sind, kaum eine Rolle. Während Konzept und Weitsicht fehlen, beherrschen aktuell noch kurzfristige Verordnungen und Verwaltungsvorschriften das Bild.

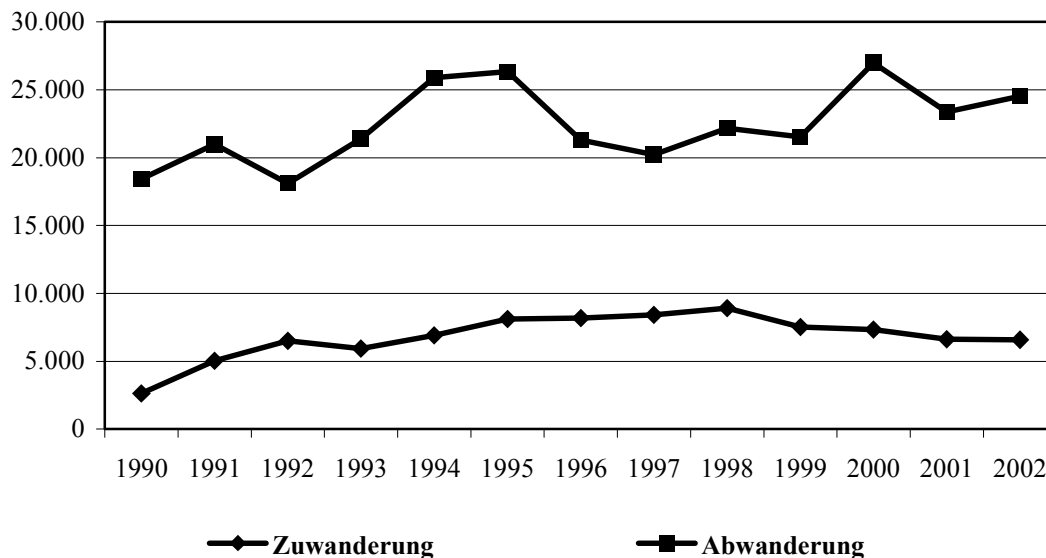
#### 4. Die neue Zuwanderungssituation in Polen

Zwischen 1990 und 2002 haben insgesamt 291.287 Menschen Polen verlassen. Dem standen 88.726 Zuwanderungen gegenüber. Insgesamt haben demnach, offiziellen polnischen Statistiken zufolge, über 202.000 mehr Menschen Polen verlassen als hinzugekommen sind (s. auch Tab. 3 im Anhang). In diesem Zusammenhang darf nicht unerwähnt bleiben, dass die Validität der auf dem Melderegister PESEL basierenden Migrationsstatistik Polens von Experten entschieden angezweifelt wird. Insbesondere die Abwanderungsstatistiken unterschätzen die tatsächliche Zahl der abwandernden Personen enorm. Der Grund liegt in der oft fehlenden Abmeldung der Personen. Damit wird die Rückkehrmigration ebenfalls sehr schlecht bestimmbar, da nach unterlassener Meldung der Ausreise auch die Meldung der Wiedereinreise unterbleibt. Zu den Quellen der polnischen Migrationsstatistik und ihren Beschränkungen vgl. auch *Korýs* 2004: 12 ff.

Obwohl Polen, wie aus den vorigen Ausführungen ersichtlich wurde, eine lange Tradition als Auswanderungsland aufweist, sind zunehmend auch Zuwanderungen ins Land zu verzeichnen. Der jährliche Zuwachs an Zuwanderungen im Verlauf der 1990 Jahre wurde jedoch 1999 gestoppt: Seit diesem Jahr gehen die Zuwanderungszahlen in Polen leicht aber konstant zurück. Im Gegenzug nahmen die Abwanderungszahlen zu. Dieser Trend ist mit der ungünstigen wirtschaftlichen Entwicklung Polens zu sehen und der damit einhergehenden Steigerung der Arbeitslosenrate.

Da die Zuwanderungssituation in Polen noch relativ neu ist, befindet sich die Herausbildung stabiler ethnischer Gruppen nach wie vor im Anfangsstadium.<sup>2</sup> Um die Situation in Polen charakterisieren

<sup>2</sup> Der Ausländeranteil in Polen ist nach Angaben des Central Statistical Office im Vergleich zu anderen europäischen Staaten sehr gering. Offiziellen Angaben zufolge lebten Ende 2002 knapp 40.000 Ausländer mit permanentem Aufenthaltsstatus in Polen. Dies entspräche einem Ausländeranteil von 0,1 % an der Gesamtbevölkerung. Tatsächlich halten sich in Polen wesentlich mehr Ausländer auch langfristig auf als offizielle Angaben ausweisen.

**Abb. 1: Zu- und Abwanderung von In- und Ausländern in Polen von 1990 bis 2002**

Quelle: Central Statistical Office Poland, Demographic Yearbook, verschiedene Jahrgänge

zu können, wird im Folgenden in Anlehnung an *Koryś* 2004 ein Blick auf diejenigen Zuwanderergruppen geworfen, die aktuell das Bild in Polen bestimmen. Es muss dabei jedoch beachtet werden, dass die Gesamtzuwanderungszahlen der einzelnen Gruppen äußerst niedrig sind.

Folgende Zuwanderergruppen lassen sich unterscheiden:

- Höherqualifizierte aus westlichen Ländern (Rückkehrmigration),
- Repatriierungsberechtigte aus Gebieten der früheren Sowjetunion,
- Kurzzeitmigranten aus den Ländern der früheren Sowjetunion, insbesondere aus der Ukraine,
- Zuwanderer aus Asien, insbesondere aus Vietnam,
- Flüchtlinge und Asylbewerber.

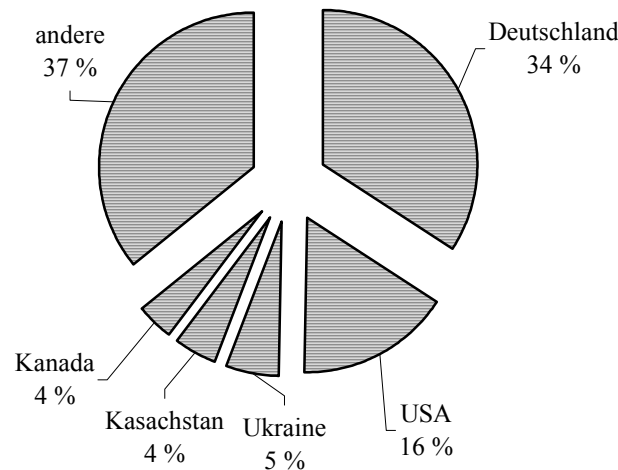
#### 4.1 Rückkehrmigration aus westlichen Ländern

Bei der Betrachtung der Langzeitimmigranten<sup>3</sup> (s. Abb. 2 sowie Tab. 4 im Anhang) fällt besonders die Zuwanderung aus westlichen Ländern auf. Hier handelt es sich zu einem großen Teil um Höherqualifizierte, die zum Zweck der Arbeitsaufnahme nach Polen eingereist sind. Allein 34 % dieser Migranten in den Jahren 2000 bis 2002 hatten einen deutschen Pass. Traditionell besitzt Polen eine besondere Wanderungsverflechtung mit Deutschland: Bis 1990 reisten sehr viele deutschstämmige Aussiedler

<sup>3</sup> Als Langzeitimmigrant ist definiert, wer sich mehr als zwei Monate legal und dauerhaft in Polen niederlässt, mit der Absicht, den Aufenthalt nicht nur vorübergehend zu gestalten. Temporäre Migration bezieht sich auf Niederlassungen, die zwar mehr als zwei Monate dauern können, aber ursprünglich nicht auf Dauerhaftigkeit angelegt waren. Als Kriterium für die Bewertung der Dauerhaftigkeit eines Aufenthalts wird unter anderem die Art der Unterbringung herangezogen. Studenten werden grundsätzlich als temporäre Migranten betrachtet.

**Abb. 2: Zuwanderung nach Polen nach den häufigsten Staatsangehörigkeiten von 2000 bis 2002**

Gesamtzahl: 20.544



Quelle: Central Statistical Office Poland, zitiert nach *Kepinska* 2003: 39

aus Polen aus, in der Folge gab es zudem eine große Anzahl von Asylantragstellern in Deutschland. Bei den aktuellen Wanderungen von Deutschland nach Polen geht man davon aus, dass es sich in der Hauptsache um die Rückkehrmigration ehemaliger deutschstämmiger Aussiedler handelt.

Zudem wird vermutet, dass sich unter den Zuwanderern aus westlichen Ländern, neben den rückkehrenden ehemaligen Spätaussiedlern aus Deutschland, viele Emigranten polnischer Herkunft befinden, die nun, angezogen von Polens wirtschaftlichem Fortschritt oder aufgrund mangelnder Integrationserfolge im Zielland, aus ihren Exilstaaten in das ehemalige Heimatland zurückkehren. Wiederum andere hatten eventuell nie die Absicht, dauerhaft in der Emigration zu verbleiben oder nutzen ihre Sprachkenntnisse, um nun für ausländische Firmen in Polen zu arbeiten (*Wallace/Stola* 2000: 28). *Korýs* nennt die Rückkehr dieser Migranten eine „natürliche Konsequenz“ der Wiedereinbindung der polnischen Wirtschaft in die weltwirtschaftlichen Zusammenhänge (*Korýs* 2004: 32). Rentner wiederum kommen zurück, um ihren Lebensabend im Heimatland zu verbringen (s. auch *Iglicka* 2001: 109).

## 4.2 Repatriierungsberechtigte

Ein gewichtiger Grund für die steigenden Zuwanderungszahlen von Langzeitmigranten aus den Ländern der ehemaligen Sowjetunion (s. Abb. 2) liegt in der dortigen Präsenz polnischer Minderheiten. Zu den Gesamtzahlen dieser Minderheiten existieren zwar nur Schätzungen, es wird aber davon ausgegangen, dass die Mehrheit in den alten Gebieten Polens in Litauen (260.000), in Weißrussland (420.000) und in der Ukraine (220.000) lebt. Ursprünglich zielten die Bemühungen Polens auf diejenigen Personen ab, die unter Stalin während der 1930er und 1940er Jahre in die asiatischen Teilrepubliken der Sowjetunion, vor allem nach Kasachstan deportiert worden waren. Die ersten *offiziellen* Repatriierungsberechtigten kamen im Herbst 1996. Bis Ende 1997 wurden rund 1.290 Personen,

**Tab. 1: Repatriierung nach Polen von 1997 bis 2002**

	Anträge		Genehmigungen	
	Visaanträge	Anträge von Familienangehörigen	Ausgegebene Visa	Tatsächlich eingereiste Personen
1997	-	-	316	267
1998	808	90	281	399
1999	937	77	278	362
2000	929	97	662	944
2001	956	127	804	1000
2002	717	84	613	832

Quelle: Office for Repatriation and Aliens, zitiert nach *Kepínska* 2003: 66

**Tab. 2: Herkunftsländer der Repatriierungsberechtigten in Polen von 1998 bis 2002**

	1998	1999	2000	2001	2002
Weißrussland	10	15	45	140	127
Tschechische Republik	-	-	-	2	4
Georgien	-	-	-	-	1
Kasachstan	245	172	361	216	194
Litauen	-	11	16	20	3
Lettland	1	1	10	-	-
Moldawien	1	2	10	9	5
Russland	7	8	10	36	31
Ukraine	15	69	210	381	245
Usbekistan	2	-	-	-	2
Insgesamt	281	278	662	804	613

Quelle: Office for Repatriation and Aliens, zitiert nach *Kepínska* 2003: 66

vornehmlich aus Kasachstan, in Polen aufgenommen. Die Zahl der in den Jahren zuvor eingereisten Personen ist unbekannt. 1998 wurden die Aufnahmebedingungen mit Inkrafttreten des Ausländergesetzes verschärft. Seitdem muss die polnische Abstammung im Gegensatz zu den frühen 1990er Jahren nachgewiesen werden. Voraussetzung für die Genehmigung ist die Bereitschaft einer polnischen Gemeinde, Unterkunft und Unterstützung anzubieten (*Kepínska* 2003: 26).

Mit dem im Jahr 2000 verabschiedeten Repatriierungsgesetz besitzt das Land mittlerweile eine eigens für diesen Zweck geschaffene gesetzliche Grundlage, auf deren Basis die polnischen Minderheiten nach Polen immigrieren können. Anspruchsberechtigt sind seitdem ausschließlich in den asiatischen Teilrepubliken Ansässige. Zwischen 1998 und 2002 wurden insgesamt 4.822 Anträge auf Repatriierung gestellt, 3.537 Personen reisten als Berechtigte in diesem Zeitraum ein (s. Tab. 1). Obwohl erwartet worden war, dass die europäischen Teilrepubliken aus der Statistik sozusagen „verschwinden“, stammte auch 2002 der Hauptteil der Repatriierungsberechtigten noch aus der Ukraine (40 % im Jahr 2002, s. Tab. 2). Es wird davon ausgegangen, dass diese Genehmigungen noch nach altem Recht vorgenommen wurden (*Kepínska* 2003: 27).

Diese ethnisch privilegierte Zuwanderungsform der Repatriierten nach Polen ist vergleichbar mit der Aussiedlerzuwanderung in Deutschland und wird sich mit hoher Wahrscheinlichkeit noch verstärken. Ethnische Polen erhalten nach ihrer Einreise automatisch die polnische Staatsbürgerschaft und sind dazu berechtigt, Integrationshilfen in Anspruch zu nehmen. Ähnlich wie in Deutschland besitzt vor allem die ältere Generation dieser Zuwanderergruppe Polnischkenntnisse, während die jüngeren

Generationen Integrationsprobleme aufweisen, die nicht zuletzt auf mangelnde Sprachkenntnisse zurückgehen.

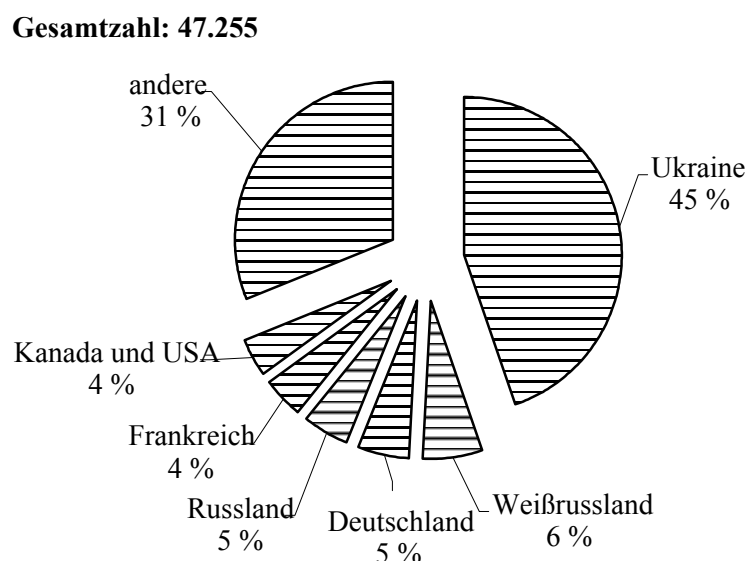
### 4.3 Kurzzeitmigranten aus den Ländern der früheren Sowjetunion

Im Gegensatz zu den Langzeitmigranten stammen die temporären Migranten zumeist aus Ländern der ehemaligen Sowjetunion, wobei die Ukraine den allergrößten Anteil stellt. Obwohl der Status der Kurzzeitmigration nicht zur Arbeitsaufnahme berechtigt, reisen viele dieser Migranten genau zu diesem Zweck ein und arbeiten zu einem Großteil illegal in schlecht bezahlten und wenig qualifizierten Jobs. Im Gegensatz zu den Langzeitmigranten sind sie eher minderqualifiziert.

Von den insgesamt 47.255 im Jahr 2002 nach Polen eingereisten Kurzzeitmigranten, d.h. Personen, die sich mehr als zwei Monate aufhielten, kamen über 21.000 (45 %) aus der Ukraine. Mit weitem Abstand folgten die Herkunftsländer Weißrussland (6 %), Deutschland und Russland (mit jeweils 5 %), Frankreich und Amerika (jeweils 4 %) (s. Abb. 3 sowie Tab. 5 im Anhang).

Ende 2002 waren bereits 15 % der nur knapp 40.000 in Polen gemeldeten Ausländer ukrainischer Staatsangehörigkeit. Die Ukrainer stellen, zumindest offiziell, die größte ethnische Minderheit in Polen. Es wird vermutet, dass es sich bei diesen „neuen“ Einwanderern größtenteils um junge Menschen handelt, die entweder als Saisonarbeiter oder als Kleinhändler arbeiten, um anschließend zurückzukehren, oder um Menschen, die Polen als Zwischenstopp auf dem weiteren Weg nach Westen betrachten und hierfür versuchen, die polnische Staatsangehörigkeit zu erlangen. Nur ein geringer Teil will sich wohl tatsächlich dauerhaft in Polen niederlassen. Es wird davon ausgegangen, dass die historischen Bindungen an die Ukraine diese „neue“ Zuwanderung fördern (Iglička 2001: 81 ff.). Neben der geographischen Nähe zum Nachbarland, die geringe Reisekosten bedingt, begünstigt die kulturelle Nähe die persönliche Neigung zur Migration.

**Abb. 3: Nach Polen eingereiste Kurzzeitmigranten nach Herkunftsländern im Jahr 2002**



Kurzzeitmigranten aus Nachfolgestaaten der Sowjetunion arbeiten vor allem im Baugewerbe, in der Landwirtschaft, als Haushaltshilfen sowie in der Kinder- und Altenbetreuung (Korýs 2004: 30). Insofern spielt sich in Polen quasi ein „Austausch“ an Kurzzeitmigranten ab: Während polnische Staatsangehörige in westlichen Ländern eine temporäre Arbeit annehmen, arbeiten Ukrainer und Angehörige weiterer östlich gelegener Staaten in weitgehend denselben Branchen in Polen.

#### 4.4 Zuwanderung aus asiatischen Ländern

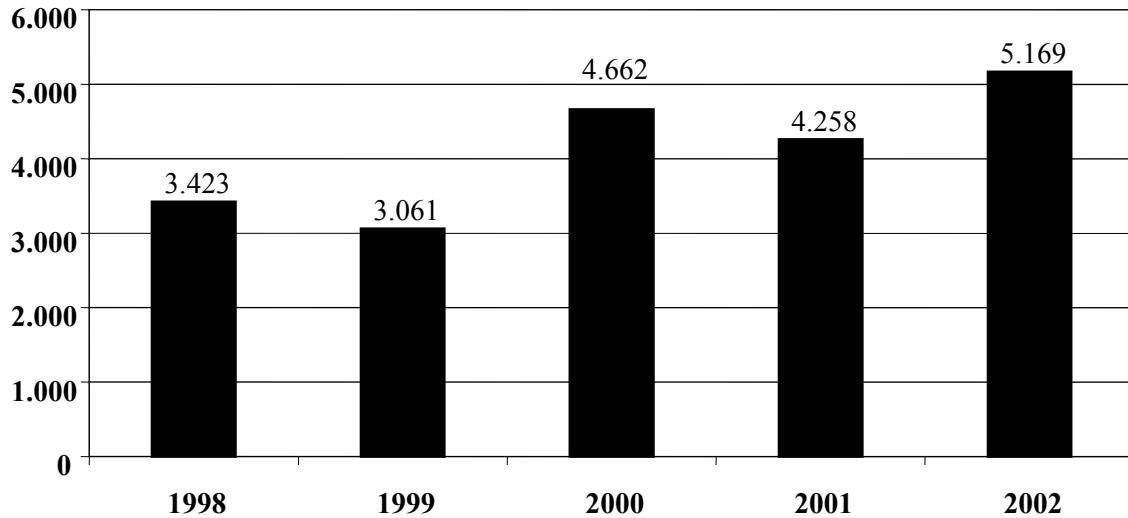
Bei den Zuwanderungen aus Asien spielen die Vietnamesen eine besondere Rolle. Ihre zunehmende Präsenz in Polen geht zurück auf die Zuwanderung vietnamesischer Studenten zwischen den 1960er und 1990er Jahren, die zahlreiche soziale Netzwerke entstehen ließ. Viele dieser Studenten kehrten zwar heim, infolge der Liberalisierung der vietnamesischen Migrationspolitik wählten seit den 1990er Jahren aber sowohl sie selbst als auch zahlreiche ihrer Angehörigen Polen als Zielland aus. Hinzu kamen vietnamesische Staatsangehörige anderer postkommunistischer Länder. Aktuelle Schätzungen bewegen sich zwischen 30.000 und 50.000 in Polen lebenden Vietnamesen. Viele unter ihnen halten sich, ursprünglich als „Touristen“ eingereist, illegal im Land auf. Offiziell als Langzeitmigranten gemeldet waren Ende 2002 lediglich knapp 2.000 Vietnamesen.

Die hauptsächlich auf Warschau konzentrierte ethnische Gruppe bietet Neuankömmlingen eine Chance auf Arbeit, ohne dass Kenntnisse der polnischen Sprache zwingend vorhanden sein müssen. Die Familienunternehmen der Vietnamesen waren zunächst in den Branchen Fastfood und Billigtextilien relativ erfolgreich. Seit jedoch legale Schlupflöcher für die Gründung dieser Kleinunternehmen geschlossen wurden und die Steuereinzahlung in Polen reibungsloser funktioniert, gehen die jährlich erteilten Aufenthaltsgenehmigungen für selbstständige vietnamesische Staatsangehörige zurück (Korýs 2004: 31). Deren Hierarchisierung innerhalb der ethnischen Gruppe hängt von Faktoren wie Bildung und sozialem Status in Vietnam sowie legalem und sozio-ökonomischem Status in Polen ab. Eine Rolle spielt ferner der Grad an Integration in die polnische Gesellschaft, wiederum abhängig von Sprachkenntnissen oder kultureller Anpassungsleistung (Grzymala-Kazłowska 2002: 6 ff.). Im Gegensatz zu den Ukrainern oder Armeniern gelten die Vietnamesen als „unauffällige“ Bevölkerungsgruppe, die sich relativ problemlos integriere (Iglička 2001: 87; zur Wahrnehmung verschiedener Migrantenengruppen von Seiten der polnischen Gesellschaft s. auch Grzymala-Kazłowska/Okólski 2003: 23 ff.).

#### 4.5 Asylbewerber und Flüchtlinge

Es gibt mehrere Gründe, warum Polen für viele Flüchtlinge vom Transitland zum Zielland wurde. Die Zunahme der Asylanträge in Polen hängt zum einen eng mit den politischen Entwicklungen in Westeuropa zusammen: Gesetzliche Restriktionen im Asylbereich sowie steigende Fremdenfeindlichkeit in anderen europäischen Ländern verleiten Flüchtlinge zum Teil von vorne herein zur „Umorientierung“ auf andere Länder. Immer effizientere Grenzsicherungen zwischen Polen und Deutschland vereiteln in anderen Fällen ein Weiterkommen. Seitdem Polen 1993 zum sicheren Drittstaat erklärt wurde und Flüchtlinge an der deutsch-polnischen Grenze nach Polen zurückgeschoben werden, versuchen viele dieser Abgeschobenen, stattdessen in Polen Asyl zu erlangen.

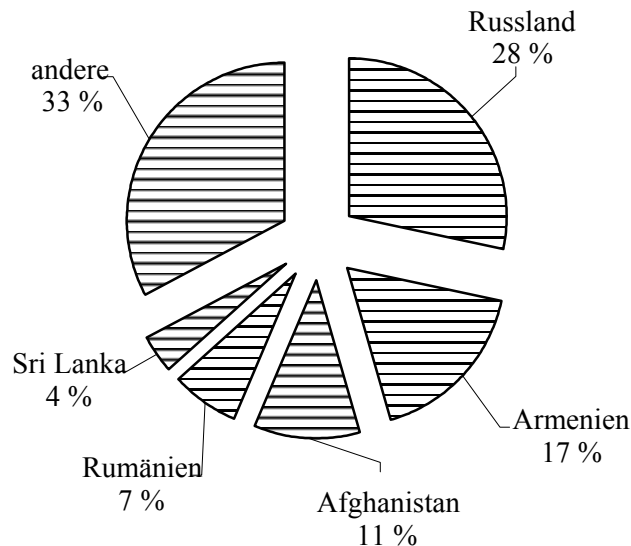
Abb. 4 : Asylzuwanderung nach Polen von 1998 bis 2002



Quelle: Office for Repatriation and Aliens, zitiert nach Kepínska 2003: 68

Abb. 5: Asylzuwanderung nach Polen nach den häufigsten Herkunftsländern von 1998 bis 2002

Gesamtzahl:  
20.843



Quelle: Office for Repatriation and Aliens, zitiert nach *Kepínska* 2003: 68

Bei der Betrachtung der Herkunftsländer der Asylbewerber zeigt sich, dass Russland inzwischen Armenien auf dem ersten Rang abgelöst hat – Armenien lag zwischen 1994 und 2001 mit 19 % aller Asylanträge an der Spitze. Zwischen 1998 und 2002 wurden hingegen über ein Viertel aller Asylanträge von russischen Staatsangehörigen gestellt; dabei handelt es sich zum großen Teil um

Tschetschenen, gefolgt von Armeniern (17 %) und Afghanen (11 %). Inzwischen befindet sich mit Sri Lanka ein weiteres asiatisches Land bei den Hauptherkunftsländern.

## 5. Ausblick und Zusammenfassung

Polen wies im Lauf der 1990er Jahre des vergangenen Jahrhunderts eine durchgängig negative Wanderungsbilanz auf. Dieser Trend ist ungebrochen, jährlich reisen, offiziell registriert, mehr als 20.000 Menschen aus. Diese Zahl unterschätzt jedoch die wahren Zahlen bei weitem. Im Gegensatz zu anderen osteuropäischen Ländern wie Ungarn und der Tschechischen Republik ist Polen somit ein Abwanderungsland geblieben. Bei den Abwanderern aus Polen handelt es sich allerdings nicht um Auswanderer „im klassischen Sinn“, denn die hauptsächliche Wanderungsform der 1990er Jahre ist die Pendelmigration. Besonders mit Deutschland hat sich ein rege beanspruchtes Migrationssystem herausgebildet. Gründe für die im Lauf der Jahrzehnte gewandelten Migrationsformen von der dauerhaften zur temporären Migration liegen zum einen bei den Migrant\*innen selbst, denn die Motivation im Land zu bleiben hat sich im Hinblick auf den EU-Beitritt erhöht. Die dennoch prekäre wirtschaftliche Lage zwingt sie aber, zumindest zeitweise Arbeit in westlichen Ländern anzunehmen. Die Strategie des „Pendelns“ zwischen zwei Lebensmittelpunkten erweist sich somit als adäquates Mittel, um im Heimatland bleiben zu können.

Gleichzeitig hat sich in Polen eine neue Zuwanderungssituation herausgebildet und es spricht einiges dafür, dass sich in Zukunft die Zuwanderungsbewegungen insbesondere aus anderen osteuropäischen Ländern nach Polen verstärken werden – obwohl die Zahlen insgesamt noch sehr niedrig ausfallen. Als problematisch für die künftige Dokumentation erweisen sich Qualität und Validität der offiziellen Wanderungsdaten von polnischer Seite, die tatsächlichen Zahlen werden weit unterschätzt.

Schon jetzt ist Polen dabei, sich vom reinen Transitland zum Zielland für Bürger anderer osteuropäischer Staaten, insbesondere der Ukraine, zu entwickeln. Neben den eher Minderqualifizierten aus weiter östlich gelegenen Staaten reisen zunehmend höher qualifizierte Rückkehrmigrant\*innen aus westlichen Ländern ein. Polen ist ferner attraktiv für Zuwanderer aus Asien geworden, daneben steigen die Flüchtlingszahlen weiter an. Darüber hinaus leben in verschiedenen Ländern der ehemaligen Sowjetunion zahlreiche Menschen polnischer Herkunft, deren Migrationspotenzial zwar nicht abschätzbar ist, deren Einreise- und Aufenthaltsbedingungen mit dem Repatriierungsgesetz jedoch nun auf einer rechtlichen Grundlage basieren. Diese ethnisch privilegierte Zuwanderungsform ist vergleichbar mit der Aussiedlerzuwanderung in Deutschland. Es ist wahrscheinlich, dass sich ein Teil der zum jetzigen Zeitpunkt noch überwiegend temporären Migrant\*innen in Polen im Laufe der Zeit für einen dauerhaften Aufenthalt entscheiden wird.

Die zukünftige Entwicklung Polens als Ein- oder Auswanderungsland hängt in besonderem Maße von der wirtschaftlichen Entwicklung ab: Als Schlüsselfaktor spielt die Geschwindigkeit des Wirtschaftswachstums die entscheidende Rolle. Obwohl sich der wirtschaftliche Aufschwung in Polen verlangsamt hat, geht ein optimistisches Szenario von einem anhaltenden Wirtschaftswachstum aus, das eine „Massenemigration“, wie sie in Westeuropa zum Teil befürchtet wurde, verhindern wird. In der Erwartung besserer Lebensverhältnisse sinkt die Neigung, das Land dauerhaft zu verlassen, Kurzzeitmigration bietet hingegen eine vorübergehende Alternative, daher wird sie auf absehbare Zeit das Bild der Wanderungsbeziehungen zwischen Polen und seinen westlichen Nachbarländern bestimmen.

Nach einer ersten Phase der Zuwanderungssituation, die gekennzeichnet war durch ihre absolute Neuheit für die polnische Gesellschaft, die fehlende Migrationspolitik und eine hohe Dynamik der Zuwanderung, zeichnet sich die zweite Phase, in der sich das Land aktuell noch befindet, sowohl



durch eine zunehmende Kontrolle von Seiten der polnischen Regierung aus als auch durch eine Stabilisierung der Zuwanderungssituation, die durch die fünf beschriebenen Zuwanderergruppen charakterisiert werden kann. Langfristig wird Polen sowohl Teil des osteuropäischen Migrationssystems bleiben als auch Teil des mitteleuropäischen Migrationssystems werden. Aufgabe der polnischen Regierungen wird sein, eine adäquate Migrations- und Integrationspolitik zu entwickeln.

## 6. Literaturverzeichnis

- Central Statistical Office Poland*: Demographic Yearbook of Poland. 1998, 1999, 2000, 2001, 2002. Warschau: Central Statistical Office
- Currle, Edda*, 2004: Migration in Europa. Daten und Hintergründe. Stuttgart: Lucius & Lucius
- Grzymala-Kazłowska, Aleksandra*, 2002: The Formation of Ethnic Representations: The Vietnamese in Poland. Sussex Migration Working Paper no. 8. Sussex: Sussex Centre for Migration Research
- Grzymala-Kazłowska, Aleksandra; Okólski, Marek*, 2003: Influx and Integration of Migrants in Poland in the Early XXI Century. Warschau: Instytut Studiów Społecznych UW (Institute for Social Studies, Warsaw University)
- Iglicka, Krystyna*, 2001: Poland's Post-War Dynamic of Migration. Aldershot u.a. Ashgate
- Iglicka, Krystyna; Okólski, Marek*, 2004: Poland. In: *Süssmuth, Rita; Weidenfeld, Werner* (Hrsg.): Managing Integration. The European Union's responsibilities towards immigrants. Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung: 200-208
- Kaczmarczyk, Paweł; Okólski, Marek*, 2002: From Net Emigration to Net Immigration – Socio-economic Aspects of International Population Movements in Poland. In: *Rotte, Ralph; Stein, Peter* (Hrsg.): Migration Policy and the Economy: International Experiences. Neuried: ars et unitas: 319-347
- Kepińska, Ewa*, 2003: Recent Trends in International Migration. Poland 2003. Warschau: Instytut Studiów Społecznych UW (Institute for Social Studies, Warsaw University)
- Kepińska, Ewa; Stola, Dariusz*, 2004: Migration Policy and Politics in Poland. In: *Górny, Agata; Ruspini, Paolo* (Hrsg.): Migration in the New Europe. East-West Revisited. New York: Palgrave Macmillan: 159-176
- Koryś, Izabela*, 2004: Migration Trends in Selected Applicant Countries. Volume III – Poland. Dilemmas of a Sending and Receiving Country. Wien: International Organization for Migration
- Mazur-Rafal, Monika*, 2003: Braindrain – der polnische Fall. Kontinuität oder Wandel? In: *Krüger-Potratz, Marianne* (Hrsg.): Neue Zuwanderung aus dem Osten? Göttingen: V&R unipress: 73-92
- Okólski, Marek*, 2000: Polen – Wachsende Vielfalt von Migration. In: *Fassmann, Heinz; Münz, Rainer* (Hrsg.): Ost-West-Wanderung in Europa. Wien u.a.: Böhlau: 141-162
- Wallace, Claire; Stola, Dariusz*, 2000: Introduction: Patterns of Migration in Central Europe. In: *Wallace, Claire; Stola, Dariusz* (Hrsg.): Central Europe: New Migration Space. London: Palgrave: 13-44

## 7. Tabellenanhang

**Tab. 3: Zu- und Abwanderung von In- und Ausländern in Polen von 1990 bis 2002**

	Zuwanderung	Abwanderung	Wanderungssaldo
1990	2626	18440	-15814
1991	5040	20977	-15937
1992	6512	18115	-11603
1993	5924	21376	-15452
1994	6907	25904	-18997
1995	8121	26344	-18223
1996	8186	21297	-13111
1997	8426	20222	-11796
1998	8916	22177	-13261
1999	7525	21536	-14011
2000	7331	26999	-19668
2001	6625	23368	-16743
2002	6587	24532	-17945
insgesamt	88726	291287	-202561

Quelle: Central Statistical Office Poland: Demographic Yearbook of Poland, versch. Jahrgänge

**Tab. 4: Zuwanderung von In- und Ausländern in Polen nach Staatsangehörigkeiten von 2000 bis 2002**

Staatsangehörigkeit	2000	2001	2002	2000-2002
Deutschland	2494	2177	2335	7006
USA	1185	1008	1137	3330
Ukraine	291	486	350	1127
Kasachstan	408	265	221	894
Kanada	331	282	230	843
Andere	2622	2408	2314	7344
Insgesamt	7331	6626	6587	20544

Quelle: Central Statistical Office Poland, zitiert nach Kepinska 2003: 39

**Tab. 5: Nach Polen eingereiste Kurzzeitmigranten nach Herkunftsländern im Jahr 2002**

Herkunftsland	2002
Frühere Sowjetunion	28656
Ukraine	21112
Weißrussland	2857
Russland	2269
Europa	38776
EU	8653
Deutschland	2561
Frankreich	1862
Asien	5644
Kanada und USA	1460
Afrika	833
Insgesamt	47255

Quelle: Central Statistical Office Poland, zitiert nach Kepinska 2003: 51

**Tab. 6: Asylzuwanderung in Polen nach Herkunftsländern von 1998 bis 2003<sup>1</sup>**

Herkunftsländer	1998	1999	2000	2001	2002	2003 <sup>1</sup>
Afghanistan	335	577	301	416	598	224
Algerien	21	19	15	8	3	13
Armenien	1007	888	844	638	224	97
Aserbeidschan	16	47	147	70	14	5
Bangladesch	136	33	13	12	-	3
Weißrussland	23	51	63	76	68	37
Bulgarien	34	185	340	178	36	15
Kamerun	11	7	3	2	2	1
China	1	4	26	28	35	11
Äthiopien	6	8	4	2	3	2
Georgien	20	39	78	92	39	21
Indien	94	25	13	43	200	233
Iran	6	2	1	3	13	9
Irak	130	47	30	109	137	74
Kasachstan	9	10	30	16	8	-
Liberia	2	3	1	-	3	6
Litauen	-	68	7	6	4	-
Moldawien	4	18	9	272	169	21
Mongolei	12	163	188	240	156	25
Nigeria	25	7	9	26	7	9
Pakistan	181	54	30	31	55	127
Rumänien	12	214	907	266	44	9
Russland	52	125	1182	1501	3054	4536
Sierra Leone	9	3	1	4	5	-
Somalia	49	9	8	6	3	8
Sri Lanka	641	93	44	24	36	32
Sudan	9	6	6	11	4	-
Syrien	7	16	7	10	1	4
Türkei	19	19	9	9	6	17
Ukraine	29	29	70	145	103	71
Usbekistan	6	5	12	7	8	3
Vietnam	10	26	161	197	48	22
Jugoslawien	423	144	10	6	-	-
Staatenlos	22	26	19	11	10	8
Andere	84	117	93	74	83	43
Insgesamt	3423	3061	4662	4528	5169	5686

<sup>1</sup> Januar bis Oktober 2003Quelle: Office for Repatriation and Aliens, zitiert nach *Kepinska* 2003: 68

# Frankreich im System innereuropäischer Wanderungen (EU15)

## Wanderungen von EU-Ausländern nach Frankreich am Beispiel von Marseille

Sandra Beer

*Trotz sinkender Einwanderungszahlen aus Ländern der Europäischen Union (EU 15) ist Frankreich nach Deutschland das Land, in dem die meisten EU-Bürger leben. Die Erfassung der Daten internationaler Migrationsströme nach Frankreich ohne Bevölkerungsregister erschwert zum einen die Datenharmonisierung auf europäischem Niveau, zum anderen eine fortlaufende Beobachtung internationaler Wanderungen. Die Analyse der EU-Bevölkerung von Marseille, der zweitgrößten Agglomeration Frankreichs, zeigt die soziodemographischen Merkmale historischer sowie aktueller Wanderungsströme aus Ländern der EU (15).*

### 1. Statistische Datenerfassung innereuropäischer Migrationsströme

Statistiken internationaler Wanderungen unterscheiden zwischen dem Bestand<sup>1</sup> der Bevölkerung mit Migrationshintergrund und internationalen Wanderungsströmen<sup>2</sup> zwischen den Ländern (Domenach 2001). Beide Variablen werden in den Mitgliedsländern der EU anhand unterschiedlicher statistischer Systeme erfasst (Poulain 1991).

Eine im Abstand mehrerer Jahre durchgeführte Volkszählung präsentiert eine Momentaufnahme der zu einem bestimmten Zeitpunkt ansässigen Bevölkerung. Die Volkszählung ermöglicht die Bestimmung der sich im Land aufhaltenden ausländischen Bevölkerung, deren Struktur nach Alter, Geschlecht, Familienstand, sozioökonomischer Situation und Haushaltszusammensetzung (Poulain 1991). Anhand einer Volkszählung sind jedoch keine dynamischen Prozesse ableitbar.

Die fortlaufende Registrierung der Bevölkerung wird vor allem in den nördlichen EU-Ländern realisiert. Die von den Personen ausgefüllten Meldezettel geben genaue Kenntnisse der ansässigen Bevölkerung. Die zentral gesammelten Informationen über die Bevölkerung ermöglichen ebenfalls eine Unterscheidung zwischen nationalen und internationalen Wanderungen. Mithilfe dieser fortlaufenden Registrierung können die Länder dynamische Prozesse der Bevölkerung zu jedem beliebigen Zeitpunkt verfolgen. Zusätzlich zu den direkt erhobenen Daten können Sekundärdaten aus verschiedenen Bereichen (Gesundheitssystem, Wirtschaft, Bildung) verwendet werden. Wissenschaftliche Arbeiten und Untersuchungen sind Bestandteil inoffizieller Datenquellen.

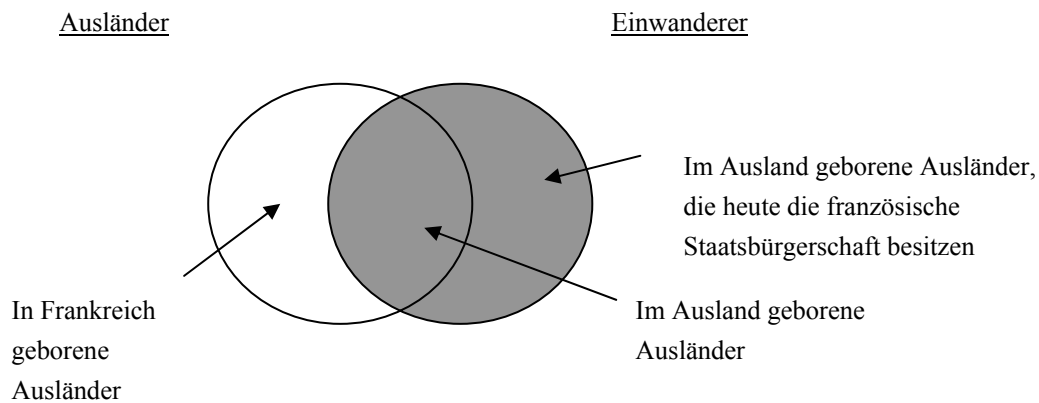
Die Bevölkerungsstatistiken der Mitgliedsstaaten zeigen im Allgemeinen eine bessere Erfassung der Einwanderungen als der Auswanderungen. Nur einige wenige Länder verfügen über Daten von Auswanderungen.

---

<sup>1</sup> Die Summe der im Land lebenden eingewanderten Bevölkerung.

<sup>2</sup> Die Summe der zu einem festgesetzten Zeitpunkt durchgeführten Wanderungen zwischen dem Aus – und Einwanderungsland.

### Abb. 1: Definition der ausländischen und eingewanderten Bevölkerung



Quelle: *INSEE Méthodes* N°66

#### 1.1 Statistische Erfassung von innereuropäischen Wanderungen nach Frankreich

Frankreich verfügt über kein Bevölkerungsregister. Internationale Wanderungsströme werden mit einem auf der letzten Volkszählung beruhenden Modell berechnet. Der Zuwanderungssaldo in der Zeit zwischen den Volkszählungen wird durch „einen Vergleich der Bevölkerungszahlen aus zwei Volkszählungen und anhand des natürlichen Wachstums zwischen diesen beiden Volkszählungen geschätzt“ (Eurostat 2003). Zusätzlich zu den Daten der Volkszählung geben die Statistiken der von der Préfecture<sup>3</sup> erteilten Aufenthaltsgenehmigungen Auskunft über die ansässige ausländische Bevölkerung. Diese Daten garantieren jedoch keine Vollständigkeit.

Veröffentlichte Bevölkerungsdaten über Personen mit Migrationshintergrund beruhen auf zwei Definitionen. Das statistische Amt in Frankreich (INSEE) unterscheidet zwischen der ausländischen und der eingewanderten Bevölkerung. Die Definition der ausländischen Bevölkerung beruht auf dem Kriterium der Nationalität, d.h. zu ihr gehören alle Personen mit einer anderen Nationalität als der französischen. Die eingewanderte Bevölkerung wird anhand des Geburtsortes und der Nationalität zur Geburt bestimmt, das sind alle Personen, die im Ausland mit einer anderen Nationalität als der französischen geboren wurden.

#### 1.2 Harmonisierung der Daten von internationalen Wanderungen auf europäischem Niveau

Jedes Land verwendet unterschiedliche statistische Methoden zur Datenerfassung internationaler Wanderungen. Eine daraus resultierende Frage, welche mehr und mehr an Bedeutung gewinnt, ist: Sind die statistischen Daten der einzelnen Länder miteinander vergleichbar?

<sup>3</sup> Entspricht in etwa den Stadt- und Landratsämtern in Deutschland.

Poulain (*Poulain* 1991) nennt 8 Kriterien, die die Vergleichbarkeit der national erhobenen Daten beeinflussen können:

- Datenquelle
- späterer Verwendungszweck
- zeitliche Definitionen<sup>4</sup>
- Datenerfassung
- Repräsentativität der Daten
- Auswertung der Daten
- Zuverlässigkeit der Antworten bei Fragebogenerhebungen
- Zugänglichkeit der Daten

Im Rahmen der Harmonisierung der Daten internationaler Wanderungen gilt die Aufmerksamkeit zum einen der Vergleichbarkeit, zum anderen dem Fehlen von Daten einiger Länder. Eine Gegenüberstellung der Einwanderungen in Frankreich mit Daten der Auswanderungen nach Frankreich (siehe Abb.2), erhoben in anderen EU-Ländern, zeigt die Schwierigkeit der Vergleichbarkeit und Gegenüberstellung der national erhobenen Daten auf europäischem Niveau.

Die Einwanderungsdaten nach Frankreich basieren auf dem Kriterium der Nationalität. Diese Zahlen präsentieren alle nach Frankreich eingewanderten Personen einer bestimmten Nationalität, ohne deren Herkunftsland zu kennen. Die Auswanderungsdaten der anderen EU-Länder beziehen sich auf Personen, die aus dem jeweiligen Land nach Frankreich auswandern, ohne deren Nationalität zu nennen. Diese von *EUROSTAT* veröffentlichten Daten bestätigen die Notwendigkeit einer Harmonisierung statistischer Migrationsdaten auf europäischem Niveau.

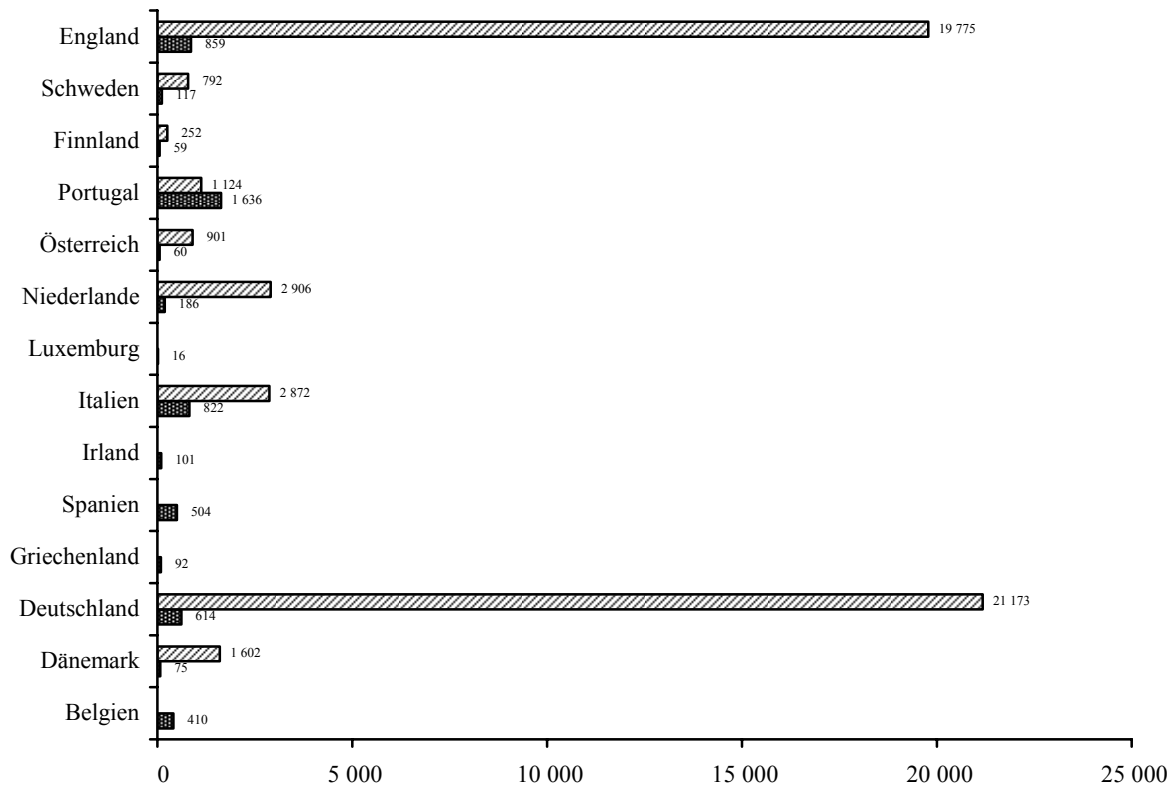
Der Datenvergleich internationaler Wanderungsströme und der Einfluss der unterschiedlichen Datenerfassungssysteme wird in Abb. 3 am Beispiel von Wanderungsströmen von Deutschland nach Frankreich genauer analysiert. Im Gegensatz zu Frankreich verfügt Deutschland über eine fortlaufende Erfassung internationaler Wanderungen. Wegzüge ins Ausland werden wie alle – gemeldeten – Zu- und Fortzüge von den Einwohnermeldeämtern der Gemeinden erfasst, die Statistischen Ämter der Länder und des Bundes führen die aggregierten Statistiken. Wegzüge von in Deutschland wohnenden Ausländern werden daneben vom Ausländerzentralregister erfasst, das vom Bundesverwaltungsamt geführt wird, neuerdings vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. Die Angaben der laufenden Bevölkerungsfortschreibung und des Ausländerzentralregisters über die Wegzüge von Ausländern unterscheiden sich jedoch erheblich und sind eine stete Quelle des Ärgernisses. Die von Deutschland erfassten Auswanderungen<sup>5</sup> nach Frankreich basieren unter anderem auf dem Kriterium der Nationalität. Diese Unterscheidung ermöglicht einen direkten Vergleich mit den Einwanderungsdaten Frankreichs, welche ebenfalls auf dem Kriterium der Nationalität beruhen und somit die Anzahl der eingewanderten Deutschen präsentieren. 6975 deutsche Staatsbürger sind 1999 nach Frankreich ausgewandert. Im selben Jahr wurden in Frankreich 614 eingewanderte deutsche Staatsbürger registriert. Mehr als 6000 deutsche Staatsbürger sind in Frankreich eingewandert ohne registriert zu werden.

---

<sup>4</sup> Long-term migrant: a person who moves to a country other than that of his or her usual residence for a period of at least a year (12 months), so that the country of destination effectively becomes his or her new country of usual residence (*United Nations* 1997).

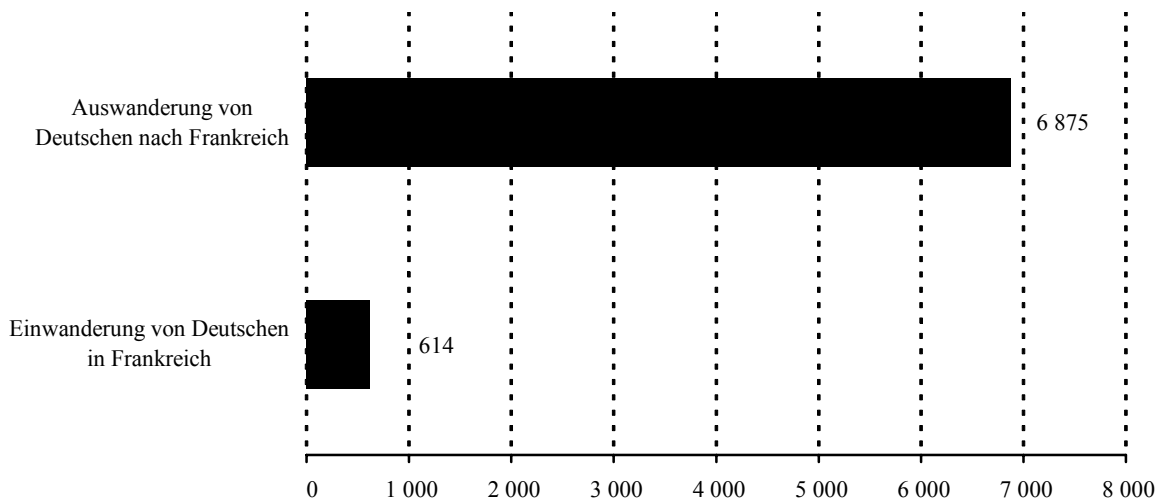
<sup>5</sup> Die deutsche Statistik enthält den zitierten UN-Definitionen folgend auch die Wohnortwechsel von Studenten, Geschäftsleuten u.a. , also nicht nur auf Dauer angelegte Veränderung des Wohnorts

**Abb. 2: Vergleich der Ein-<sup>6</sup> und Auswanderungsdaten<sup>7</sup> der Länder der EU 1999**



Quelle: Eurostat 2002 Europäische Sozialstatistik – Wanderung

**Abb. 3: Vergleich der deutschen und französischen Registrierung von Ein- und Auswanderung der Deutschen nach Frankreich 1999**



Quelle: Statistisches Bundesamt 1999: Wanderungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den übrigen EU-Staaten, Eurostat 2002 (Einwanderung nach Frankreich nach Nationalität)

<sup>6</sup> EUROSTAT Einwanderungen nach Staatsangehörigkeit 1999.

<sup>7</sup> EUROSTAT Auswanderungen nach Zielland 1999.

## 2. Europäische Migration nach Frankreich

Frankreich profitiert wie alle Gründerstaaten der EU bereits seit 1968 von der Freizügigkeit für Arbeitnehmer. Personen aus diesen Staaten hatten die Möglichkeit, sich in einem anderen Mitgliedsland unter den gleichen Bedingungen wie Inländer eine Beschäftigung zu suchen.<sup>8</sup> Der Beitritt zur EU hatte auch für weitere Staaten die volle Freizügigkeit zur Folge (teilweise mit Übergangsperioden). Diese Freizügigkeit betrifft unter anderem das permanente Aufenthaltsrecht in einem der Mitgliedsstaaten für freiberufliche oder angestellte EU-Bürger.

Mit der Schaffung des Binnenmarktes wurde diese Freizügigkeit auch auf Nichterwerbspersonen wie Rentner oder Studenten ausgeweitet<sup>9</sup>. Es gibt jedoch einige Bedingungen für einen permanenten Aufenthalt hinsichtlich der finanziellen Mittel für den Lebensunterhalt sowie der Krankenversicherung, welche vom Herkunftsland getragen werden müssen, um das jeweilige Land finanziell nicht zu belasten. Arbeitssuchende Personen haben das Recht sich in einem der Mitgliedsstaaten eine Arbeit zu suchen, wobei eine Frist von 3-6 Monaten gilt, welche jedoch bei Nachweis der ernsthaften Arbeitssuche jederzeit verlängert werden kann (*Commission Européenne* 2002).

Um die räumliche Mobilität der EU-Bürger zu fördern, gibt es Bemühungen, bisher noch bestehende Hindernisse zu beseitigen (*European Commission* 2001). Diese betreffen unter anderem die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen sowie die Übertragung der in einem anderen Mitgliedsland erworbenen sozialen Ansprüche.

### 2.1 Die Veränderung der Wanderungsströme von EU-Ausländern nach Frankreich

Hinsichtlich ihrer Geschichte, Intensität und soziodemographischer Merkmale werden zwei Migrationsströme unterschieden.

Historische Wanderungen sind vorwiegend durch politisch oder wirtschaftlich verursachte Wanderungsströme aus Italien, Spanien und Portugal gekennzeichnet. Politischer Natur waren vor allem Einwanderungen von Italienern und Spaniern, die vor den Regimen von Mussolini und Franco geflohen sind sowie Wanderungsströme aus europäischen Ländern in der Nachkriegszeit (z.B. Deutschland). Gleichzeitig zu der Rekrutierung von Arbeitskräften in Europa kam es auch in Frankreich zu einer großen Wanderungswelle aus Italien, Spanien und Portugal. Wurden diese Einwanderungen auch mit der Energiekrise 1973 gestoppt, folgten Familienzusammenführungen, die für weitere Einwanderungen sorgten. Diese Wanderungsströme sind heute in einem hohen Anteil von Rentnern unter der eingewanderten EU-Bevölkerung noch deutlich sichtbar. Mit dem Ende des Migrationsmodelles des Industriezeitalters (*Simon* 1991) haben sich auch die Migrationsströme aus EU-Mitgliedsstaaten nach Frankreich geändert.

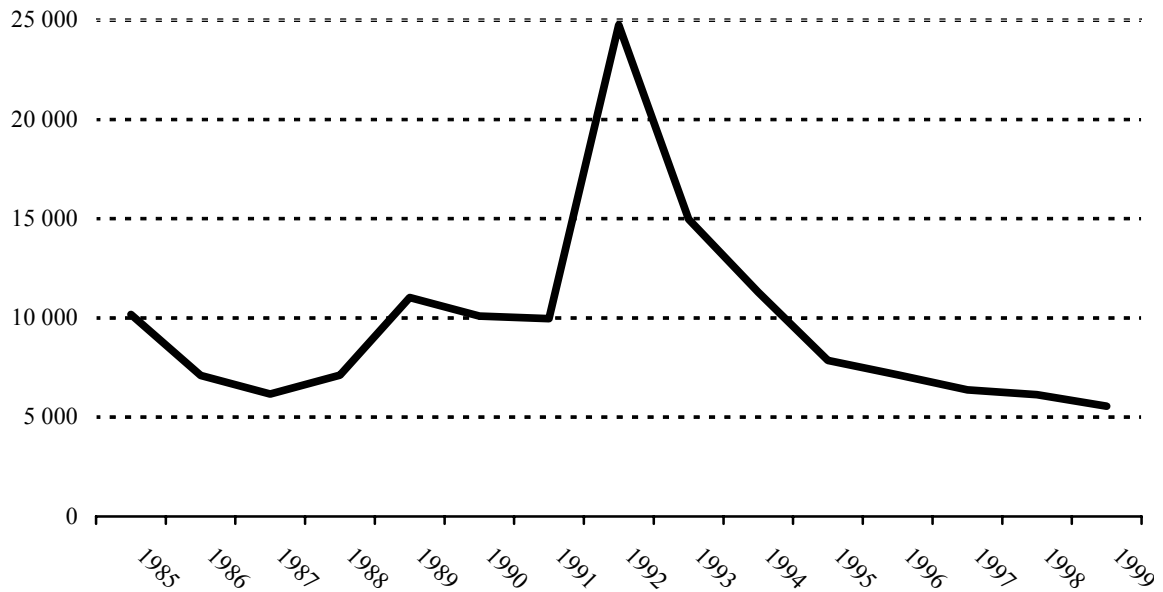
Insbesondere die Arbeitskräftewanderungen haben sich in den letzten Jahren in ihren Merkmalen geändert. Waren es in den 70er Jahren vor allem unqualifizierte Arbeitskräfte, führt die Internationalisierung und Globalisierung der Wirtschaft zu einem steigenden Bedarf an qualifizierten Arbeitskräften in allen EU-Ländern (*Heinz* 2001). Zu definitiven Wanderungen der EU-Bevölkerung kommen auch vermehrt befristete Aufenthalte hinzu, z.B. Praktika, Studienaufenthalte, berufliche Austausch.

---

<sup>8</sup> Vgl. Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 1. Januar 1955, Artikel 48.

<sup>9</sup> Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Artikel 45 (Freizügigkeit und Aufenthaltsfreiheit) Absatz (1) „Jeder Unionsbürger hat das Recht, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedsstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten.“



**Abb. 4: Einwanderung von EU-Ausländern in Frankreich**

Quelle: Eurostat 2002 (Einwanderung von EU-Ausländern 1985 – 1999)

Neben der erwerbstätigen Bevölkerung wandern auch Rentner, vor allem aus Nordeuropa, die sich durch das Klima an der Mittelmeerküste angezogen fühlen.<sup>10</sup>

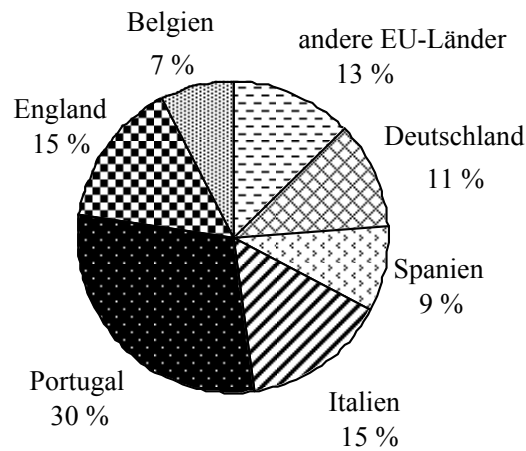
## 2.2 Einwanderung von EU-Ausländern in Frankreich

Im Gegensatz zu den meisten Mitgliedsstaaten hat Frankreich seit 1992 sinkende Einwanderungszahlen von EU-Ausländern (siehe Abb.4). Gab es 1992 noch 24.757 Personen aus der EU, die nach Frankreich eingewandert sind, waren es 1994 nur mehr 11.302 Personen und 1999 letztlich nur noch 5.551 Personen (Eurostat 2002).

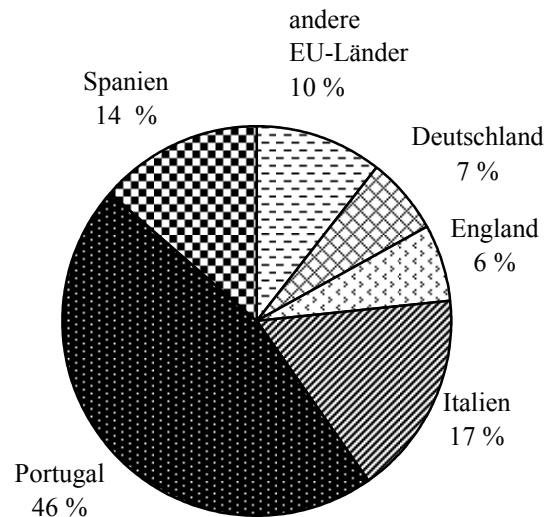
Die Wanderungsströme im Jahr 1999 waren durch Einwanderungen vorwiegend aus Richtung Portugal, England, Italien und Deutschland (siehe Abb. 5) sowie Auswanderungen nach Deutschland (31 %), England (28 %), Belgien (16 %) und Spanien (7 %) gekennzeichnet.

Nach Deutschland ist Frankreich das Land, in dem die meisten EU-Ausländer leben. Ein Großteil der eingewanderten EU-Bürger stammt aus historischen Wanderungen und kommt vor allem aus Italien, Spanien und Portugal. Abb. 6 zeigt die Anzahl der Personen aus EU-Ländern nach Staatsangehörigkeit.

<sup>10</sup> „sun-belt Effekt“ vgl. Simon 1991.

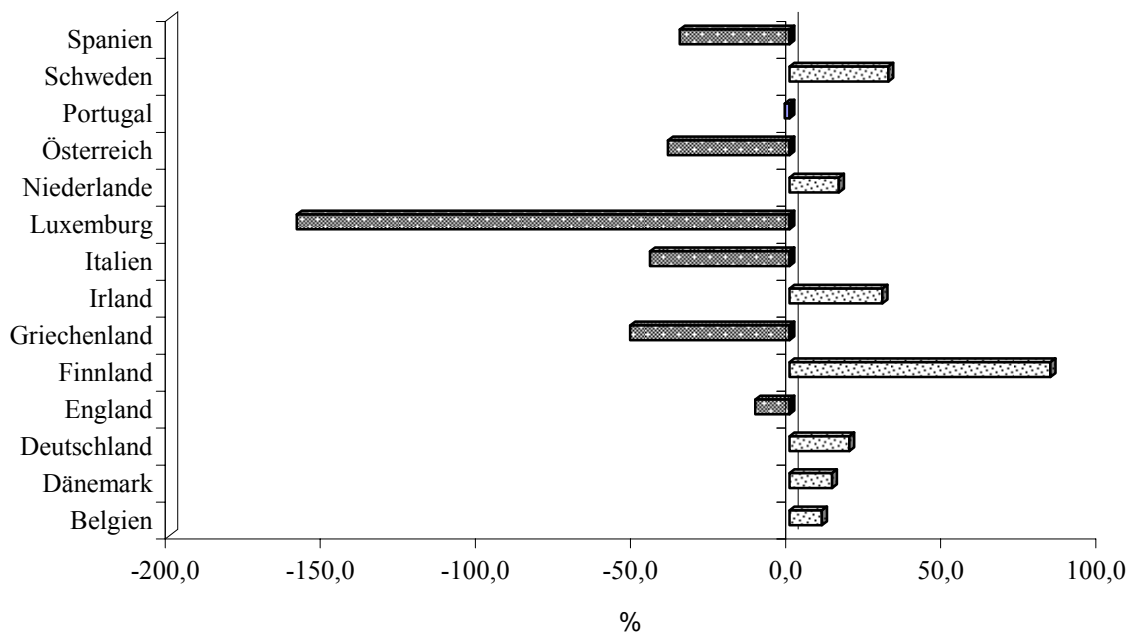
**Abb. 5: Einwanderung von EU-Ausländern nach Herkunftsland (1999)**

Quelle: Eurostat 2002 (Einwanderung nach Staatsangehörigkeit 1999)

**Abb. 6: EU-Bevölkerung in Frankreich nach Staatsangehörigkeit am 1. Januar 2000**

Quelle: Eurostat 2002 (Einwanderung nach Staatsangehörigkeit 1999)

Eine genauere Analyse der soziodemographischen Merkmale der EU-Bevölkerung erfolgt am Beispiel von Marseille, der zweitgrößten Agglomeration Frankreichs, basierend auf den Ergebnissen der Volkszählungen 1990 und 1999 sowie Sekundärdaten weiterer Statistiken.

**Abb. 7: Entwicklung der EU-Bevölkerung in Marseille zwischen 1990 und 1999**

Quelle: *INSEE*: Volkszählungen 1990, 1999

### 3. EU-Bevölkerung in Marseille

Marseille zählt ca. 800.000 Einwohner und unterteilt sich in 16 Arrondissements und 111 Quartiere. Marseille ist in das Projekt Euroméditerranée involviert, das die Wiederaufwertung der Stadt in architektonischer, wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht zum Ziel hat. Die Stadt Marseille ist seit ihrer Gründung durch internationale Wanderungen geprägt. Einwanderer aus Europa und Afrika hinterlassen ihre Spuren in der Stadtstruktur (hoher Anteil ausländischer Bevölkerung sowie Handel mit „ausländischen“ Gütern in einigen Quartieren). 11,5 % der Einwohner sind im Ausland geboren. Nimmt man die Nationalität bei der Geburt zum Kriterium, haben 14,3 % der Einwohner einen Migrationshintergrund. 3,5 % der Gesamtbevölkerung stammt aus Ländern der EU.<sup>11</sup>

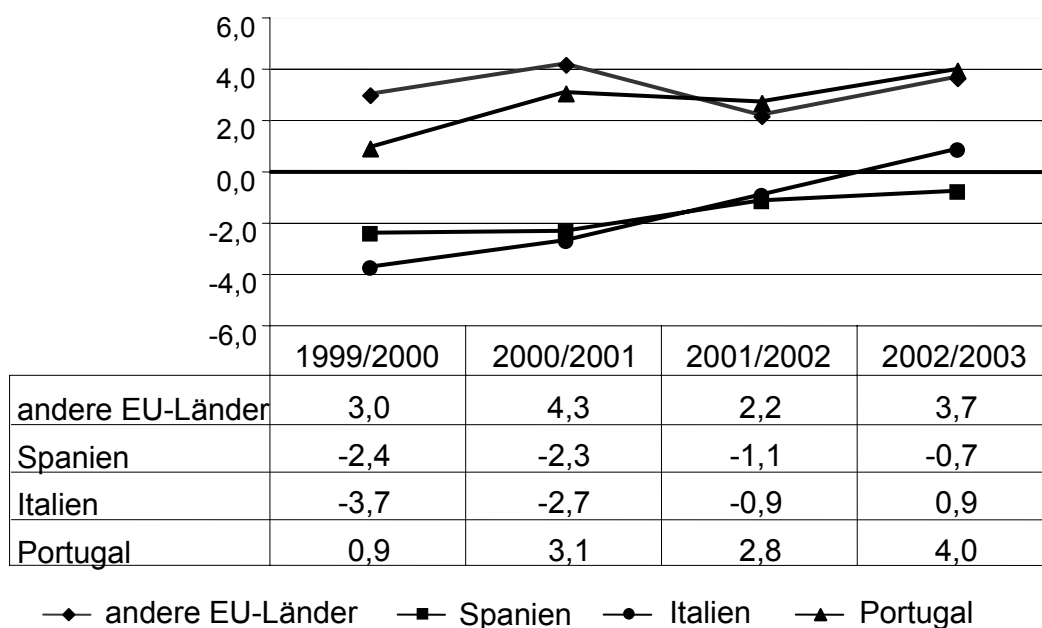
Die Entwicklung der EU-Bevölkerung zwischen 1990 und 1999 bestätigt eine Zweiteilung der Wanderungen (siehe Abb.7). Während die Zahlen der in Marseille lebenden Bevölkerung aus Italien und Spanien eine negative Entwicklung zeigen, wächst die Bevölkerung aus Finnland, Schweden, Irland, Deutschland, Niederlande, Dänemark und Belgien.

Die Entwicklung der erteilten Aufenthaltsgenehmigungen der EU-Bevölkerung im Département<sup>12</sup> zeigt ebenfalls eine positive Entwicklung von 2,3 %. Auch hier ist die Zweiteilung der Einwanderung aus EU-Ländern sichtbar, zum einen in der negativen Entwicklung (-6,5 %) der Einwanderungen aus Italien und Spanien zwischen 1999 und 2003, zum anderen in einer positiven Entwicklung von 10,5 % der Einwanderung aus anderen Ländern der EU im selben Zeitraum. Die jährliche Entwicklung der erteilten Aufenthaltsgenehmigungen wird in Abb. 8 für Personen aus Spanien, Portugal, Italien und aus anderen EU-Ländern genauer dargestellt.

<sup>11</sup> Volkszählung 1999

<sup>12</sup> Département du Bouches-du-Rhône (mit der "Landeshauptstadt" Marseille)

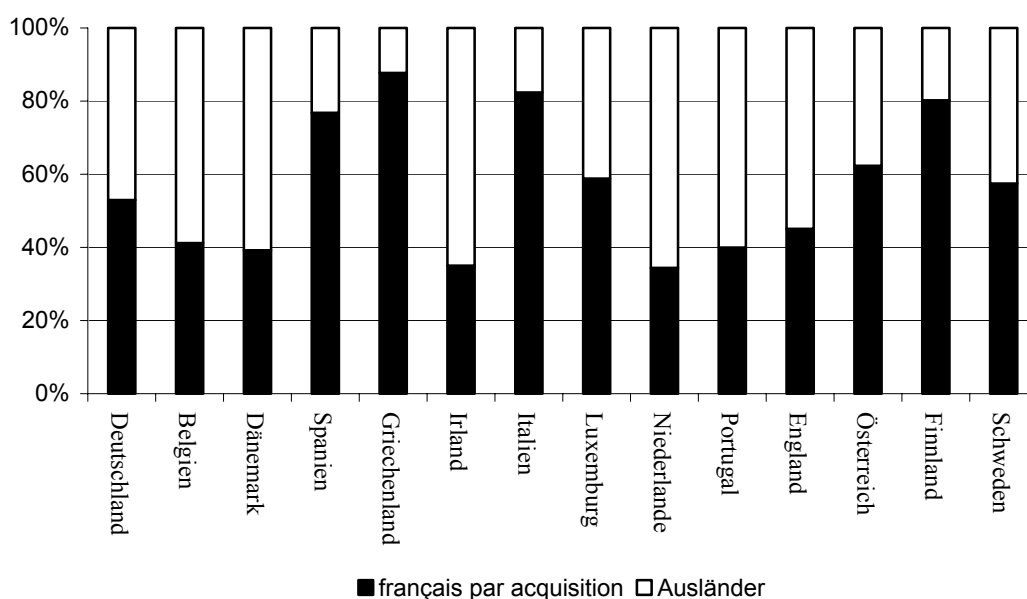
**Abb. 8: Entwicklung der erteilten Aufenthaltsgenehmigungen im Département „Bouches du Rhône“ zwischen 1999 und 2003 in %**



Quelle: Préfecture des Bouches du Rhône

74,1 % der EU Einwanderer haben die französische Staatsbürgerschaft angenommen. Dies betrifft insbesondere Personen aus historischen Einwanderungsströmen, vorwiegend aus Griechenland, Spanien und Italien. Abb. 9 zeigt das Verhältnis der ausländischen Bevölkerung zu den Personen, die die französische Staatsbürgerschaft angenommen (français par acquisition) haben für die 14 alten Mitgliedsstaaten der EU.

**Abb. 9: In Marseille lebende EU-Bevölkerung (français par acquisition, Ausländer) 1999**



Quelle: INSEE: Volkszählung 1999

**Tab. 1: In Marseille lebende EU-Bevölkerung (EU15) nach Altersklassen in % (1999)**

	Altersklassen in Jahren				
	0-14	15-24	25-39	40-59	60+
Ausländische Bevölkerung aus Italien, Spanien und Portugal	5,9	5,2	20,1	23,7	45,1
Französische Bevölkerung „par acquisition“ aus Italien, Spanien und Portugal	0,8	1,8	8,8	21,5	67,2
Ausländische Bevölkerung aus EU-Staaten (außer Italien, Spanien, Portugal)	5,6	10,5	34,9	29,0	19,9
Französische Bevölkerung „par acquisition“ aus EU-Staaten (außer Italien, Spanien, Portugal)	4,0	3,1	9,2	25,4	58,4

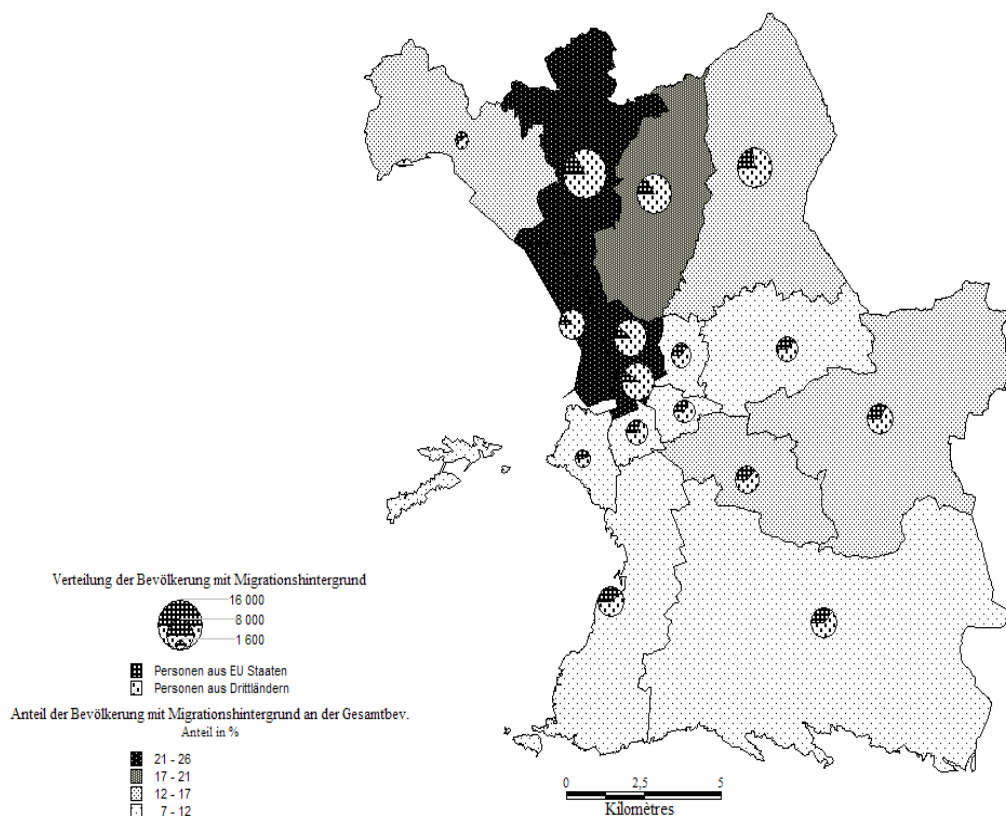
Quelle: *INSEE*: Volkszählungen 1990, 1999

59,3 % der eingewanderten EU Bürger sind älter als 60 Jahre. Dieser hohe Anteil resultiert zum einen aus den demographischen Konsequenzen der historischen Einwanderung, zum anderen zeigt es, dass die Einwanderung von älteren Personen gegenwärtig nicht unbedeutend ist. Die Einwanderungen aus Ländern der EU (außer Italien, Spanien und Portugal) zeigt einen hohen Anteil an erwerbsfähiger Bevölkerung zwischen 25 und 59 Jahren. Tabelle 1 zeigt eine genauere Datenauswertung der EU-Bevölkerung nach Altersklassen.

Die räumliche Verteilung der EU-Bevölkerung erfolgt im direkten Vergleich mit Personen aus Drittländern, auf Ebene der Arrondissements in Marseille. Die Stadt ist geteilt in die nördlichen Stadtteile, in denen vorwiegend die einkommensschwachen Schichten leben, und die südlichen Stadtteile, in denen die Mittelschicht lebt. Diese Zweiteilung basiert neben sozialen auch auf ethnischen Merkmalen (*Hayot 1996; Gothe et al. 2003*). Die Stadtteile, die einen hohen Anteil immigrierter Personen aufweisen, sind im Norden und im Zentrum der Stadt gelegen (siehe Abb. 10). Entgegengesetzt zu den Einwanderern aus Afrika (insbesondere aus Maghrebstaaten) leben die Einwanderer aus der EU nicht konzentriert in einem Viertel. Wie in der Karte (Abb. 10) dargestellt, lässt sich die EU-Bevölkerung vorwiegend in den südlichen Stadtteilen von Marseille nieder, d.h. in den Vierteln der sozialen Mittelschicht. Die folgende Karte zeigt außerdem die Verteilung der Gesamtbevölkerung mit Migrationshintergrund und das Verhältnis der EU-Bevölkerung zu Einwanderern aus Drittländern auf Ebene der 16 Arrondissements.

#### 4. Zusammenfassung

Eine fortlaufende Beobachtung der EU-Bevölkerung in Frankreich ist aufgrund unvollständiger Daten erschwert. Dennoch sind die Veränderungen der innereuropäischen Wanderungen in Marseille in einer Zweiteilung der Wanderungsströme in historische und zeitgenössische Wanderungen sichtbar. Sind die historischen Einwanderungen heute durch einen hohen Anteil an Rentnern und von der Einwanderung geprägten Stadtvierteln gekennzeichnet, werden die aktuellen Wanderungen von der erwerbsfähigen Bevölkerung dominiert und sind nicht automatisch mit einer definitiven Niederlassung

**Abb. 10: Räumliche Verteilung der Bevölkerung mit Migrationshintergrund in Marseille**

Quelle: *INSEE*: Volkszählungen 1990, 1999, Entwurf: Sandra Beer, IAR 2004

verbunden. Genauere Kenntnisse über die Aufenthaltsdauer der EU-Bevölkerung aktueller Wanderungen und die damit einhergehende räumliche und sozioökonomische Eingliederung können die Konsequenzen für Städte wie Marseille besser abschätzen lassen.

## 5. Literaturverzeichnis

- Commission Européenne*, 2002: Résider dans un autre pays de l'Union Européenne. Luxemburg
- Domenach, H.*, 2001: Les migrations internationales. In: *Léry, A.; Vimard, P.* (Hrsg.): Population et développement: les principaux cinq ans après la conférence du Caire. Les Documents et Manuels du CEPED 12, Centre français sur la population et le développement/Laboratoire Population Environnement. Paris: 51-58
- European Commission*, 2001: High level task force Skills and Mobility. Brüssel
- Eurostat*, 2002: Europäische Sozialstatistik: Wanderung. Luxemburg
- Eurostat*, 2003: Bevölkerungsstatistik: Definitionen und Methoden zur Erhebung in 31 europäischen Ländern. Luxemburg
- Gothe, K.; Weeber, H.; Weeber, R.*, 2003: Migration, Integration Stadtentwicklung - Marseille. In: Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung (Hrsg.): Stadtentwicklung durch Zuwanderer-Integration von Migranten. Berlin: 225-267

- Hayot, A.*, 1996: Marginalisation et cohabitation interethnique à Marseille. In: *Société française* 15: 4-10
- Heinz, W.*, 2001: Wirtschaftliche Integration und Arbeitskräftewanderungen in der EU. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B8/2001: 11-19
- INSEE*, 1997: *INSEE Méthodes* N°66
- Poulain, M.*, 1991: Un projet d'harmonisation des statistiques de migration internationale au sein de la Communauté Européenne. In: *Revue européenne de migration internationale* 7,2: 115-138
- Simon, G.*, 1991: Une Europe Communautaire de moins en moins mobile? In: *Revue européenne de migration internationale* 7,2: 41-59
- United Nations*, 1997: Demographic and Social Statistics: Demographic, social and migration statistics. In: *Statistical Commission/ 10-14 February 1997*

# Migration und allochthone Bevölkerung in den Niederlanden

Frank Swiaczny

*Die Niederlande weisen aufgrund ihrer kolonialen Vergangenheit, des Zuzugs von Gastarbeitern während der 1960er und 1970er Jahre und einer über viele Jahre als liberal bekannten Praxis beim Familiennachzug und der Zuwanderung von Asylbewerbern und Flüchtlingen heute einen hohen Anteil an Bevölkerung allochthoner Herkunft auf. Von diesen besitzen viele, deutlich mehr als in der Bundesrepublik, die Staatsbürgerschaft, was sowohl Folge der Kolonialwanderung als auch der umfangreichen Einbürgerung von Ausländern in der Vergangenheit ist. Aktuelle Bevölkerungsstatistiken zeigen, dass sich der Anteil allochthoner Bevölkerung in den vergangenen Jahren stark erhöht und in den großen Städten bereits fast die Bevölkerungsmehrheit erreicht hat. Hierdurch wird das multiethnisch geprägte Integrationsmodell der Niederlande, das Vorläufer in der religiösen und weltanschaulichen „Versäulung“ des Landes hat, zunehmend in Frage gestellt. Der Beitrag gibt eine kurze Einführung in die Migrationsgeschichte der Niederlande und zeigt die Entwicklung und Struktur der allochthonen Bevölkerung im Verlauf der letzten Jahre. Am Beispiel der großen Städte sollen die demographischen Rahmenbedingungen für die Integration von Allochthonen in den Niederlanden skizziert werden, die in der öffentlichen Wahrnehmung und der staatlichen Integrationsforschung zunehmend als gescheitert rezipiert wird. Die gegenwärtige Diskussion um Integration und Zuwanderung vollzieht sich dabei vor dem Hintergrund einer kontroversen Auseinandersetzung über Werte und Normen, die der Integration künftig zugrunde zu legen seien, verbunden mit der Forderung nach einer tatsächlichen „Einbürgerung“ der Allochthonen – auch der schon lange ansässigen – in die niederländische Kultur und Gesellschaft. In diesem Zusammenhang sind auch die aktuellen Bestrebungen in weiten Teilen der Politik zu sehen, Zuwanderung künftig stärker zu begrenzen und selektiv zu gestalten sowie unter den Vorbehalt der Integrationsbereitschaft zu stellen. Ausgelöst wurde dies durch den anhaltenden politischen Schock, den die politische Bewegung um Pim Fortuyn (LPF, LN) in der niederländischen „Allochthonenpolitik“ verursacht hat.*

## 1. Einleitung

Die niederländische Migrations- und Integrationsforschung unterscheidet, im Vergleich zu vielen Ländern, in denen sich die Bevölkerung mit Migrationshintergrund statistisch nur unzulänglich über die Staatsbürgerschaft oder die Selbstzuschreibung von Migranten zu einer ethnischen Gruppe abgrenzen lässt, zwischen autochthoner und allochthoner Bevölkerung (vgl. *WRR* 2001b und *Roelandt* 1994: 241).

Zu den Allochthonen der ersten Generation werden, unabhängig von der Staatsbürgerschaft, alle Personen gerechnet, die im Ausland geboren wurden und von mindestens einem Elternteil abstammen, das ebenfalls im Ausland geboren wurde. Bei der zweiten Generation der Allochthonen handelt es sich um in den Niederlanden geborene Einwohner, die mindestens ein im Ausland geborenes Elternteil haben. Für die Statistik wird hier noch zwischen Allochthonen mit einem oder zwei im Ausland geborenen Elternteilen unterschieden.



Autochthone hingegen sind Personen, die in den Niederlanden geboren wurden und von zwei ebenfalls im Inland geborenen Eltern abstammen, unabhängig von deren Staatsbürgerschaft. Somit zählen Personen aus Migrantenfamilien in der dritten Generation als Autochthone, auch wenn sich die Eltern zwischenzeitlich noch nicht haben einbürgern lassen (vgl. zur Einbürgerungspraxis Kap. 6). Das Konzept unterstellt, dass in der dritten, also der zweiten im Inland geborenen Generation mit Migrationshintergrund, die Integration so weit fortgeschritten ist, dass die betreffenden Personen für statistische und sozialwissenschaftliche Zwecke den Allochthonen zugerechnet werden können. Im Zusammenhang mit der Diskussion um die unzureichende Integration einiger allochthoner Bevölkerungsgruppen und der bei diesen auch in der zweiten Generation anhaltenden Tendenz, Ehepartner aus dem Herkunftsland zu wählen, wird diese Annahme zunehmend nicht mehr als zutreffend beurteilt (vgl. Kap. 7). Gegenwärtig wird daher eine Ausweitung der Definition auf Allochthone der dritten Generation erwogen.<sup>1</sup>

Die amtliche Statistik unterscheidet weiterhin nach den Herkunftsländern, wobei alle westlichen Industrieländer (Europa, Nordamerika, Ozeanien und Japan) und aufgrund der sozioökonomischen Struktur der Zuwanderung in die Niederlande auch Indonesien als „westlich“ gelten, alle übrigen Länder als „nicht westlich“. Der Anteil nicht westlicher Allochthonen wird in vielen Bereichen als Indikator für zusätzlichen Integrations- und damit verbundenem Finanzbedarf herangezogen, so beispielsweise bei der Festlegung von Klassengrößen und zusätzlicher Sachmittelausstattung in „Schwarzen Schulen“ (niederländische Bezeichnung von Schulen mit hohem Allochthonenanteil).

## 2. Überblick zur Wanderungsgeschichte

Die Migrationsgeschichte der Niederlande zeichnet sich durch eine Kombination von Wandermustern aus, wie sie als Folge der Auflösung der Kolonialreiche nach dem Zweiten Weltkrieg für die ehemaligen Kolonialstaaten charakteristisch sind (z.B. England und Frankreich, vgl. *Wesseling* 1999) sowie einer arbeitsmarktorientierten „Gastarbeiterwanderung“, wie sie beispielsweise auch in der Bundesrepublik in den 1950er und 1960er Jahren erfolgte (vgl. den Überblick bei *CBS* 1999: 67-83). In den Niederlanden besteht eine lange Tradition der Zuwanderung, die bis in das 17. Jahrhundert („Goldenes Zeitalter“) zurück reicht, als die Niederlande und insbesondere Amsterdam das Zentrum des Welthandels darstellten. Während dieser Zeit haben sich u.a. protestantische Glaubensflüchtlinge aus ganz Europa, aber auch sephardische Juden in den Niederlanden angesiedelt. Beide Gruppen haben damals entscheidend zum wirtschaftlichen Erfolg der Niederlande beigetragen.

Seit dem Ende des 18. Jahrhunderts fielen die Niederlande in der wirtschaftlichen Entwicklung hinter stärker industrialisierte Länder zurück. Die Niederlande wurden zunehmend von einer Zuwanderungs- zu einer Abwanderungsregion. Zwischen 1865 und 1960 kumulierte sich der Wanderungsverlust auf rund 500.000 Personen, seit 1960 hat sich der Wanderungsverlust zu einem kumulierten Wanderungsgewinn in etwa gleicher Höhe entwickelt (*NIDI* 2003a: 19).

Bereits 1946, noch vor der Unabhängigkeit Indonesiens im Jahr 1949, setzte eine Abwanderung aus der damaligen Kolonie ein, in deren Rahmen bis 1960 etwa 300.000 Personen in die Niederlande kamen. Seither ist die Zuwanderung aus Indonesien (das nach der niederländischen Nomenklatur zu den „westlichen“ Ländern gehört) auf durchschnittlich etwa 2.000 Personen pro Jahr zurückgegangen (vgl. für die folgende Übersicht *Böcker/Groenendijk* 2004 und *Neske/Currie* 2004:

---

<sup>1</sup> Vgl. zu aktuellen Entwicklungen und niederländischen Begriffen Kap. 10: Zeitungsberichte.

162f). Nach der Unabhängigkeit Indonesiens wanderten 1951 auch etwa 12.500 Molukker (ehemalige Mitglieder der niederländischen Kolonialarmee und ihre Angehörigen) zu, die nach dem erfolglosen Versuch eine unabhängige Republik zu gründen aus politischen Gründen Indonesien verlassen mussten (vgl. auch *Verkuyten et al.* 1999).

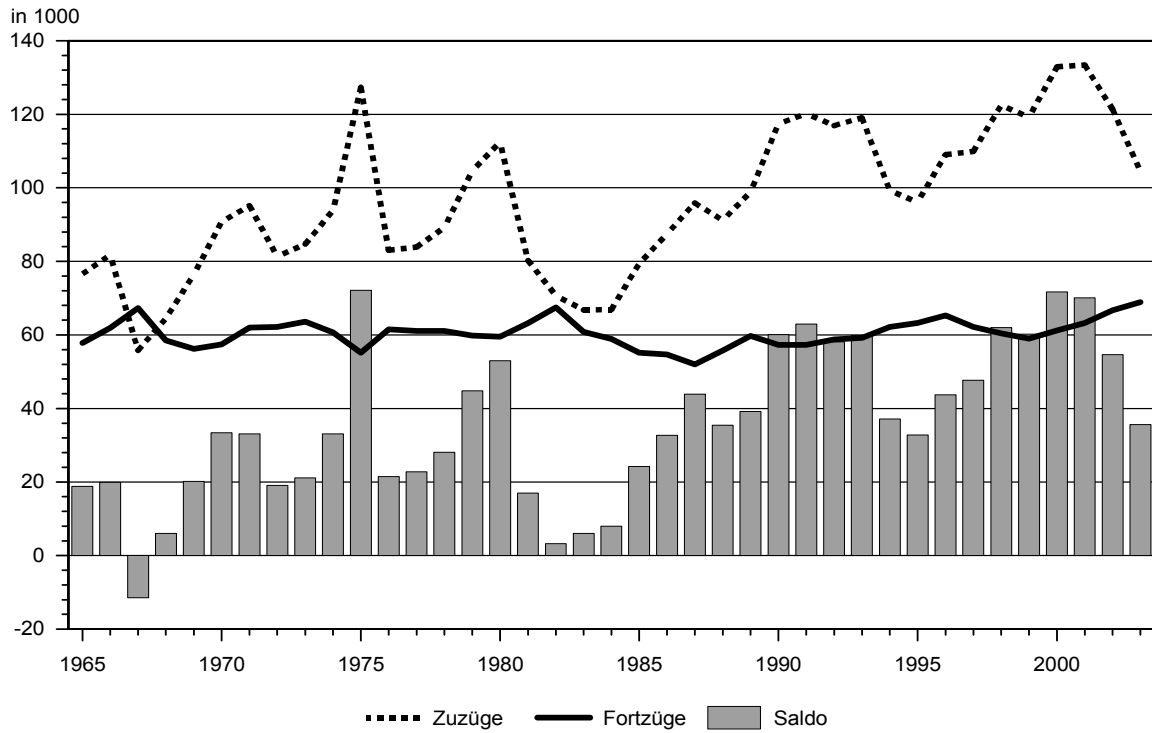
Aus dem früher zum niederländischen Kolonialreich gehörenden Surinam erfolgte ebenfalls eine Zuwanderung in die Niederlande, vor allem nachdem die Einwohner von Surinam 1954 die niederländische Staatsbürgerschaft erhielten. Höhepunkte der Migration waren vor der Unabhängigkeit Surinams 1975 und der Einführung einer Visumpflicht 1980 zu verzeichnen. Seit 1980 beträgt die Zuwanderung durchschnittlich 5.500 Personen pro Jahr. Seit den 1970er Jahren verzeichnen die Niederlande auch eine geringe Zuwanderung von den niederländischen Antillen, die noch immer zum niederländischen Staatsverband gehören. Zwischen 1998 und 2001, während einer Hochkonjunktur im Mutterland, erreichte die Migration einen Umfang von rund 10.000 Personen pro Jahr, seither mit fallender Tendenz (vgl. auch *Oostindie* 1988).

Die Gastarbeiterwanderung setzte in den Niederlanden erst 1965 ein, später als in anderen europäischen Ländern. Nachdem zu diesem Zeitpunkt die Gastarbeiterwanderung aus südeuropäischen Ländern bereits ihren Höhepunkt überschritten hatte, erfolgte die Anwerbung von Gastarbeitern für die Niederlande hauptsächlich in der Türkei und Marokko, so dass beide Gruppen heute einen großen Anteil der allochthonen Bevölkerung stellen (vgl. Kap. 2). Das Wanderungsmaximum an Gastarbeitern lag in den Niederlanden in den 1970er Jahren. Türkische Migranten kamen verstärkt auch Ende der 1980er Jahre in die Niederlande. Seither dominieren „moderne“ Migrationsmuster, die durch Familienzusammenführung, Asylbewerber, Flüchtlinge und verschiedene Gruppen neuer Arbeitsmigranten (darunter auch viele hoch qualifizierte EU-Ausländer) geprägt sind und zu einer hinsichtlich Herkunftsländern und Wanderungsgründen heterogeneren Zuwanderung führen, wie sie gegenwärtig auch für andere europäische Länder charakteristisch ist (Überblick bei *CBS* 2003a und 2004; *De Lange* 2004; *Gordijn* 1996; *Odé/Van der Knaap* 1998; *Penninx et al.* 1993; *Rees et al.* 1998; *Van Amersfoort* 1993; *Van Der Pennen et al.* 1999; *Vos* 1995 und *Zorlu/Hartog* 2001).

### 3. Zuwanderung in die Niederlande

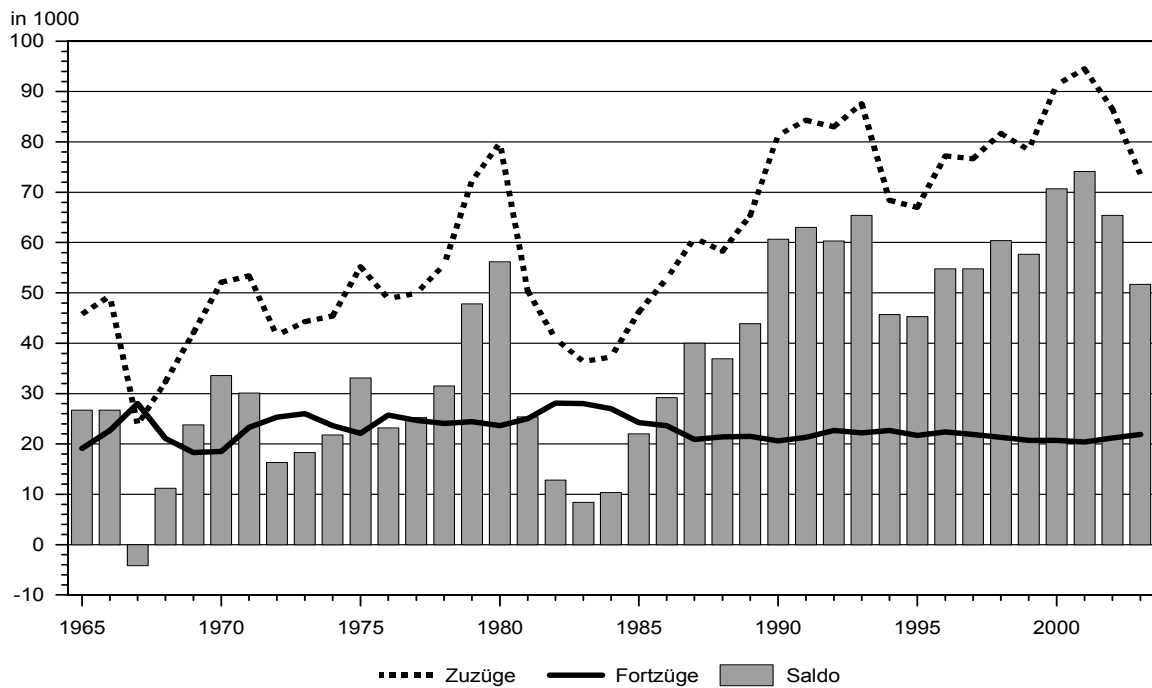
Die Zuwanderung in die Niederlande ist bis in die 1990er Jahre stark von der Gastarbeiterwanderung und damit von der wirtschaftlichen Entwicklung geprägt. Betrachtet man die Zuwanderung und die Wanderungssalden, so zeigen diese eine zeitliche Dynamik, die durchaus mit der Entwicklung in Deutschland vergleichbar ist. Negative oder niedrige Wanderungssalden finden sich 1967, Mitte der 1970er und Anfang der 1980er Jahre, als die Niederlande von einer wirtschaftlichen Rezession ergriffen wurden (vgl. Abb. 1, für Deutschland *Münz* 2002 und *Swiaczny* 1999). Ein Vergleich der Gesamtwanderungssalden mit den Wanderungssalden der Ausländer (vgl. Abb. 2) zeigt hier jedoch einige Besonderheiten. In den Niederlanden wirkte sich Mitte der 1970er Jahre, als in Deutschland in Folge der Ölkrise negative Wanderungssalden herrschten, die Zuwanderung aus Surinam vor deren Unabhängigkeit durch ein Maximum an Immigranten aus, bis zum Ende des Jahrzehnts hielt diese Entwicklung an und erreichte vor der Einführung eines Visumzwangs für Surinamer 1980 einen weiteren Höhepunkt. In den 1990er Jahren erleben die Niederlande durchgängig hohe positive Wanderungssalden bei den Ausländern, wobei diese Entwicklung Parallelen bei den Türken und Marokkanern findet, bei denen sie auf verstärkte Familienzusammenführung zurückzuführen ist (vgl. Abb. 3 und 4). Ende der 1990er Jahre geht die Zuwanderung von Türken und Marokkanern zurück, die Wanderungssalden der Ausländer bleiben jedoch aufgrund der Asylwanderung und der Aufnahme von Flüchtlingen sehr hoch. Seit 2002 sind die Wanderungssalden aufgrund der

**Abb. 1: Zu- und Fortzüge sowie Wanderungssaldo insgesamt 1965 bis 2003**



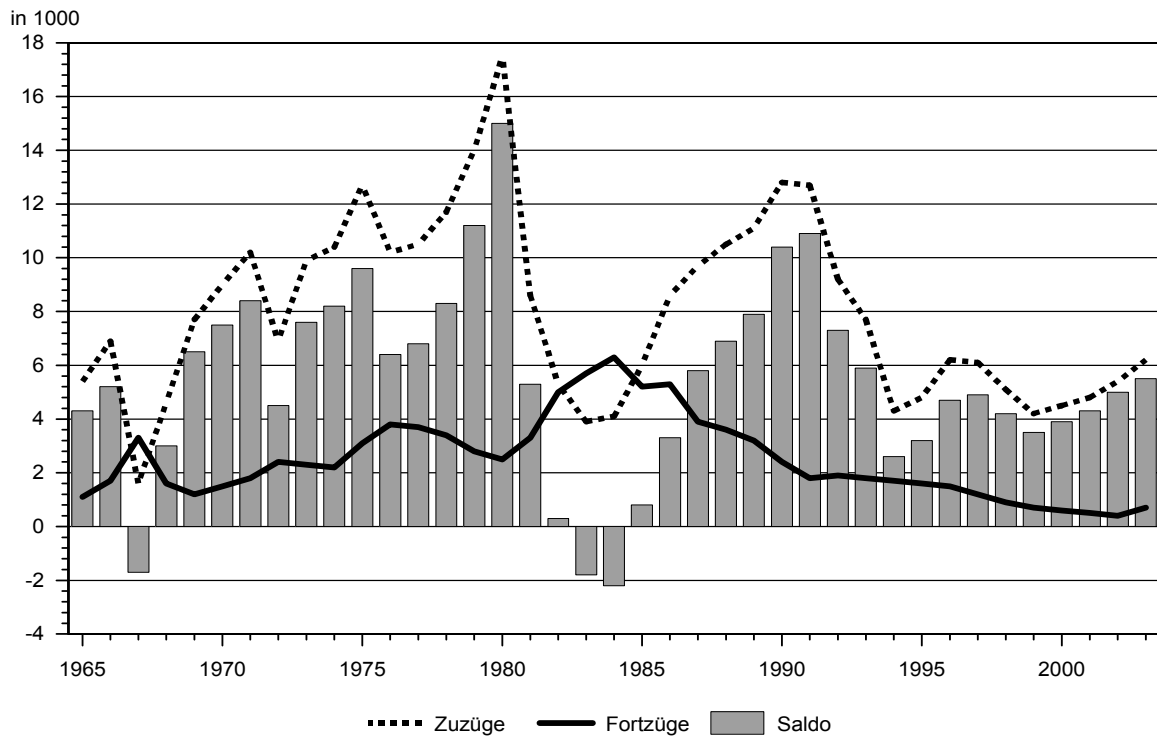
Quelle: CBS, eigene Berechnungen

**Abb. 2: Zu- und Fortzüge sowie Wanderungssaldo Ausländer 1965 bis 2003**



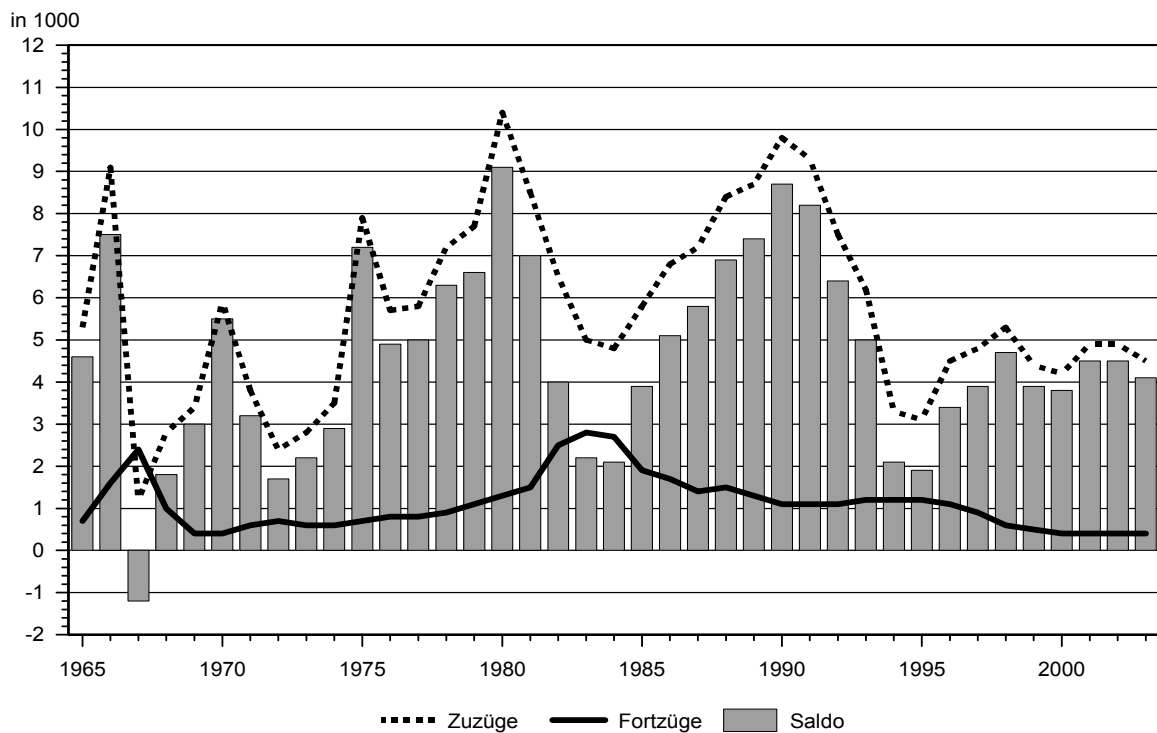
Quelle: CBS, eigene Berechnungen

**Abb. 3: Zu- und Fortzüge sowie Wanderungssaldo Türken 1965 bis 2003**

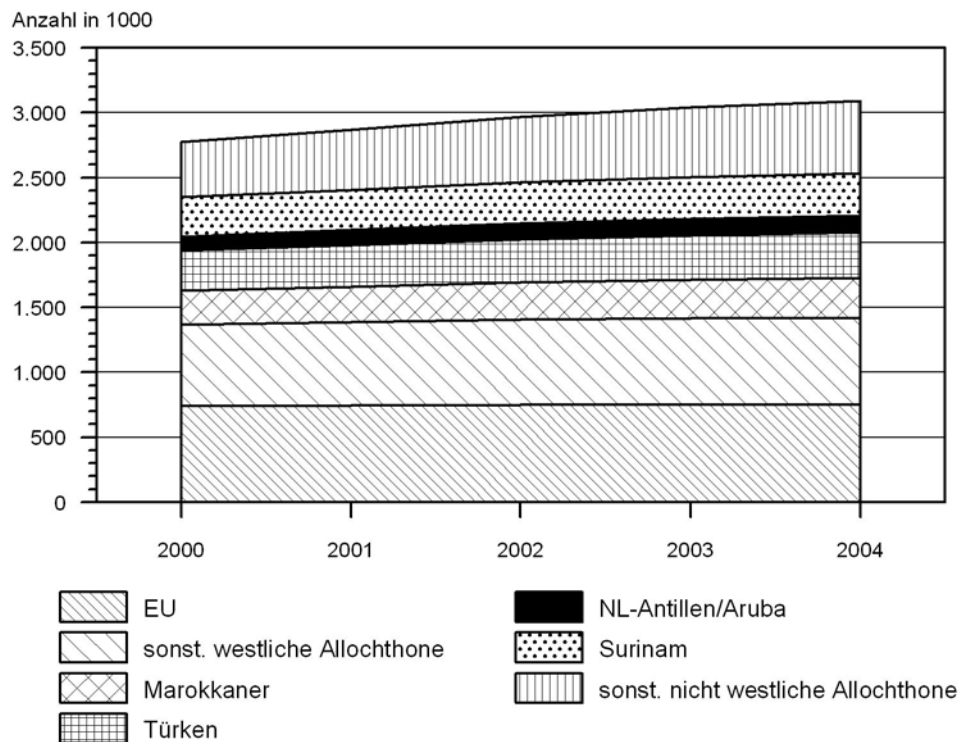


Quelle: CBS, eigene Berechnungen

**Abb. 4: Zu- und Fortzüge sowie Wanderungssaldo Marokkaner 1965 bis 2003**



Quelle: CBS, eigene Berechnungen

**Abb. 5: Bevölkerungsentwicklung der Allochthonen 2000 bis 2004**

Quelle: CBS, eigene Berechnungen

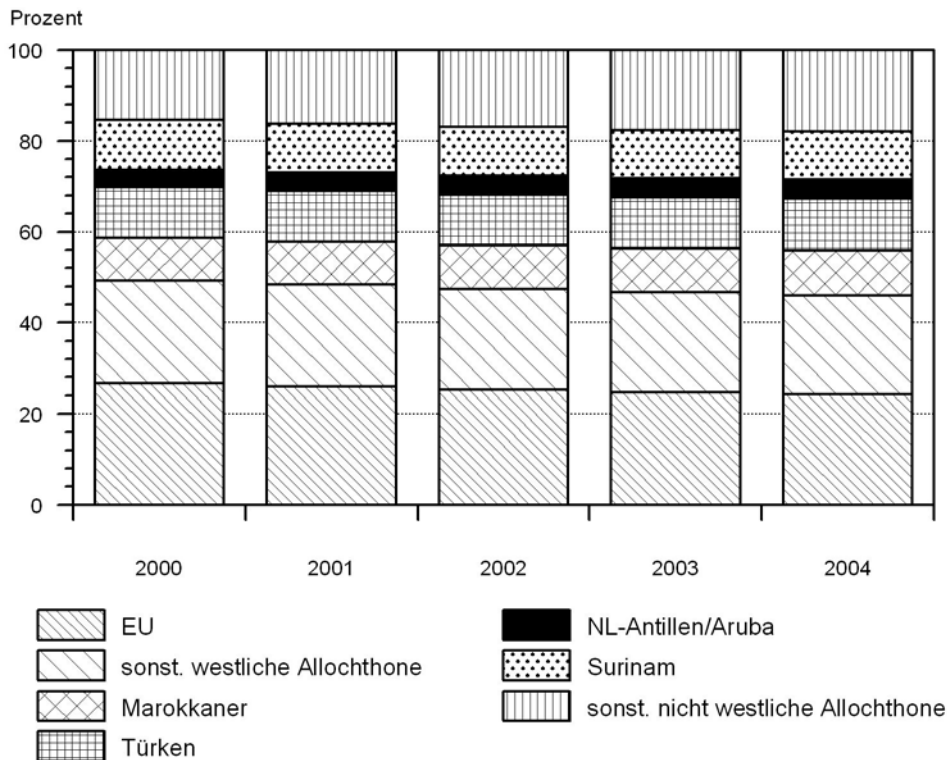
verschärften Asylgesetzgebung und höheren Anforderungen an die Integration der Migranten (u.a. „Einbürgerungskurse“) wieder rückläufig, liegen jedoch mit über 50.000 in 2003 noch immer deutlich über dem Durchschnitt der 1960er bis 1980er Jahre. Eine deutliche Begrenzung der Zuwanderung, wie sie in Deutschland in den letzten Jahren stattgefunden hat, ist in den Niederlanden derzeit noch nicht zu beobachten (vgl. CBS 1999 und NIDI 2003b: 92-95).

## 4 Allochthone in den Niederlanden

### 4.1 Zahlenmäßige Entwicklung der Allochthonen

Die in Abbildung 5 dargestellte Entwicklung des allochthonen Bevölkerungsbestandes (jeweils zum 1. Januar des Jahres) zeigt in den vergangenen vier Jahren ein deutliches Wachstum der Allochthonen in den Niederlanden. Ihre Zahl stieg von rund 2,775 Mio. 2000 um etwa 313.000 auf 3,088 Mio. Personen 2004 und erreichte damit 111,3 % (2000=100).<sup>2</sup> Eine weit überdurchschnittliche Entwicklung verzeichnen die nicht westlichen Allochthonen, deren Zahl sich auf 118,4 % erhöht hat (2004: 1,668 Mio.), wohingegen die Zahl der Allochthonen aus EU-Ländern nur auf 101,2 % gestiegen ist (2004: 748.000). Bei den beiden bedeutendsten nationalen Gruppen der Türken und Marokkaner mit 350.000 bzw. 306.000 Einwohnern im Jahr 2004 stieg der Wert auf

<sup>2</sup> Alle Statistischen Angaben sind, soweit nicht anders angegeben, eigene Berechnungen nach CBS Statline [www.cbs.nl], Stand: 10/2004.

**Abb. 6: Relative Anteile der Allochthonen 2000 bis 2004**

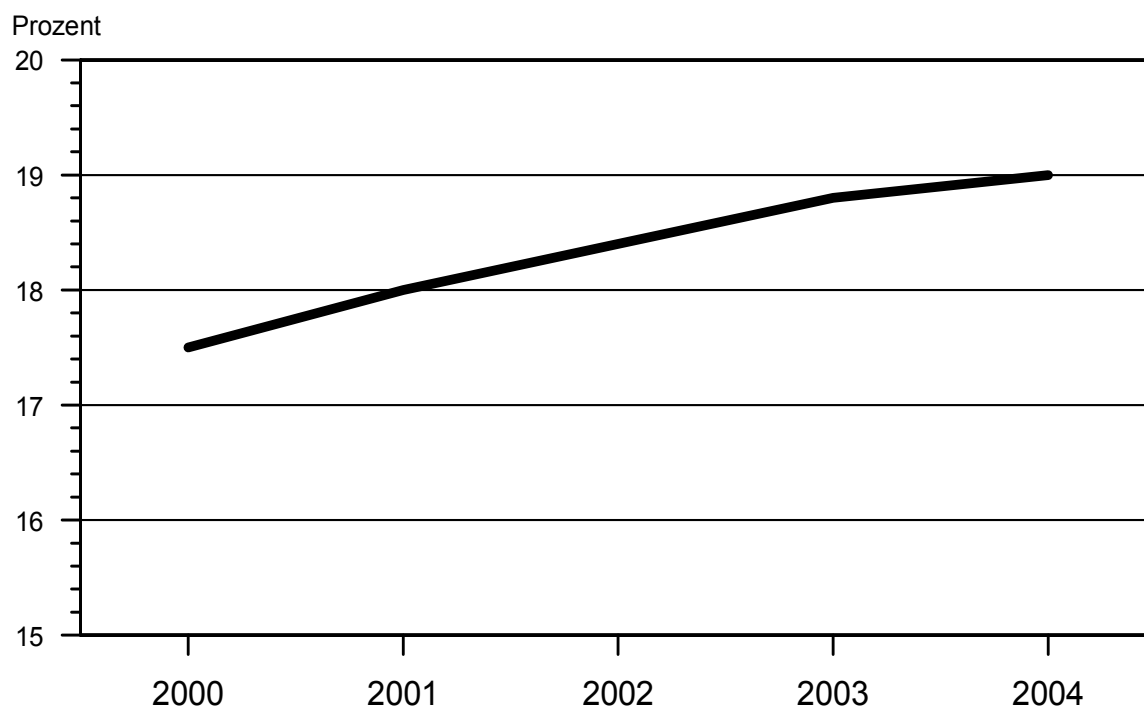
Quelle: CBS, eigene Berechnungen

113,8 bzw. 116,8 %. Die höchste Steigerung erreichten die sonstigen nicht westlichen Allochthonen mit 127,2 % und einem Zuwachs von rund 116.000 Personen.

#### 4.2 Bevölkerungsanteile der Allochthonen

Die relativen Anteile an der allochthonen Bevölkerung (vgl. Abb. 6) sind zwischen 2000 und 2004 bei einer Herkunft aus EU-Ländern von 26,6 % auf 24,2 % und den sonstigen westlichen Allochthonen von 22,6 % auf 21,7 % gefallen. Ein Rückgang hat auch bei den Surinamern stattgefunden, von 10,9 % auf 10,5 %. Die Anteile der Türken und Marokkaner sind in diesem Zeitraum nur leicht von 11,1 % auf 11,4 % und von 9,5 % auf 9,9 % gestiegen, die der Allochthonen von den niederländischen Antillen von 3,9 % auf 4,2 %. Relativ zugenommen haben die sonstigen nicht westlichen Allochthonen, ihr Anteil stieg von 15,4 % 2000 auf 18,0 % in 2004.

Der Zuwachs von mehr als 310.000 Allochthonen zwischen 2000 und 2004 hat auch dazu geführt, dass der Anteil der Allochthonen an der Gesamtbevölkerung in nur vier Jahren erheblich gestiegen ist, und zwar von rund 17,5 % auf 19 % (vgl. Abb. 7). Damit relativiert sich auch der niedrige Ausländeranteil, der in der amtlichen Statistik für die Niederlande ausgewiesen wird (2000: 4,1 %, 2004: 4,3 %) und der einerseits auf der Zuwanderung von Personen mit niederländischer Staatsbürgerschaft von den niederländischen Antillen beruht und andererseits durch die sehr hohen Einbürgerungszahlen verursacht wird (vgl. Kap. 4.3). In Deutschland, das einen mehr als doppelt so hohen Ausländeranteil hat als die Niederlande (vgl. *Statistisches Bundesamt* unter: [www.destatis.de](http://www.destatis.de)), liegt der Anteil „allochthoner“ Bevölkerung unter Einbeziehung der eingebür-

**Abb. 7: Anteil der Allochthonen an der Gesamtbevölkerung 2000 bis 2004**

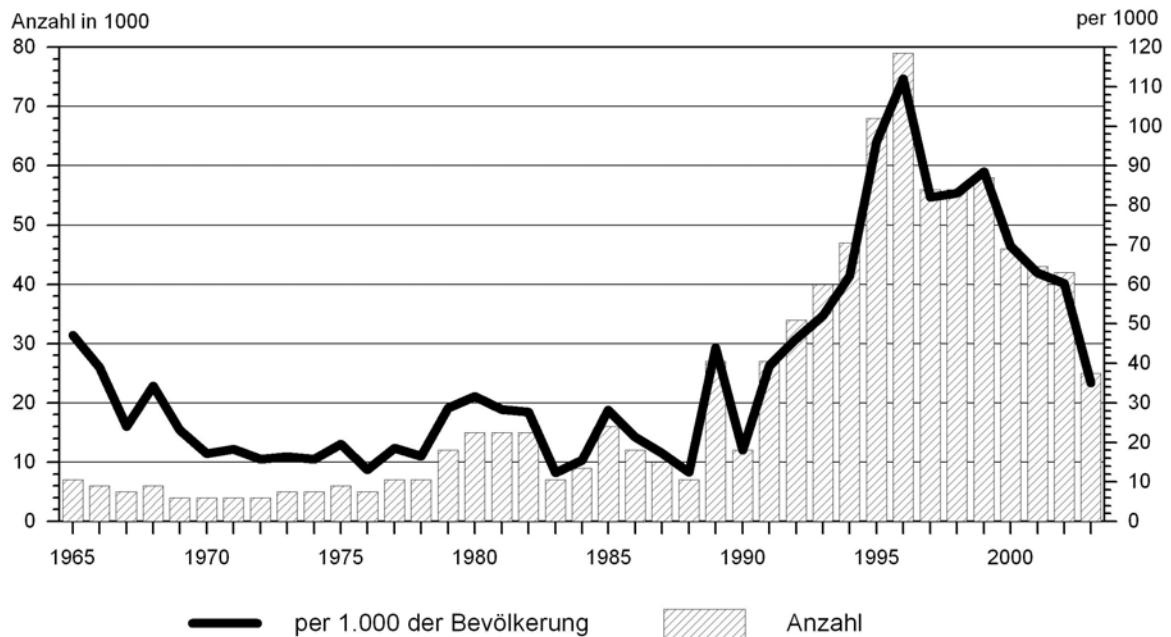
Quelle: CBS, eigene Berechnungen

gerten Ausländer der ersten und zweiten Generation sowie der Aussiedler einschließlich ihrer Familienangehörigen mit deutschem Pass deutlich niedriger als in den Niederlanden.<sup>3</sup>

### 4.3 Einbürgerungen

Einbürgerungen haben in den Niederlanden nach der Änderung des Staatsbürgerschaftsgesetzes im Jahr 1985 (vgl. Kap. 6), das auch eine doppelte Staatsbürgerschaft ermöglicht, vor allem seit Beginn der 1990er Jahre stark zugenommen und 1996 fast 80.000 Fälle erreicht (vgl. Abb. 8). Dies entspricht 110 Einbürgerungsfällen je 1.000 ausländischen Einwohnern. Nachdem die Möglichkeit einer doppelten Staatsbürgerschaft 1997 wieder eingeschränkt wurde, gingen die Einbürgerungen leicht zurück. Aufgrund der über viele Jahre anhaltend hohen Einbürgerungszahlen geht mittlerweile auch das Potential an einbürgerungsfähigen Personen zurück – die in den Niederlanden geborenen Allochthonen der Dritten Generation erhalten die niederländische Staatsbürgerschaft bereits bei der Geburt – so dass der absolute und relative Rückgang der Einbürgerungen nicht als Anzeichen für eine generell verminderte Einbürgerungsbereitschaft zu sehen ist. Durch die hohen Einbürgerungszahlen bleibt der Ausländeranteil in den Niederlanden, trotz der hohen Zuwanderung von jährlich mehr als 50.000 Ausländern zwischen 1990 und 2004, mit Werten leicht über 4 % konstant und liegt deutlich unter dem Ausländeranteil in der Bundesrepublik (NIDI 2003b: 148 und CBS).

<sup>3</sup> Geburtsland-basierte Daten liegen für Deutschland nicht vor, vgl. aber Ausländer 2003: 7,3 Mio.= 8,9 %; Einbürgerungen von Ausländern einschließlich Aussiedlern 1990-2003: 3,4 Mio = 4 % (Statistisches Bundesamt/Bundesverwaltungsamt).

**Abb. 8: Einbürgerungen 1965 bis 2003**

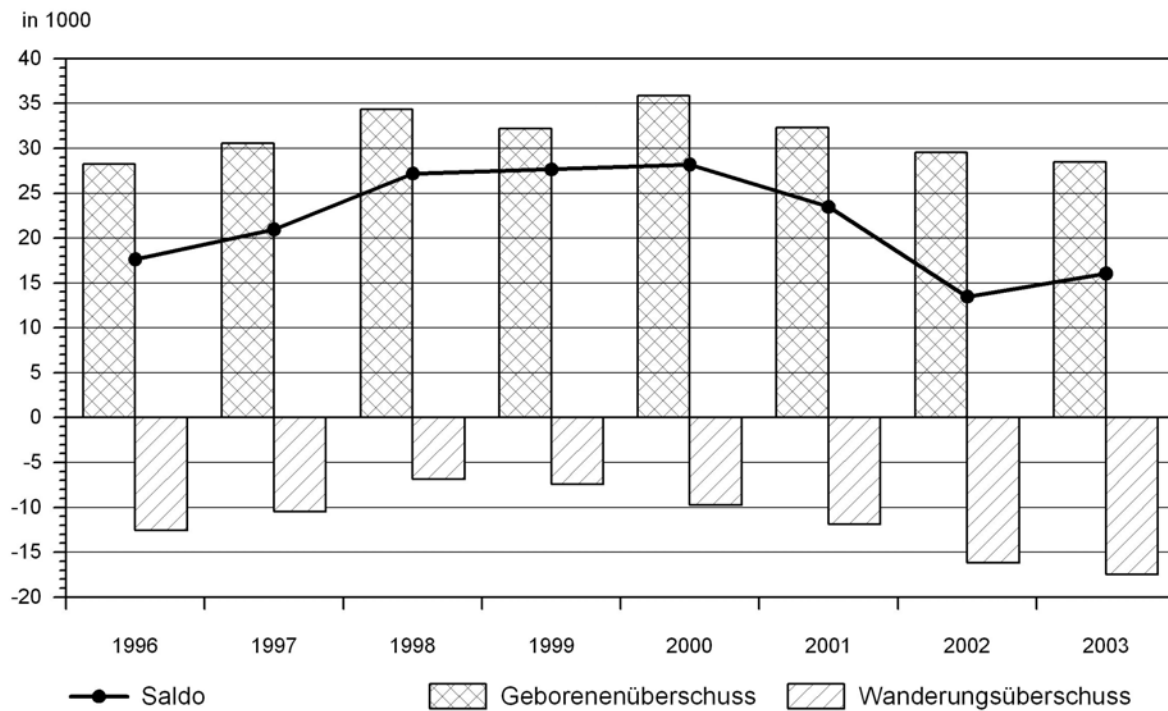
Quelle: CBS, eigene Berechnungen

#### 4.4 Bevölkerungsdynamik der Allochthonen

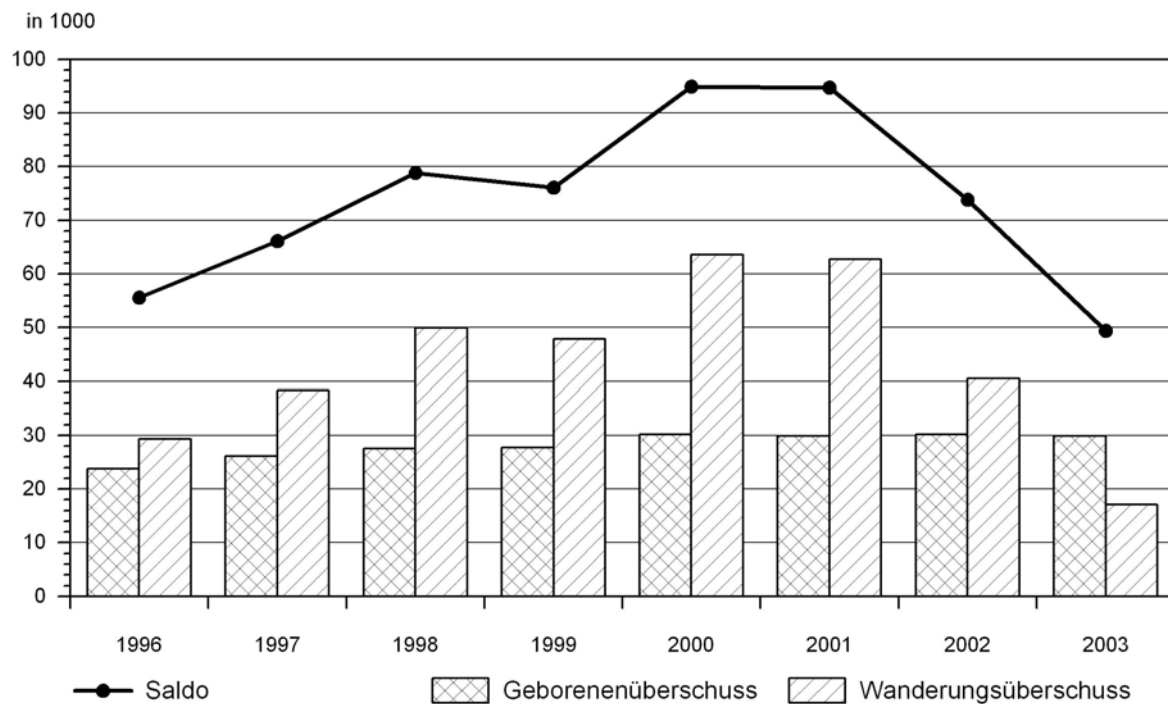
Erhebliche Unterschiede zwischen autochthoner und allochthoner Bevölkerung ergeben sich hinsichtlich der Bevölkerungsdynamik. In den Niederlanden erreicht die autochthone Bevölkerung seit der zweiten Hälfte der 1990er Jahre einen jährlichen Geborenenüberschuss von etwa 25.000 bis 35.000. Der Wanderungssaldo dagegen ist in dieser Zeit durchgängig leicht negativ, zuletzt mit einem Betrag von mehr als -15.000 (vgl. Abb. 9 und *NIDI* 2003a: 14). Hieraus resultieren 2003 ein Saldo von etwa 15.000 und ein Bevölkerungswachstum der Autochthonen von etwa 0,1 % (2000: 0,2 %).

Bei den Allochthonen beträgt der Geborenenüberschuss zwischen etwa 25.000 und 30.000, wobei zu berücksichtigen ist, dass die allochthone Bevölkerung nur die erste und zweite Generation umfasst, unter denen die in den 1960er und 1970er Jahren zugewanderte Gastarbeiterpopulation mittlerweile stark gealtert ist und als Eltern kaum noch in Frage kommt. Der Wanderungssaldo liegt bei den Allochthonen über diesen Werten und erreichte 2000 und 2001 Spitzenwerte von über 60.000 pro Jahr. Seither zeichnet sich eine Trendwende ab (vgl. Kap. 3), 2003 erreichte der Wanderungssaldo einen sehr geringen Wert, wodurch das natürliche Bevölkerungswachstum mit rund 30.000 größer ist als der Wanderungsüberschuss mit 17.000 (einschließlich administrativer Korrekturen, vgl. Abb. 10). 2003 resultiert hieraus ein Bevölkerungswachstum von 1,6 % (2000: 3,4 %). Im Gegensatz zu den nicht westlichen Allochthonen, deren Bevölkerungsdynamik weitgehend parallel zur Gruppe der Allochthonen insgesamt verläuft, zeigen die westlichen Allochthonen ein deutlich differenziertes Bild (Abb. 11 und 12). Die Bevölkerungsdynamik der westlichen Allochthonen ist weit überdurchschnittlich durch die Wanderungsgewinne geprägt, das natürliche Bevölkerungswachstum dieser Gruppe liegt nahe Null.

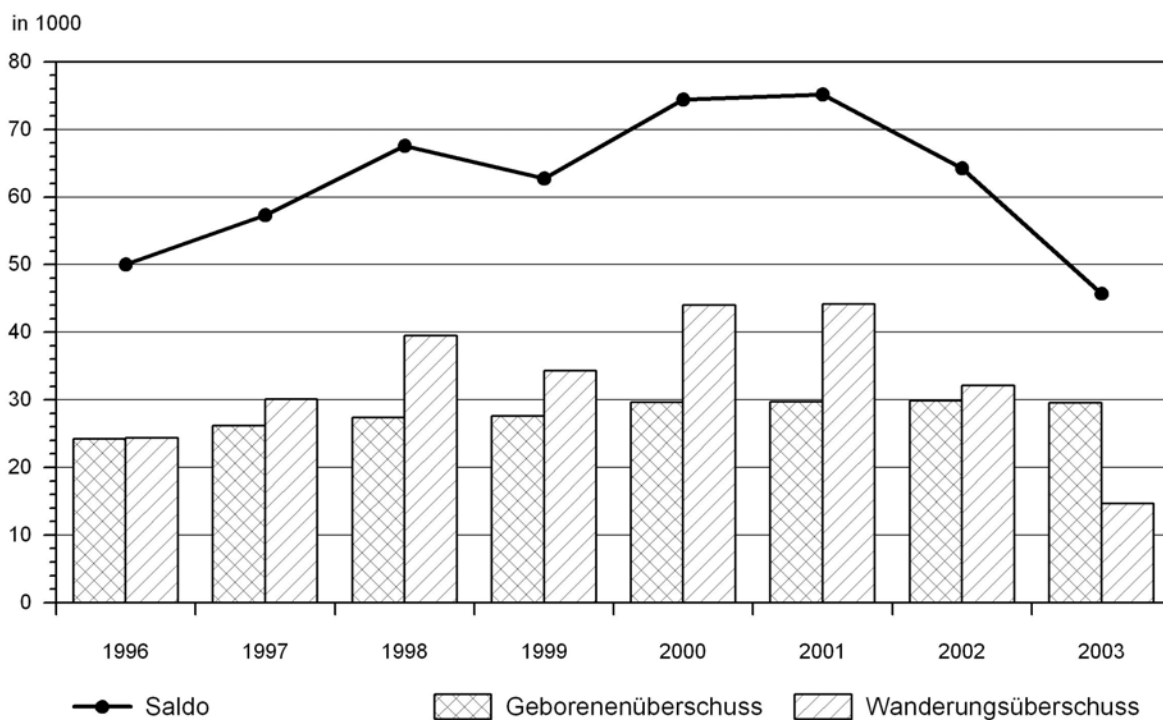


**Abb. 9: Bevölkerungsdynamik der Autochthonen 1996 bis 2003**

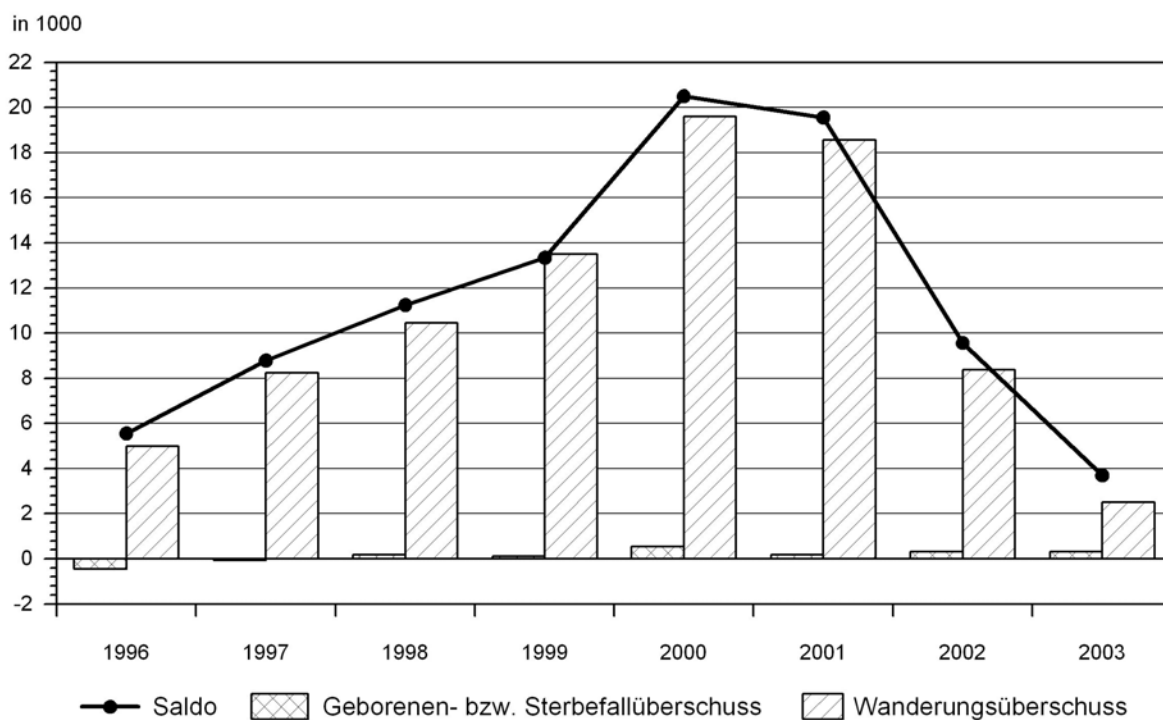
Quelle: CBS, eigene Berechnungen

**Abb. 10: Bevölkerungsdynamik der Allochthonen 1996 bis 2003**

Quelle: CBS, eigene Berechnungen

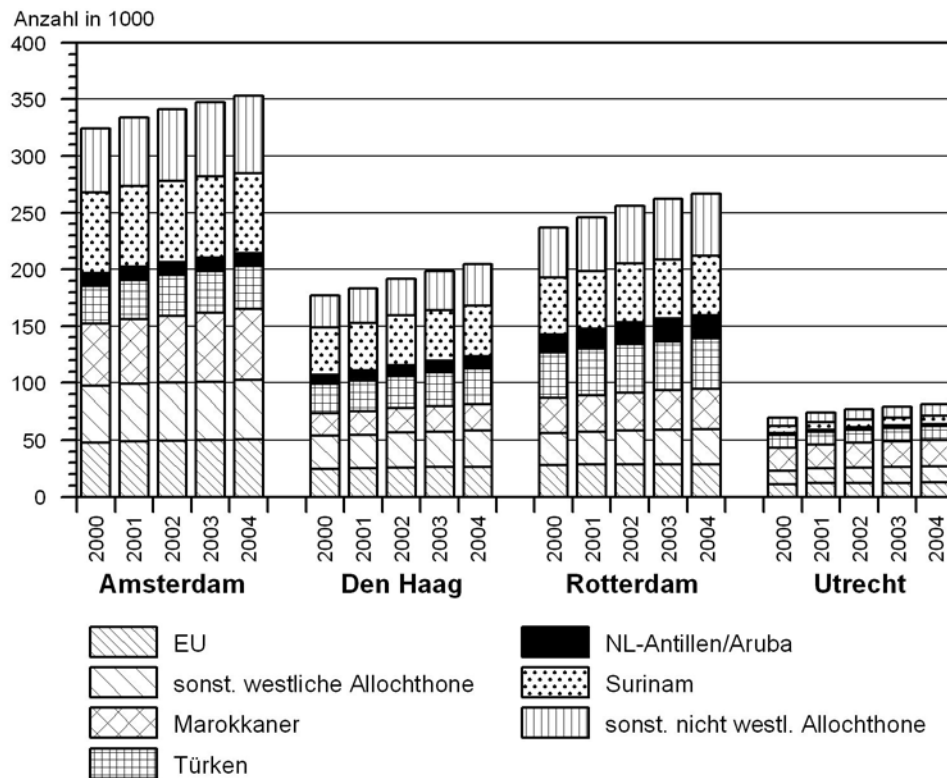
**Abb. 11: Bevölkerungsdynamik der nicht westlichen Allochthonen 1996 bis 2003**

Quelle: CBS, eigene Berechnungen

**Abb. 12: Bevölkerungsdynamik der westlichen Allochthonen 1996 bis 2003**

Quelle: CBS, eigene Berechnungen

**Abb. 13: Bevölkerungsentwicklung der Allochthonen in den vier großen Städten 2000-2004**



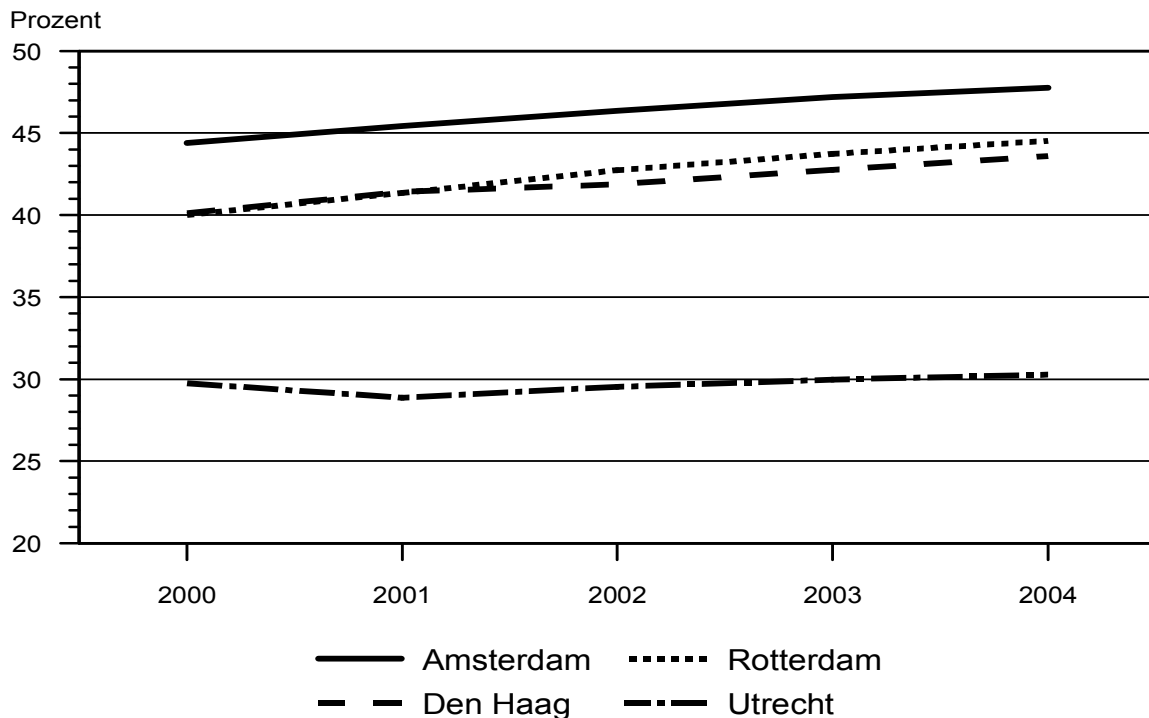
Quelle: CBS, eigene Berechnungen

## 5. Allochthone in den vier großen Städten

Die allochthone Bevölkerung konzentriert sich in den Niederlanden stark in den vier großen Städten: Amsterdam, Rotterdam, Den Haag und Utrecht. Dort hat die allochthone Bevölkerung seit 2000 jeweils deutlich zugenommen, in Amsterdam von 325.000 auf 353.000 in 2004, in Rotterdam von 237.000 auf 267.000, in Den Haag von 177.000 auf 205.000 und in Utrecht von 70.000 auf 82.000 (vgl. Abb. 13). Die Bevölkerungsanteile der Allochthonen sind in dieser Zeit von knapp 45 % auf etwa 47,5 % in Amsterdam (vgl. zu Amsterdam *Crok et al. 2004; De Klerk/Van Amersfoort 1988; Deurloo/Musterd 1997, 1998 und 2001 und Van Amersfoort 1992*) und von rund 40 % auf knapp 45 % in Rotterdam und Den Haag gestiegen. In Utrecht, der kleinsten Stadt mit der geringsten allochthonen Population, liegt deren Bevölkerungsanteil konstant bei etwa 30 % (vgl. Abb. 14), hier nimmt gleichzeitig auch die Gesamtbevölkerung aufgrund von umfangreichen Wohnungsbauprogrammen stark zu.

Die Herkunft der allochthonen Bevölkerung hat sich seit 2000 zuungunsten der EU und anderer westlicher Länder verändert, die entsprechenden Bevölkerungsanteile sind in allen vier Städten leicht zurück gegangen, die sonstigen nicht westlichen Herkunftsgebiete, ohne die niederländischen

**Abb. 14: Anteil der Allochthonen an der Gesamtbevölkerung in den vier großen Städten 2000-2004**

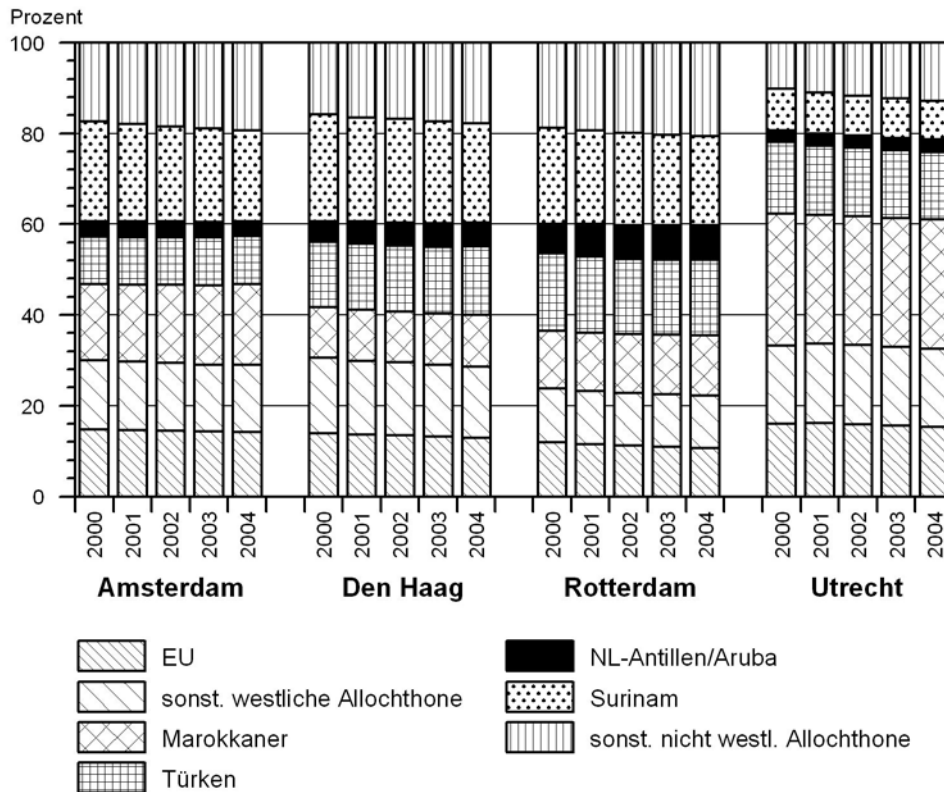


Quelle: CBS, eigene Berechnungen

Antillen und Aruba sowie Surinam, haben hingegen leicht an Gewicht zugelegt (vgl. Abb. 15). Unterschiede bei den Herkunftsregionen der Allochthonen ergeben sich vor allem aus der Stellung der Städte im Städtesystem bzw. der Wanderungsgeschichte. In Amsterdam und Den Haag (Hauptstadt und Regierungssitz) haben sich viele internationale Organisationen und Niederlassungen transnationaler Unternehmungen angesiedelt, entsprechend groß ist die Anziehungskraft dieser Städte für hoch qualifizierte Arbeitskräfte aus der EU und den anderen westlichen Herkunftsregionen. Im durch Industrie und Logistik geprägten Rotterdam ist die Bedeutung der als Gastarbeiter zugewanderten Türken und Marokkaner stärker ausgeprägt (vgl. zur Zuwanderung in die Städte *Droogleever et al.* 1998 und *Van Kempen/Van Weesep* 1997 und 1998).

In Utrecht unterscheidet sich die Situation gegenüber der in den drei größten Städten vor allem dadurch, dass dort die westlichen Herkunftsländer sowie Türken und Marokkaner fast 80 % der allochthonen Bevölkerung ausmachen. Allochthone aus dem ehemaligen Kolonialreich sowie aus den sonstigen nicht westlichen Herkunftsländern sind relativ gering vertreten. Utrecht ist als wichtiger Universitäts- und Hochtechnologiestandort, wie Amsterdam und Den Haag, besonders attraktiv für Hochqualifizierte. Für die geringe Zahl der nicht westlichen Allochthonen muss der Zuwanderungsverlauf verantwortlich gemacht werden. Die Zuwanderung aus dem ehemaligen Kolonialreich erfolgte, auch aufgrund von bestehenden Wanderungsnetzwerken und den Vorteilen eines ethnisch geprägten Umfeldes, bevorzugt in die drei großen Städte. Für die aktuelle Zuwanderung von sonstigen nicht westlichen Allochthonen spielen diese Faktoren ebenfalls eine Rolle. Utrecht, das deutlich kleiner ist als Amsterdam, Rotterdam oder Den Haag, hat unter diesen Gruppen, anders als bei der gezielten Gastarbeiteranwerbung, nur eine geringe Zuwanderung verzeichnen können.

**Abb. 15: Relative Anteile der allochthonen Bevölkerungsgruppen in den vier großen Städten 2000-2004**



Quelle: CBS, eigene Berechnungen

Die Abbildungen 16-19 zeigen jeweils den Vergleich der Bevölkerungsgruppen bezogen auf den Bevölkerungsanteil und den Anteil der Geburten der jeweiligen Gruppe in 2003. Während die autochthone Bevölkerung in allen Städten derzeit noch leicht in der Mehrheit ist, gilt dies für den Anteil an den Geburten bereits 2003 nicht mehr. So beträgt der Anteil der Allochthonen in Amsterdam 2003 47,2 %, bei den Geburten sind es 55,6 %. Gleiches gilt für Rotterdam mit 43,7 % zu 56,8 % und Den Haag mit 42,8 % zu 51,7 %. In Utrecht beträgt der Allochthonenanteil nur 30 %, aber auch hier sind Allochthone mit 36,3 % an den Geburten deutlich überrepräsentiert.

Bereits heute weisen viele Gebiete in den vier großen Städten eine deutliche Bevölkerungsmehrheit der Allochthonen auf, aufgrund der derzeitigen Entwicklung bei den Geburten wird dies in Amsterdam aber auch in Rotterdam und Den Haag bis 2010 auch für die Bevölkerungsmehrheit der Gesamtstadt gelten (vgl. *Latten et al.* 2004).

Abb. 16: Bevölkerung und Geburten in Amsterdam 2003

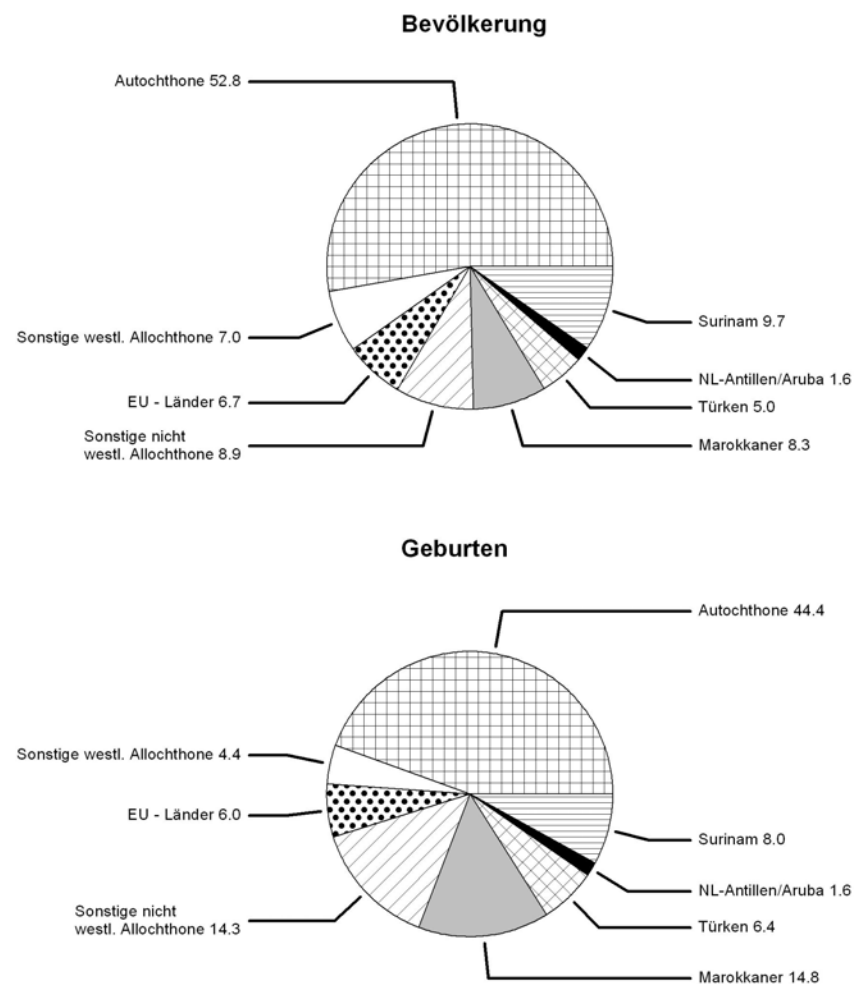
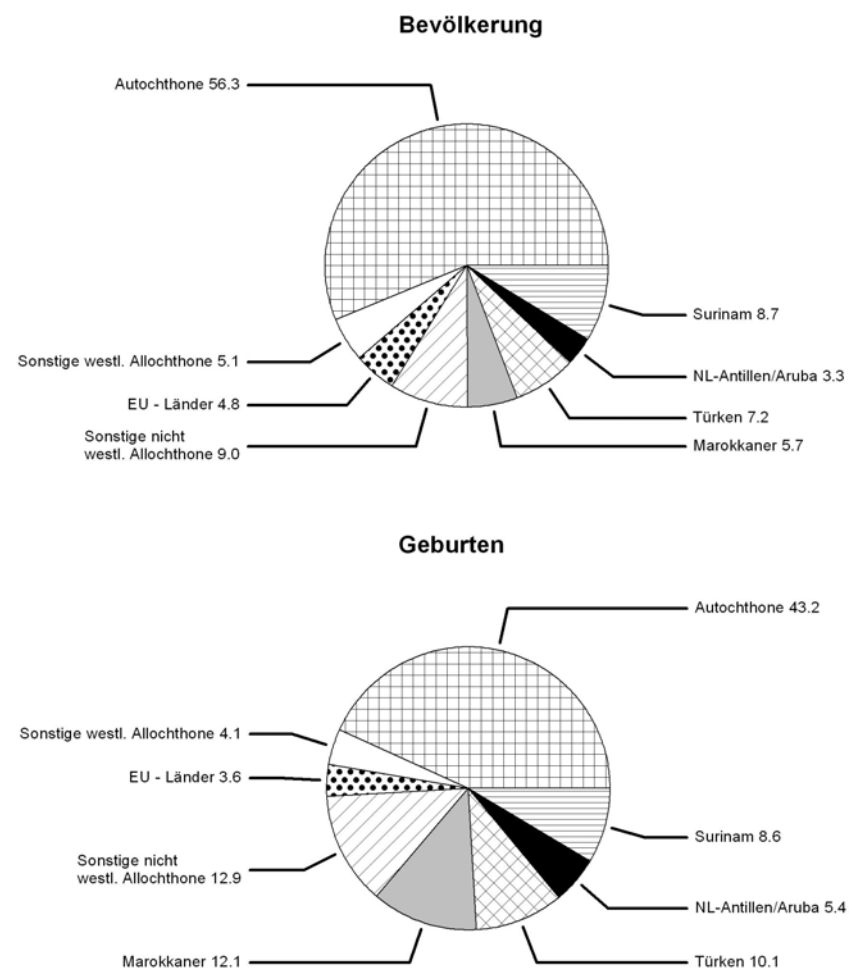


Abb. 17: Bevölkerung und Geburten in Rotterdam 2003



Quelle: CBS, eigene Berechnungen

Abb. 18: Bevölkerung und Geburten in Den Haag 2003

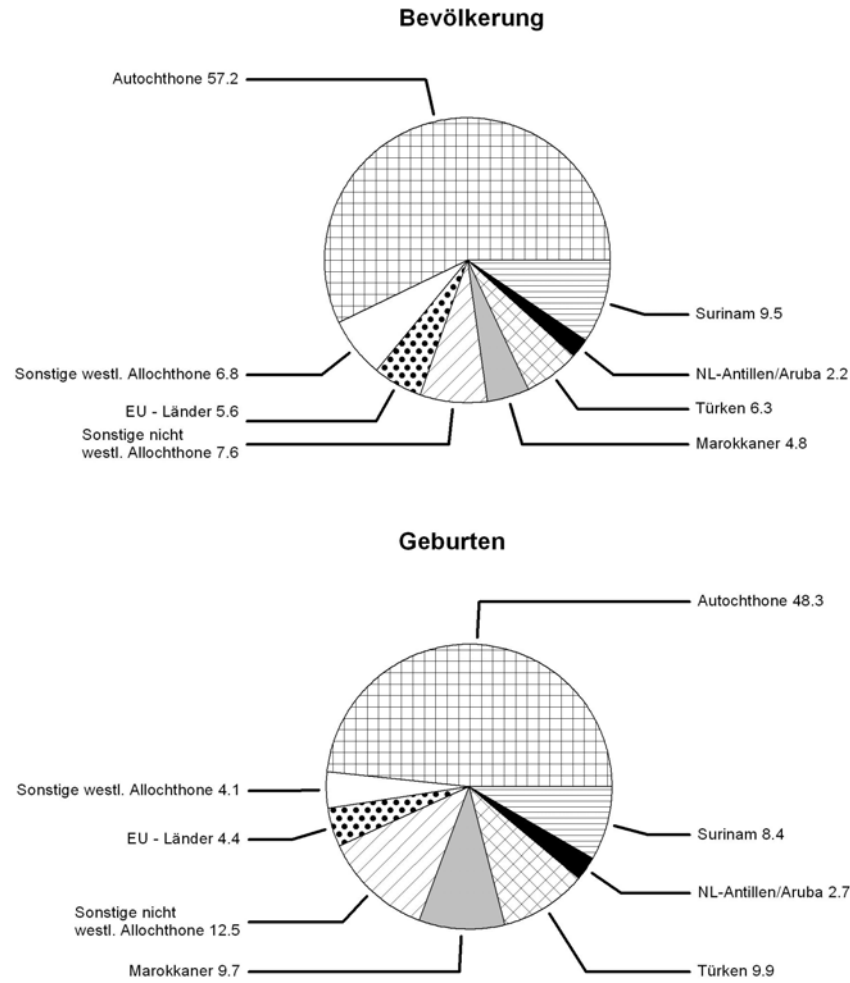
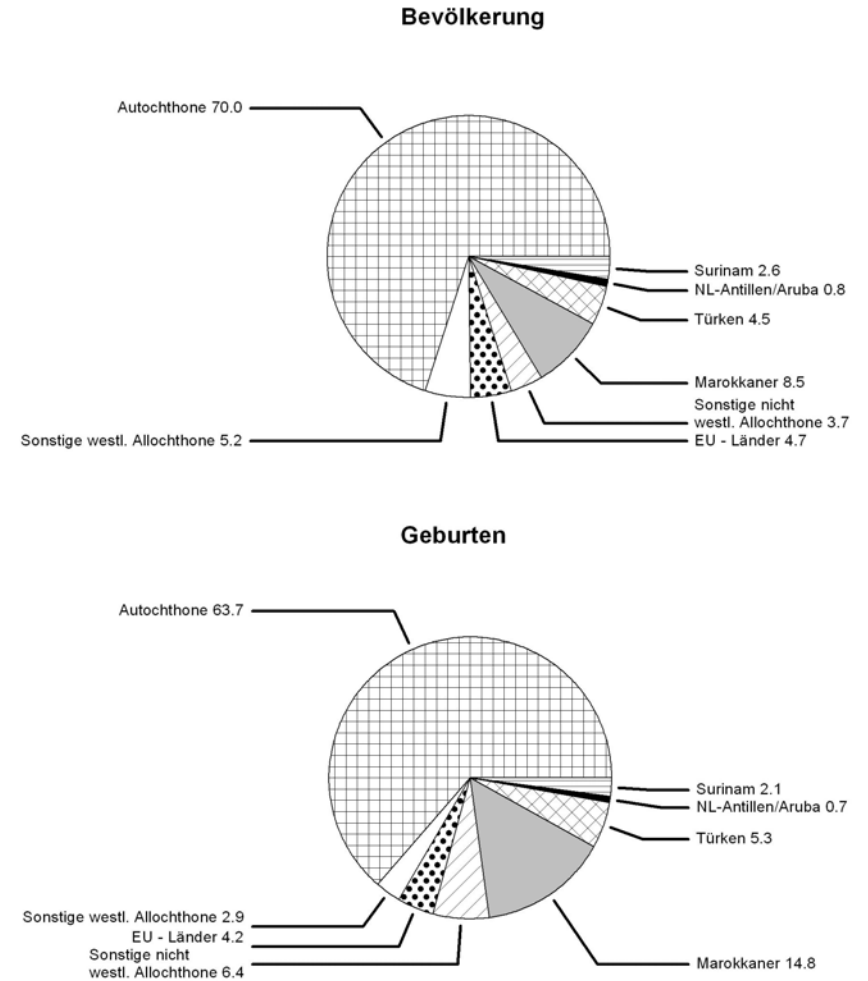


Abb. 19: Bevölkerung und Geburten in Utrecht 2003



Quelle: CBS, eigene Berechnungen

## 6. Gesetzliche Regelung der Zuwanderung und Integration

In den Niederlanden regelt das Ausländergesetz vom 1.4.2001 die Einreise, den Aufenthalt und das Asylverfahren. Dabei wird für Aufenthalte bis zu 3 Monaten ein Schengenvisum erteilt. Für längere Aufenthalte wird ein besonderes Visum (Machtiging voorlopig verblijf – MVV) im Herkunftsland erforderlich. Die MVV ist, wie in Deutschland auch, an ausreichenden Wohnraum und gesicherte finanzielle Verhältnisse gebunden. Die MVV wird auf Antrag, bei Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen, in eine befristete Aufenthaltsgenehmigung überführt (max. 5 Jahre), nach 5 Jahren kann ggf. eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis beantragt werden (vgl. zu diesem Abschnitt Böcker/Groenendijk 2004, Neske/Currle 2004 und Justizministerium unter [www.justitie.nl/](http://www.justitie.nl/), Stand 10/2004).

Liegt eine Aufenthaltsgenehmigung vor, kann nach dem Gesetz über die Arbeit von Ausländern vom 1.9.1995 eine zeitlich befristete Arbeitserlaubnis (Tewerkstellings Vergunning – TWV) erteilt werden, wenn für eine Arbeitsstelle keine Bewerber aus der EU verfügbar sind. Für die Einreise zur Aufnahme einer Arbeit sind sowohl MVV als auch TWV erforderlich, die sich hinsichtlich der Voraussetzungen wechselseitig bedingen. Die Antragstellung für die Zuwanderung zur Aufnahme einer Arbeit wird von einer zentralen Agentur koordiniert, für einige Branchen und Betriebsgruppen gelten vereinfachte Formalitäten ([www.ind.nl](http://www.ind.nl)).

Bei Asylverfahren gelten nach dem neuen Gesetz von 2001 strengere Zulassungsvoraussetzungen. Entsprechend den europäischen Vereinbarungen werden Asylbewerber aus einem sicheren Herkunfts- oder Drittland abgewiesen. Eine Ablehnung erfolgt auch, wenn im Verfahren falsche Angaben gemacht werden. Asylverfahren können in beschleunigtem Verfahren innerhalb von 48 Stunden durchgeführt werden, wenn der Antrag offensichtlich unbegründet ist. Die Berufungsmöglichkeiten sind nach dem neuen Gesetz eingeschränkt und der Schutz vor Abschiebung abgelehnter Bewerber, auch solcher mit langer Aufenthaltsdauer, ist verringert worden. Im Gegensatz zu Deutschland erhalten Asylbewerber aber unter bestimmten Voraussetzungen eine Arbeitserlaubnis, die jedoch in Art und Umfang der Tätigkeit beschränkt ist.

Das Staatsangehörigkeitsgesetz vom 1.1.1985 sieht die Möglichkeit für doppelte Staatsbürgerschaften vor. Diese Regelung wurde 1997 teilweise wieder eingeschränkt. Die zweite, in den Niederlanden geborene Generation hat einen Anspruch auf die Einbürgerung, diese Option kann zwischen dem 18. und 25. Lebensjahr ausgeübt werden, wenn ein ununterbrochener Aufenthalt in den Niederlanden seit der Geburt vorliegt und die Einbürgerung nicht bereits zuvor, wie in der Praxis üblich, mit den Eltern erfolgte (vgl. Kap. 4.3). Seit 2003 kann das Justizministerium ein Veto gegen die Einbürgerung von Personen der zweiten Generation einlegen, wenn Zweifel an der Integration vorliegen (z.B. bei auch geringen Straftaten). Die dritte Generation erhält die Staatsbürgerschaft bereits bei der Geburt (vgl. auch *De Hart* 2004).

Nach dem Gesetz über die Eingliederung von Neuankömmlingen vom 30.9.1998 sind „Einbürgerungskurse“ für Neuzuwanderer verpflichtend, in denen Kenntnisse der niederländischen Sprache und Kultur vermittelt werden und die vor allem die Eingliederung in den Arbeitsmarkt erleichtern sollen. Vorgesehen sind auch Sanktionen beim Verstoß gegen den im Rahmen der Einbürgerungskurse abzuschließenden Bildungsvertrag, deren Anwendung aber noch unklar ist.



## 7. Politische Diskussion um die Zuwanderung und Integration

Die folgenden Abschnitte versuchen, die Grundzüge der politischen Diskussion um die Zuwanderung und Integration seit der zweiten Regierung *Kok* zusammenzufassen (vgl. auch *Fermin* 1997 und Übersicht bei *Böcker/Groenendijk* 2004 und *Neske/Currle* 2004). Die Darstellung basiert überwiegend auf der Analyse der Berichterstattung in der niederländischen Presse (*de Volkskrant*, *NRC Handelsblad*, *Elsevier*, *Radio Nederland Wereldomroep Newsservice* siehe Kap. 10) sowie den Angaben auf den Internetseiten der zuständigen Ministerien (*Justizministerium* unter [www.justitie.nl/organisatie/verdonk\\_nl/](http://www.justitie.nl/organisatie/verdonk_nl/) und *Immigratie- en Naturalisatiedienst* unter [www.ind.nl](http://www.ind.nl), Stand 10/2004).

### 7.1 Ziele der Integrationspolitik seit den 1980er Jahren<sup>4</sup>

Die Ziele der Integrationspolitik lassen sich in verschiedene Teilaspekte gliedern:

1. Verbesserung der Rechtsposition durch erleichterte Einbürgerungen und Gewährung des Wahlrechts bei Kommunalwahlen:

Die Niederlande haben, wie gezeigt wurde, hohe Einbürgerungszahlen und bei Kommunal- und Parlamentswahlen sind Ausländer bzw. Allochthone bei fast allen Parteien – auch als Kandidaten – vertreten.

2. Anti-Diskriminierungsgesetze, die Diskriminierung auf Grund von Rasse, Religion oder Weltanschauung verbieten:

Meldungen über Diskriminierung nehmen in den letzten Jahren zu, es bleibt dabei jedoch offen, ob dies eine Folge veränderter Bedingungen im Zuge der polarisierenden politischen Diskussion darstellt oder vielmehr den Erfolg einer öffentlichen Sensibilisierung gegenüber Diskriminierung zeigt.

3. Verringerung der Benachteiligung in Schule und Ausbildung sowie Arbeit und Berufsleben:

Viele Allochthonengruppen erreichen heute eine der autochthonen Bevölkerung vergleichbare Schul- und Berufsbildung, zumindest hat sich die Differenz in den letzten Jahren verringert. Dies gilt jedoch nicht bzw. nur eingeschränkt für Türken und Marokkaner (vgl. *Van der Aart* 2003).

Im Berufsleben besteht weiterhin eine schlechtere Arbeitsmarktposition (Qualifikation) und geringe Chancengleichheit. Auch hier haben Türken und Marokkaner in der Vergangenheit geringere Fortschritte erzielt als andere Allochthonengruppen (vgl. *Musterd/Ostendorf* 1994).

4. Schaffung einer toleranten multikulturellen Gesellschaft durch Unterstützung allochthoner Institutionen nach dem Vorbild der „Versäulung“:

In den 1980er Jahren nimmt die Toleranz und Akzeptanz gegenüber Ausländern und Allochthonen zu, in den 1990er Jahren geht sie, entgegen der Entwicklung der ökonomischen Rahmenbedingungen, wieder zurück, ohne jedoch die schlechten Werte der 1970er Jahre erneut zu erreichen.

---

<sup>4</sup> Gliederung nach *Böcker/Groenendijk* 2004: 323-336, vgl. auch *Liem* 2000 und *Hagendoorn et al.* 2003.

## 7.2 Ende der Regierung Kok II (2002)

Zum Ende der Regierung Kok herrscht in den Niederlanden ein sehr hohes Wirtschaftswachstum, fast mit Vollbeschäftigung (und stark rückläufigen Arbeitslosenquoten auch bei Allochthonen), Haushaltsüberschuss und hohen Reallohnsteigerungen. Dennoch nimmt die Unzufriedenheit mit der Situation in den Schulen („schwarze Schulen“) und im Gesundheitssektor (Wartelisten) sowie die Kritik an der Verkehrspolitik (Staus) und dem Wohnungsmangel zu. Die Diskussion um die öffentliche Sicherheit und den Mangel an „Werten und Normen“ und insbesondere die Kritik an der Integrationsverweigerung bzw. dem geringen Integrationserfolg und einer „Überlast“ (niederländische Bezeichnung für unsoziales Verhalten und Kleinkriminalität) durch allochthone Jugendliche sowie eine zu wenig konsequente Integrationspolitik nehmen zu. Im Zusammenhang mit dem Aufstieg der Partei Leefbaar Nederland (LN) und später der Liste Pim Fortuyn (LPF) wird diese Kritik zunehmend auch öffentlich diskutiert. Der rechtsliberale Koalitionspartner VVD wendet sich von der sozialdemokratischen PvdA ab und spricht sich gegen eine Beteiligung an einer dritten „lila“ Regierung aus. Umfragen sehen vor der Wahl einen konservativen Regierungswechsel voraus. Premierminister Kok tritt nach dem Ergebnis der Srebrenica-Untersuchungskommission zurück, so dass es zu einer Neuwahl kommt.

Während der Regierung Kok I und II wird die Migration in die Niederlande zunehmend beschränkt, die Rechtsposition der Allochthonen jedoch verbessert und die Integration nach dem multikulturellen „Säulenmodell“ gefördert. Durch Arbeitsmigration in Bereichen mit nicht gedecktem Arbeitskräftebedarf sollte, wie während der Gastarbeiterperiode zuvor, keine dauerhafte Einwanderungssituation konstituiert werden.

## 7.3 Wandel seit 2002 (Regierung Balkenende I+II)

Kurz vor der Parlamentswahl (15.5.2002) wird der Spitzenkandidat der LPF, Pim Fortuyn, ermordet und die LPF erfährt erdrutschartige Wahlergebnisse (vgl. *De Witte/Klandersmas* 2000 und *Deurloo/De Vos* 1998). Die Regierung Balkenende I wird aus christdemokratischer CDA, LPF und VVD gebildet. Bereits nach 87 Tagen wird aufgrund von Konflikten beim und mit dem Koalitionspartner LPF eine Neuwahl erforderlich. Aus der Wahl am 19.1.2003 geht die Regierung Balkenende II mit einer Koalition aus CDA, VVD und D66 als Sieger hervor.

Das Ausländergesetz und das Gesetz über die Eingliederung und Ausländerbeschäftigung wurde bereits unter der Regierung Kok II geändert. Die neue Regierung führte jedoch vereinzelt verschärfte Ausführungsbestimmungen ein (z.B. Schnellverfahren auch bei nicht offensichtlich aussichtslosen Asylfällen etc.) Durch die zunehmende Verschlechterung von Wirtschaft und Arbeitsmarkt und ein erneutes Haushaltsdefizit werden die politischen Möglichkeiten für Integrationsmaßnahmen eingeschränkt. In dieser Zeit werden zahlreiche staatliche Untersuchungskommissionen eingesetzt und wissenschaftliche Untersuchungen zur Integration in Auftrag gegeben (vgl. *CBS* 2003a/b und 2004; *SCP* 1999, 2003 und 2004, *Ter Rele* 2003; *Vrooman/Hoff* 2004 und *WRR* 2001 a-c und 2003). Insgesamt lässt sich in der öffentlichen Meinung eine geringere Toleranz gegenüber Allochthonen und insbesondere gegenüber neuen Migranten feststellen, deren Zahl jedoch zurückgeht. So wird 2003 die Mehrzahl der Asylzentren wegen des Rückgangs der Asylfälle geschlossen. Die Integrationsfrage bleibt ein wichtiges politisches Thema. Die Verminderung der Zuwanderung (zumindest bei wenig integrationsfähigen nicht westlichen Allochthonen) und die Verbesserung der Integration finden sich nun als politische Ziele bei allen großen Parteien. Politische Unterschiede bestehen vor allem bei der Umsetzung eines neuen Integrationskonzeptes.

## 7.4 Die Situation 2004 (Regierung Balkenende II)

Nach der Agenda von Integrationsministerin Verdonk werden derzeit folgende Maßnahmen diskutiert bzw. sind in der Umsetzung ([http://www.justitie.nl/organisatie/verdonk\\_nl/](http://www.justitie.nl/organisatie/verdonk_nl/), Stand 10/20004):

1. Erschwerung des Familiennachzugs und der Heiratswanderung ab 1.11.2004 (Ehepartner müssen über 21 Jahre alt sein und 120 % des Minimumlohns verdienen, die Erleichterungen beim Nachweis ausreichender Einkünfte werden für einige bisher bevorrechtigte Gruppen zurückgenommen).
2. Regeln bei der Überprüfung möglicher Gefahren für die öffentliche Ordnung bei dauerhaften Aufenthaltsgenehmigungen und Einbürgerungen werden ab 1.11.2004 verschärft (u.a. werden nun auch Jugendstrafen berücksichtigt).
3. Abschiebung von ca. 26.000 abgelehnten Asylbewerbern, wobei auch schon lange im Land befindliche Personen keine großzügige Ausnahmeregelung erhalten sollen. Vorgesehen ist eine Frist von 8 Wochen zur Ausreise, danach die Aufnahme in ein Abschiebezentrum. Allerdings besteht die Möglichkeit für eine dauerhafte Aufenthaltsgenehmigung, wenn trotz Kooperation des abgelehnten Asylsuchenden eine Rückkehr objektiv nicht möglich ist.
4. Gemeinden werden angewiesen, abgelehnten Asylbewerbern, die zur Ausreise aufgefordert wurden, keine Unterkünfte mehr zu stellen.
5. Einführung einer Sprachprüfung für Heiratsmigration und Familienzusammenführung ab 2005 im Herkunftsland.
6. Gewährung einer dauerhaften Aufenthaltsgenehmigung künftig erst nach erfolgreichem Einbürgerungskurs (in der Diskussion).
7. Einführung verpflichtender, kostenpflichtiger Einbürgerungskurse für schon länger ansässige Allochthone mit Integrationsdefiziten (in der Diskussion, ggf. auch für schlecht gebildete Autochthone, vgl. zur Messung von Integrationsdefiziten *CBS et al.* 2004 und WRR 2001b).
8. Einführung effektiver Sanktionen bei Verweigerung der Einbürgerungskurse oder ungenügendem Erfolg (in der Diskussion).
9. Einführung kostendeckender Gebühren für Aufenthaltsgenehmigungen (in der Diskussion).
10. Verhandlungen über die Erleichterung der Abschiebung von abgelehnten minderjährigen Asylsuchenden mit den Herkunftsländern (in der Diskussion).

## 7.5 Veränderung des Integrationsmodells

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass das bisher in den Niederlanden gültige Integrationsmodell, das an der traditionellen „Versäulung“ der niederländischen Gesellschaft (vgl. *Knippenberg* 2003) in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts orientiert war, derzeit einen grundlegenden Wandel erfährt (Überblick bei *Entzinger* 1996 und 1997; *Michalowski* 2004; *Musterd/Ostendorf* 1996; *Pluymen* 2004; *Pool* 2004 und *Van Suntum/Schlotböller* 2002). Bis in die 1960er Jahre erlaubten die religiös oder weltanschaulich geprägten Säulen eine Integration von Minderheiten (z.B. den Katholiken) dadurch, dass den in sich abgeschlossenen Säulen im öffentlichen Leben und im Verhältnis zum Staat eine jeweils gleichberechtigte Rolle eingeräumt wurde. Bei vergleichbarem und gemeinsamem sprachlichem und historischem Hintergrund der einzelnen, auf sich selbst bezogenen Säulen war dieses Integrationsmodell erfolgreich. Nicht zuletzt, da die Säulen in sich sozioökonomisch sehr heterogen waren und damit in dieser Hinsicht ein Abbild der Gesamtgesellschaft darstellten. Mit der allgemeinen Säkularisierung ging die „Versäulung“ der Gesellschaft seit den 1960er Jahren zurück und besteht heute nur noch aus den Resten einer früher das gesamte

Alltagsleben durchziehenden religiös oder weltanschaulich gebundenen Infrastruktur (heute vor allem noch beim öffentlichen Radio und Fernsehen und den Schulen ausgeprägt).

Gegenwärtig wird die Integration von Allochthonen nach dem „Säulenmodell“ kritisch betrachtet,<sup>5</sup> da die sozioökonomische Struktur der meisten Allochthonengruppen sehr einseitig ist, so dass eher die Gefahr einer „Unterschichtung“ besteht als die Chance einer langfristigen Angleichung gleichberechtigter Säulen allochthoner Gruppen an die autochthone Gesellschaft. Es wird argumentiert, dass die teilweise durch die Gewährung von staatlichen Leistungen an durch allochthone Gruppen getragene Institutionen und Vereinigungen geförderte Abschließung der Integration daher wenig förderlich sei. Hinter der zunehmenden Kritik steht die Erkenntnis, dass für den Erfolg des Säulenmodells der Integration ein gewisses Maß an endogenem Entwicklungspotential vorhanden sein muss, das bei hinsichtlich Sprache, Kultur und Bildungsniveau stark benachteiligten allochthonen Säulen nur durch individuelle Integrationsleistungen erreicht werden kann. Hieraus leitet sich auch die Forderung nach verstärkten individuellen Integrationsanstrengungen und mehr Anpassung an Werte, Normen und Gesetze der niederländischen Gesellschaft ab, die mit einer geringeren Toleranz gegenüber kulturellen und religiösen Werten – insbesondere der muslimischen Allochthonen – einhergeht.

## 8. Fazit der niederländischen Integrationspolitik

Die Niederlande haben seit den 1990er Jahren nicht nur, bezogen auf die Einwohnerzahl, besonders hohe Zuwanderungssalden bei Ausländern aufzuweisen, sondern auch eine hohe Zahl an Einbürgerungen, so dass als Konsequenz der Ausländeranteil zwar nahezu konstant geblieben, der Anteil der Allochthonen an der Bevölkerung dafür aber kontinuierlich gestiegen ist. Mittlerweile stellen Allochthone der ersten und zweiten Generation rund ein Fünftel der Bevölkerung und in den drei Großstädten Amsterdam, Den Haag und Rotterdam beträgt der Allochthonenanteil gegenwärtig zwischen 45 und 47,5 %. Bis 2010 wird für diese Städte eine Bevölkerungsmehrheit von Personen mit Migrationshintergrund erwartet, bei den Geburten haben Allochthone diese bereits heute erreicht. 2003 hat sich das positive natürliche Bevölkerungswachstum der Allochthonen stark an das Niveau des rückläufigen Wanderungsüberschusses angenähert.

Die für die Niederlande oft konstatierte weitgehende Toleranz gegenüber Minderheiten und die Akzeptanz einer multikulturellen Gesellschaft, dies zeigen die Wahlerfolge rechter Parteien um Pim Fortuyn, lässt sich heute nicht mehr generell bestätigen. Toleranz und Akzeptanz gegenüber Allochthonen zeigen Grenzen, die Reaktionen in den Medien und der politischen Diskussion nach der Ermordung des Regisseurs Van Gogh durch einen jungen, gut integrierten und bisher unauffälligen Marokkaner haben dies klar zum Ausdruck gebracht. Die Einstellung gegenüber Allochthonen unterliegt gegenwärtig einschneidenden Veränderungen. Toleranz und Akzeptanz von Allochthonen vollzog sich bisher vor allem im Kontext der allochthonen „Säulen“, d.h. Toleranz und Akzeptanz stellten eher ein institutionalisiertes Nebeneinander dar, wobei das Zusammenleben solange wenige Konflikte hervorrief, wie Allochthone zahlenmäßig wenig bedeutend waren und die Lebenssphäre der Autochthonen nicht beeinträchtigten (vgl. *Doomernik* 2005: 34f.). In den 1990er Jahren wird von der Bevölkerung aber zunehmend ein Mangel an Integration

---

<sup>5</sup> Vgl. zu den Bezügen zwischen dem multikulturellen Integrationsmodell und der traditionellen religiösen „Versäulung“ in den Niederlanden auch *Doomernik* 2005.

erfahren, verbunden mit Konflikten durch Kriminalität, „Überlast“ und mangelnde Toleranz gegenüber bestimmten Lebensstilen auf Seiten – mancher – allochthoner Gruppen.

In der niederländischen Konsensdemokratie (Poldermodell) wurden bisher tatsächliche oder vermeintliche Probleme und Konflikte – insbesondere hinsichtlich der allochthonen Minderheiten – nicht offen ausgetragen, sondern durch staatliche Regelungen bzw. Leistungsgewährung und Förderung zu lösen versucht und damit auch kaschiert. Pim Fortuyn hat dieses Tabu der niederländischen Politik gebrochen und seither werden Fragen mangelnder Integrationsleistungen oder konfliktträchtiger kultureller Normen der Allochthonen (Stellung der Frau, Genitalbeschneidung bei Mädchen, Zwangsverheiratungen, mangelnde Toleranz gegenüber anderen Lebensentwürfen, z.B. Homosexualität) von allen Parteien – z. T. konfliktgeladen – thematisiert.

Das multikulturelle Integrationskonzept der „Versäulung“ mit Förderprogrammen, räumlicher Entmischung (vgl. *Musterd* 2000) etc. hat sich insbesondere bei den Türken und Marokkanern als wenig erfolgreich erwiesen. Heute steht die Forderung nach aktiven individuellen Integrationsleistungen im Vordergrund, wobei die Aufgabe solcher kultureller Traditionen gefordert wird, die den Werten und Normen der niederländischen Gesellschaft widersprechen. Zugleich wird – entgegen der lange konsensfähigen liberalen Haltung gegenüber Zuwanderung und Flüchtlingen – auch eine weitgehende Begrenzung der Zuwanderung mehrheitsfähig.

## 9. Literatur

- Böcker, Anita; Groenendijk, Kees*, 2004: Einwanderungs- und Integrationsland Niederlande. In: *Wielenga, Friso; Taute, Ilona*, (Hrsg.) 2004: Länderbericht Niederlande. Schriftenreihe Bundeszentrale für politische Bildung 399. Bonn: BPB: 363-422
- Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)*, 1999: Vital Events. Past, Present and Future of the Dutch Population. Voorburg/Heerlen: CBS
- Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)*, 2003a: Allochthonen in Nederland 2003. Voorburg/Heerlen: CBS
- Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)*, 2003b: Jeugd 2003, cijfers en feiten. Voorburg/Heerlen: CBS
- Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)*, 2004: Allochthonen in Nederland 2004. Voorburg/Heerlen: CBS
- Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS); Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum van het Ministerie van Justitie (WODC)*, 2004: De Ontwikkeling van een Integratiekaart. WODC Cahier 2004-9. Den Haag: WODC
- College van B+W Amsterdam*, 2003: Erbij horen en meedoen. Uitgangspunten voor integratie in de gemeente Amsterdam. Kadernotitie integratiebeleid in Amsterdam vastgesteld op 22.4.2004 [www.amsterdam.nl vom 15.12.2004]
- Crok, Simone et al.*, 2004: Monografie Antillanen en Arubanen in Amsterdam. Amsterdam: O+S
- De Hart, Betty*, 2004: Political Debates on Dual Nationality in the Netherlands. In: *De Hart, Betty; Böcker, Anita; Michalowski, Ines* (Hrsg.): Special Issue: Migration and the Regulation of Social Integration. IMIS-Beiträge 24/2004. Osnabrück: IMIS: 149-162
- De Klerk, Leo; Van Amersfoort, Hans*, 1988: Surinamese Settlement in Amsterdam 1973-83. In: *Cross; Malcom; Entzinger, Han* (Hrsg.): Lost Illusions. Caribbean Minorities in Britain and the Netherlands. London: Routledge: 147-163

- De Lange, Tessel*, 2004: Tripartite Agreements on Labour Migration. The Case of the Health-Care Sector in the Netherlands. In: *De Hart, Betty; Böcker, Anita; Michalowski, Ines* (Hrsg.): Special Issue: Migration and the Regulation of Social Integration. IMIS-Beiträge 24/2004. Osnabrück: IMIS: 137-146
- De Witte, Henk; Klandermas, Bert*, 2000: Political Racism in Flanders and the Netherlands: Explaining Differences in the Electoral Success of Extrem Right-Wing Parties. In: *Journal of Ethnic and Migration Studies* 26: 699-717
- Deurloo, Marinus C. et al.*, 2001: Integratie van nieuwkomers en werklozen in Amsterdam. In: O+S Amsterdam Fact Sheet 2001,4. Amsterdam: O+S
- Deurloo, Marinus C.; Musterd, Sako*, 1998: Ethnic Clusters in Amsterdam 1994-96. A Micro-area Analysis. In: *Urban Studies* 35: 385-396
- Deurloo, Rinus; De Vos, Sjoerd*, 1998: Extreem rechts populair bij Nederlanders in buurten met veel islamieten. In: *Geografie* 7,3: 48-49
- Deurloo, Rinus; Musterd, Sako*, 1997: Ruimtelijke concentraties allochtonen in Amsterdam. Getto's of etnische buurten? In: *Geografie* 6,6: 4-10
- Deurloo, Rinus; Musterd, Sako*, 2001: Residential Profiles of Surinamese and Maroccans in Amsterdam. In: *Urban Studies* 38: 467-485
- Doomernik, Jeroen*, 2005: The State of Multiculturalism in the Netherlands. In: *Canadian Diversity* 4,1: 32-35
- Droogleever Fortuijn, Joos; Musterd, Sako; Ostendorf, Wim*, 1998: International Migration and Ethnic Segregation. Impacts on Urban Areas. Introduction. In: *Urban Studies* 35: 367-370
- Engbersen, Godfried*, 2004: Beleidssummary, 'Wijken voor illegalen'. Over ruimtelijke spreiding, huisvesting en leefbaarheid. Den Haag: VROM
- Entzinger, Han*, 1996: Veränderte Grundlagen: die niederländische Sicht der Einwanderung. In: *Fassmann, Heinz; Münz, Rainer* (Hrsg.): Migration in Europa. Historische Entwicklung, aktuelle Trends, politische Reaktionen. Frankfurt/New York: Campus: 139-160
- Entzinger, Han*, 1997: Multikulturalismus im Wohlfahrtsstaat: Zuwanderung und Integrationspolitik in den Niederlanden. In: *Weber, Albrecht* (Hrsg.): Einwanderungsland Bundesrepublik Deutschland in der Europäischen Union: Gestaltungsauftrag und Regelungsmöglichkeiten. IMIS-Schriften 5, Osnabrück: Rasch: 157-176
- Fermin, Alfonso M.E.*, 1997: Nederlandse Politieke Partijen over Minderhedenbeleid. Diss., Amsterdam: Thesis
- Gemeente Amsterdam*, 2003: Integratie in Amsterdam: werk in uitvoering. Verfolgnota op de gemeentelijke notitie „Erbij horen en meedoen“. Juni 2003 [www.amsterdam.nl vom 15.12.2004]
- Gordijn, Hugo*, 1996: The Netherlands: from Interregional to International Migration. In: *Rees, Philip* (Hrsg.): Population Migration in The European Union. Chichester u.a.: John Wiley & Sons: 247-274
- Hagendoorn, Lonk; Veenman, Justin; Vokebergh, Wilma*, 2003: Integrating Immigrants in the Netherlands. London: Ashgate
- Klein Wolt, Karin*, 2002: Vluchtelingen en asielzoekers in Amsterdam. In: O+S Amsterdam Fact Sheet 2002,3. Amsterdam: O+S
- Knippenberg, Hans*, 2003: Van verzuilde naar zweevende kierzers. In: *Beekink, Erik et al.* (Red.): Nederland in verandering. Maatschappelijke ontwikkelingen in kaart gebracht, 1800-2000. Amsterdam: Aksant: 123-151

- Latten, Jan; Bontje, Marco; Nicolaas, Han*, 2004: Bevolkingsdynamiek in de vier grote steden. In: *Bevolkingstrends* 2,2: 59-68
- Liem, Pretly*, 2000: Stap voets voor waarts. Diss., Amsterdam: Thela Thesis
- Michalowski, Ines*, 2004: Integration Programmes for Newcomers – a Dutch Model for Europe? In: *De Hart, Betty; Böcker, Anita; Michalowski, Ines* (Hrsg.): Special Issue: Migration and the Regulation of Social Integration. IMIS-Beiträge 24/2004. Osnabrück: IMIS: 163-175
- Münz, Rainer*, 2002: Migration und Bevölkerungsentwicklung: Rückblick und Prognose. In: *Gans, Paul; Kemper, Franz-Josef* (Hrsg.): Nationalatlas Bundesrepublik Deutschland. Bd. 4: Bevölkerung. Heidelberg u.a.: Spectrum: 30-31
- Musterd, Sako*, 2000: Ruimtelijk beleid bevordert maatschappelijke integratie niet. In: *Geografie* 9,4: 12-13
- Musterd, Sako; Ostendorf, Wim*, 1994: Affluence, Access to Jobs and Ethnicity in the Dutch Welfare State: The Case of Amsterdam. In: *Built Environment* 20: 242-253
- Musterd, Sako; Ostendorf, Wim*, 1996: Ethnicity and the Dutch Welfare State. In: *Roseman, Curtis C.; Laux, Hans Dieter; Thieme, Günter* (Hrsg.): *EthniCity. Geographic Perspectives on Ethnic Change in Modern Cities*. Lanham: Rowman & Littlefield: 121-140
- Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut (NIDI)*, 2003a: Bevolkingsatlas van Nederland. Demografische ontwikkelingen van 1850 tot Heden. Rijswijk: Elamar
- Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut (NIDI)*, 2003b: Bevolkingsfragstukken in Nederland anno 2003. NIDI Rapport 65. Den Haag: NIDI
- Neske, Matthias; Currie, Edda*, (2004): Niederlande. In: *Currie, Edda* (Hrsg.): *Migration in Europa*. efms Forum Migration 8. Stuttgart: Lucius & Lucius: 161-194
- Odé, Arend; Van Der Knaap, Bert*, 1998: Contemporary Labour Based Migration to the Netherlands. In: *Gorter, Cees; Nijkamp, Peter; Poot, Jacques* (Hrsg.): *Crossing Borders. Regional and Urban Perspectives on International Migration*. Aldershot u.a.: Ashgate: 203-221
- Oostindie, Gert J.*, 1988: Caribbean Migration to the Netherlands. A Journey to Disappointment? In: *Cross, Malcom; Entzinger, Han* (Hrsg.): *Lost Illusions. Caribbean Minorities in Britain and the Netherlands*. London: Routledge: 54-72
- Penninx, Rinus; Schoorl, Jeanette; Van Praag, Carlo*, 1993: The Impact of International Migration on Receiving Countries: The Case of the Netherlands. Amsterdam/Lisse/Berwyn: Swets & Zeitlinger
- Pluymen, Manon*, 2004: Exclusion from Social Benefits as an Instrument of Migration Policy in the Netherlands. In: *De Hart, Betty; Böcker, Anita; Michalowski, Ines* (Hrsg.): Special Issue: Migration and the Regulation of Social Integration. IMIS-Beiträge 24/2004. Osnabrück: IMIS: 75-85
- Pool, Cathelijne*, 2004: Open Borders: Unrestricted Migration? In: *De Hart, Betty; Böcker, Anita; Michalowski, Ines* (Hrsg.): Special Issue: Migration and the Regulation of Social Integration. IMIS-Beiträge 24/2004. Osnabrück: IMIS: 203-212
- Rees, Philip et al.*, 1998: International Migration and Regional Population Dynamics in Europe. Netherlands Case Study. Report prepared for the Council of Europe and for the European Commission
- Roelandt, T.*, 1994: Verscheidenheit in ongelijkheid. Een studie naar etnische stratificatie en onderklassevorming in de Nederlandse samenleving. Diss., Amsterdam
- Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP)*, 1999: Rapportage integratiebeleid ethnische Minderheden (RIEM) 1999. Den Haag: SCP

- Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP)*, 2003: Rapportage minderheden 2003. Den Haag: SCP
- Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP)* 2004; Institut voor Migratie- en Etnische Studies (IMES); Ercomer ICS, 2004: Moslim in Nederland. SCP-onderzoeksrapport 2004/9. Den Haag: SCP
- Swiaczny, Frank*, 1999: Ausländer - ein Teil der deutschen Gesellschaft. In: *Heinritz, Günter; Tzschaschel, Sabine; Wolf, Klaus* (Hrsg.): Nationalatlas Bundesrepublik Deutschland. Bd. 1: Staat und Gesellschaft. Leipzig/Heidelberg: Spectrum: 94-97
- Ter Rele, Harry*, 2003: The Fiscal Impact of Immigration. CPB Report 2003,2
- Van Amersfoort, Hans*, 1992: Ethnic Residential Patterns in a Welfare State. Lessons from Amsterdam, 1970-1990. In: *New Community* 18: 439-456
- Van Amersfoort, Hans*, 1993: International Migration and Population in the Netherlands. In: *Tijdschrift voor economische en sociale geografie* 84: 65-74
- Van Amersfoort, J.M.M.*, 1991: Internationale migratie en bevolking in Nederland.- *Geografisch Tijdschrift* 25: 321-329
- Van der Aart, Suzan*, 2003: Doorstroom niet-westers allochthone scholieren naar vervolgonderwijs. In: *Bevolkingstrends* 1,2: 45-49
- Van Der Pennen, Ton; Smit, Vincent; Van Der Wardt, Jan Willem*, 1999: Living on the Margins of Society: Ethnic Minorities in the Netherlands. In: *Khakee, Abdul; Somma, Paola; Thomas, Huw* (Hrsg.): *Urban Renewal, Ethnicity and Social Exclusion in Europe*. Aldershot u.a.: Ashgate: 38-69
- Van Kempen, Ronald; Van Weesep, Jan*, 1997: Segregation, Housing and Ethnicity in Dutch Cities. In: *Tijdschrift voor economische en sociale geografie* 88: 188-195
- Van Kempen, Ronald; Van Weesep, Jan*, 1998: Ethnic Residential Patterns in Dutch Cities: Backgrounds, Shifts and Consequences. In: *Urban Studies* 35: 1813-1833
- Van Suntum, Ulrich; Schlotböllner, Dirk*, 2002: Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern. Einflussfaktoren, internationale Erfahrungen und Handlungsempfehlungen. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung: 117-139
- Verkuyten, Maykel; Van Calseijde, Sofie; De Leu, Wieger*, 1999: Third-generation South Moluccans in the Netherlands: the Nature of Ethnic Identity. In: *Journal of Ethnic and Migration Studies* 25: 63-79
- Vos, Jan*, 1995: Illegal Migrants in the Netherlands. In: *New Community* 21: 103-113
- Vrooman, Cok; Hoff, Stella* (Hrsg.), 2004: The Poor Side of the Netherlands. Results from the Dutch 'Poverty Monitor'. The Hague: SCP/CBS
- Wesseling, Henk L.*, 1999: Migration and Decolonization: the Case of the Netherlands. In: *IMIS-Beiträge* 12: 119-130
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR)*, 2001a: Nederland als immigratiesamenleving. Rapporten aan de regering 60. Den Haag: SDU
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR)*, 2001b: Oude en nieuwe allochthonen in Nederland. Werkdocumenten W123. Den Haag: WRR
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR)*, 2001c: Perspectief op integratie. Werkdocumenten W121. Den Haag: WRR
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR)*, 2003: Waarden, normen en de last van het gedraag. Amsterdam: Amsterdam UP
- Zorlu, Aslan; Hartog, Joop*, 2001: Migration and Immigrants. The Case of the Netherlands. Tinbergen Institute Discussion Papers TI 2001-042-3



## 10. Zeitungsartikel

- AIVD staat voor bijna onmogelijke taak. In: de Volkskrant vom 09.11.2004
- Amsterdamse slums. In: de Volkskrant vom 08.11.2004
- Amsterdammers met een dubbele nationaliteit. In: Dienst O+S Amsterdam Nieuws vom 2.12.2004 [www.os.amsterdam.nl/nieuws]
- Amsterdammers schuift op naar rechts. In: Dienst O+S Amsterdam Nieuws vom 19.11.2004 [www.os.amsterdam.nl/nieuws]
- Anschläge auf islamische Einrichtungen in den Niederlanden. In: Süddeutsche Zeitung vom 9.11.2004
- Behind the Dutch crisis. In: RNW vom 11.11.2004 [www.rnw.nl]
- Bombe explodiert vor muslimischer Schule. In: Spiegel Online vom 08.11.2004
- Das Haager Parlament für strenge Asylpolitik. In: Neue Zürcher Zeitung vom 19.02.2004
- Das Paradox der Emanzipation. In: Frankfurter Rundschau vom 09.05.2003
- Das Schweigen der Muslime. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 09.11.2004
- Den Haags Integrationspolitik im Zwielicht. In: Neue Zürcher Zeitung vom 20.01.2004
- Der dritte Weg der Rechten. In: Die Tageszeitung vom 23.11.2004
- Die Haager Asylpolitik stösst an Grenzen. In: Neue Zürcher Zeitung vom 23.12.2004
- Drohungen vergiften Klima in Den Haag. In: Handelsblatt vom 26.11.2004
- Ein sanfter, forschender Umgang mit dem Unbehagen. In: Süddeutsche Zeitung vom 28.01.2004
- Ein wirklich netter Kerl war das. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 27.11.2004
- Erneut Brandanschläge in Holland. Niederländer wollen Einwanderungsrecht ändern. In: Berliner Zeitung vom 10.11.2004
- EU moet verantwoordelijkheid voor asiel delen. In: de Volkskrant vom 04.11.2004
- Furcht vor Ausbreitung der Gewalt. In: Spiegel Online vom 10.11.2004
- Geen pardon. In: Elsevier vom 07.02.2004
- Geen vijandigheid, maar ook geen dialoog. In: de Volkskrant vom 04.11.2004
- Gêne voor knieval van oudere moslims. In: de Volkskrant vom 08.11.2004
- Gesetz gegen Extremismus. In: Süddeutsche Zeitung vom 12.11.2004
- Grosses Protestpotenzial in den Niederlanden. In: Zürcher Zeitung vom 26.11.2004
- Haag bleibt bei Abschiebung. In: Frankfurter Rundschau vom 11.02.2004
- Haager Integrationspläne als Unmutsquelle. In: Neue Zürcher Zeitung vom 25.06.2004
- Het Nederlandse thuisland – beleid moet op de helling. In: Elsevier vom 20.12.2003
- Hirsi Ali meldet sich aus dem Untergrund. In: Die Welt vom 30.11.2004
- Hun deel van de koek. In: Elsevier vom 10.01.2004
- Islamische Schule in Brand gesetzt. In: Spiegel Online vom 09.11.2004
- Islamitische uitdaging. In: Elsevier vom 07.08.2004
- Islamkritischer Filmemacher van Gogh ermordet. In: Spiegel Online vom 02.11.2004
- Jij bent helemaal geen echte terrorist! In: de Volkskrant vom 12.11.2004

- Kamer: pak extremisme harder aan. In: de Volkskrant vom 12.11.2004
- Klaas boos, Mohamed boos. En dan? In: de Volkskrant vom 09.11.2004
- Kontrollgesetz für Hollands-Moscheen. In: Berliner Zeitung vom 13.11.2004
- Krach schlagen für die Freiheit. In: Der Spiegel Ausgabe 46/2004
- Legale immigranten gaan terug, illegale niet. In: de Volkskrant vom 26.04.2004
- Leidsche Rijn is meer dan een Vinex-gebied. In: de Volkskrant vom 04.11.2004
- Manifest tegen homo's komt op moslimsite. In: de Volkskrant vom 08.11.2004
- Marokkanen eensgezind in afschuw over aanslag. In: de Volkskrant vom 03.11.2004
- Mengen in de probleemwijk. In: Elsevier vom 07.02.2004
- Mit zivilem Ungehorsam für Asylbewerber. In: Focus vom 16.02.2004
- Miteinander nebeneinander. In: Süddeutsche Zeitung vom 17.11.2004
- Nachdenken über den Staatsstreich. In: Die Welt vom 26.11.2004
- Neue Imame für Holland. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 23.11.2004
- „Nie wieder naïv“: Geert Wilders profiteert von der niederländischen Ausländerdebatte. In: Die Welt vom 02.12.2004
- Niederlande entscheiden: Gotteslästerung weiterhin strafbar. In: Nürnberger Zeitung vom 24.11.2004
- Niederlande schieben 26.000 Asylbewerber ab. In: Süddeutsche Zeitung vom 26.01.2004
- Niederlande verschärfen Ausländerpolitik. In: Financial Times Deutschland vom 5.11.2004
- Niederlande, Sechs Festnahmen wegen Brandstiftung an islamischer Schule. In: Spiegel Online, vom 25.11.2004
- Niederlande, Zeitenwende hinterm Deich. In: Der Spiegel, Ausgabe 47/2004
- Niederländisches Fernsehen zeigt erstmals Attentäter Theo van Goghs. In: Die Welt vom 01.12.2004
- November 2004: De maand van de moord. In: de Volkskrant vom 2.12.2004
- OM opent klopjacht op Syriër. In: de Volkskrant vom 09.11.2004
- Pakistanen zijn ‚anders‘. In: Elsevier vom 10.01.2004
- PKK duikt op in Brabant. In: RNW vom 15.11.2004 [www.rnw.nl]
- Plan voor Balkenende. In: Elsevier vom 06.03.2004
- Politiek valt over oorlogstaal van Zalm. In: de Volkskrant vom 08.11.2004
- Polizistin in der Burka. In: Die Welt vom 17.11.2004
- Rassismus in den Niederlanden. In: Neue Zürcher Zeitung vom 12.01.2004
- Remkes ongenadig onder vuur VVD. In: de Volkskrant vom 12.11.2004
- Scharfschützen gehen in Stellung. In: Spiegel Online vom 10.11.2004
- Schluss mit dem falschen Frieden. In: Die Zeit vom 18.11.2004
- Soldaten in een religieuze oorlog. In: Elsevier vom 13.11.2004
- Spirale der Gewalt. Niederlande stellen Integrationspolitik in Frage. In: Handelsblatt vom 10.11.2004
- Spur nach Deutschland. In: Spiegel Online vom 17.11.2004
- Stadsdeel sluit contract met moskeeën. In: de Volkskrant vom 08.11.2004

Terroralarm in Den Haag. In: Spiegel Online vom 10.11.2004

Ticket naar de welvaart. In: Elsevier vom 30.10.2004

Unter dem dicken Teppich der Toleranz. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 09.11.2004

Veertig jaar lafheid. In: Elsevier vom 20.11.2004

Voor de kaalkoppen is de maat allang vol. In: de Volkskrant vom 04.11.2004

We hebben het te lang laten rotten. In: de Volkskrant vom 03.11.2004

Widerstände gegen die Haager Asylpolitik. In: Neue Zürcher Zeitung vom 09.02.2004

„Wir haben den Dschihad im Land“ In: Die Welt vom 6.11.2004

Wort und Mord. In: Die Zeit vom 11.11.2004

Zuschauer wählen Rechtspopulisten Fortuyn auf Platz eins. In: Spiegel Online vom 16.11.2004  
[www.spiegel.de]

# Migration in Albanien

## Aktuelle Tendenzen und raumstrukturelle Folgen zwischen Depopulation und Hyperurbanisierung

Daniel Göler

*Der Wandel der politischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen zu Beginn der 1990er Jahre markierte in Albanien den Beginn einer höchst turbulenten Transformationsphase. Migration war zu kommunistischer Zeit teilweise unterbunden und streng reglementiert. Nach dem Ende des diktatorischen Regimes setzte eine enorme Mobilisierung der Bevölkerung ein. Sie fand in einem massenhaften Exodus ins benachbarte Ausland, aber auch in der Depopulation peripherer Regionen, der Tendenzen einer Hyperurbanisierung in der albanischen Hauptstadtregion gegenüberstehen, ihren Ausdruck.*

### 1. Einleitung

Nach einem Zustand jahrzehntelanger Isolation tauchte Albanien erst im Juli 1990 wieder im internationalen Wandergeschehen auf. Die Bilder, die um die Welt gingen, waren spektakulär: Eine Gruppe Albaner durchbricht mit einem Lastwagen die Mauer der deutschen Botschaft in Tirana und ersucht dort anschließend um Asyl. Auf der Suche nach einer besseren Zukunft wagen andere immer wieder auf rostigen, kaum seetüchtigen Seelenverkäufern die Überfahrt nach Italien.

Diese erste, spontane Fluchtbewegung fiel quantitativ kaum ins Gewicht. Die Zahl der albanischen Botschaftsflüchtlinge Mitte 1990 wird mit knapp 5.000 beziffert (Doka 2003: 45). Einige der damaligen Flüchtlinge kehrten darüber hinaus nach kurzer Zeit wieder zurück. Zahlenmäßig weit bedeutender sind die nachfolgenden Emigrationstendenzen und insbesondere die Binnenwanderungen der 1990er Jahre. Auslösende Faktoren und Motive sowie die raumstrukturellen Folgen der beiden Wandertypen stehen im Vordergrund des folgenden Beitrages.<sup>1</sup>

### 2. Die kommunistische Phase: Internationale Isolation und Wanderungsreglementierungen

Migration in Albanien war zu kommunistischer Zeit streng reglementiert und hochgradig gesteuert (Lawson/Saltmarsh 2000: 134). Außenwanderung z.B. war fast vollständig unterbunden. Gelang

---

<sup>1</sup> Neben der Auswertung statistischer Materialien der Volkszählung von 2001 fußen wesentliche Erkenntnisse des Beitrages auf Befragungen in Tirana und in Nordalbanien, die im Verlauf von Projekten im Rahmen der Hochschulkooperation Bamberg-Tirana in den Jahren 2002 und 2004 durchgeführt wurden. Dank gebührt den beteiligten Kooperationspartnern (Universität Tirana; Institut für Geographie an der Albanischen Akademie der Wissenschaft), den studentischen Teilnehmern aus Albanien und Deutschland sowie dem DAAD, der die Arbeiten durch finanzielle Unterstützung aus Mitteln des Stabilitätspaktes Südosteuropa erst ermöglicht hat.

dennoch jemandem die Flucht, so hatte seine Familie mit harten Konsequenzen zu rechnen. Im Land selbst wurde die Bevölkerung während der Aufbauphase der Industrie in den späten 1950er bis in die 70er Jahre hinein hauptsächlich in die städtischen Industriestandorte dirigiert. So wurden beispielsweise zahlreiche neue Städte, v.a. in Zusammenhang mit Bergbau (insbesondere Chrom- und Kupferlagerstätten) errichtet. Jene stadtorientierte Migration wurde dann ab Ende der 1970er Jahre wieder durch den Versuch einer verstärkten Bevölkerungskonzentration im ländlichen Raum abgelöst. Hintergrund war v.a. die fortschreitende Ernährungskrise im Land, weshalb Bevölkerung und Arbeitskräfte in den ländlichen Agrargebieten benötigt wurden. Damit war allerdings keinesfalls eine Renaissance dörflicher Strukturen verbunden. Vielmehr wurde aus ideologischen Gründen das Konzept der „Agrostädte“ als Ideal einer Kombination agrarischer Erwerbsstruktur und städtischer Siedlungsweise gesehen und mittels staatlicher Propaganda auch entsprechend unterstützt. Das bedeutete zwar keine Umkehr der Grundtendenz fortschreitender Urbanisierung, führte aber zu einer Ansiedlung spezialisierter und qualifizierter Fachkräfte im ländlichen Raum. Zu den Folgen jener Politik halten *Lawson/Saltmarshe* fest: „the population of the Albanian highlands in 1991 was unsustainably large“ (2001: 143). Umgekehrt heisst das, dass speziell in den agrarisch geprägten Bergregionen nach Aufhebung der Wanderungsbeschränkungen Mitte 1990 ein erheblicher Bevölkerungsdruck herrschen musste. In Folge der einsetzenden Mobilisierung verstärkte sich die Urbanisierung Albaniens enorm (*UNDP* 2002: 84).

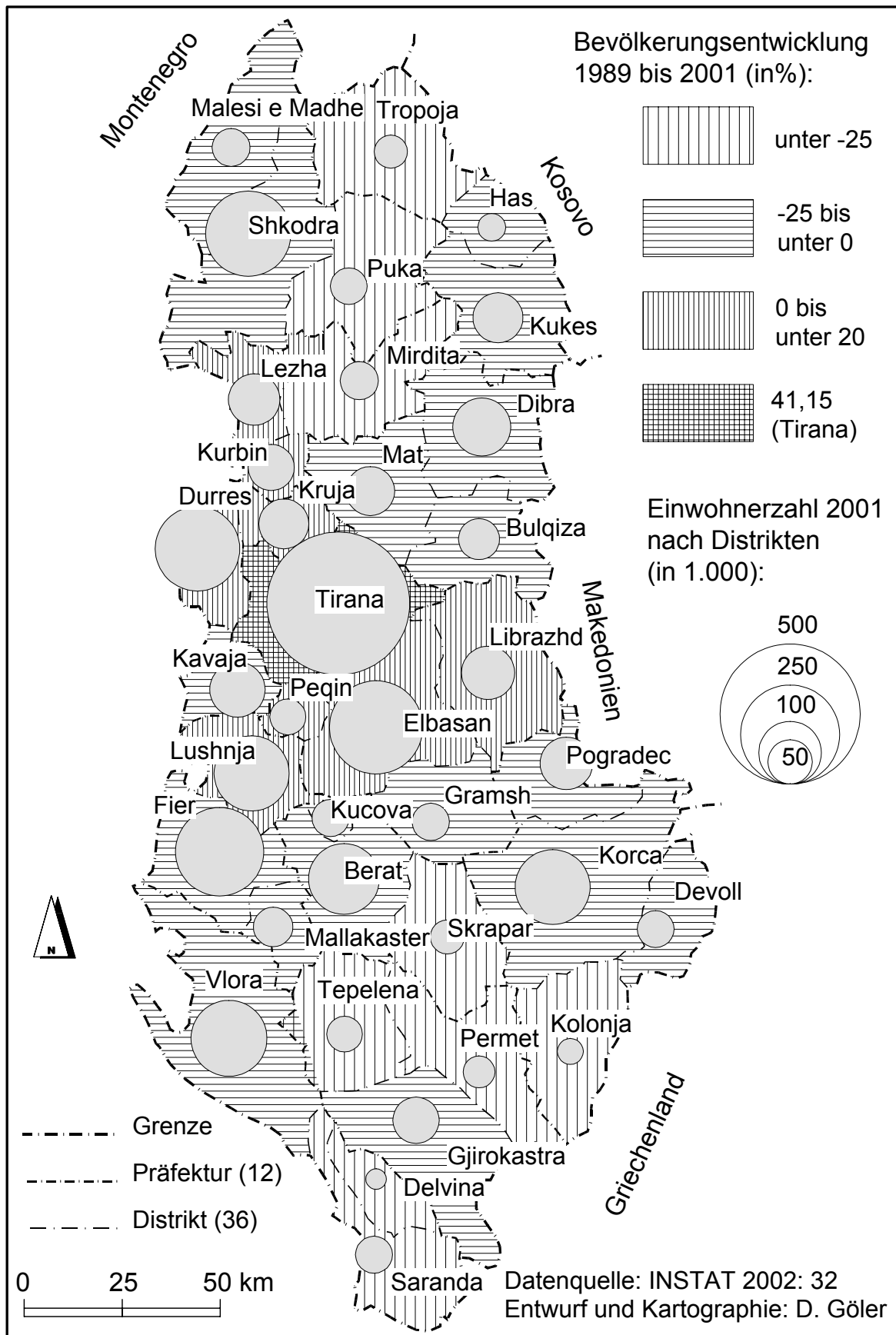
### 3. Die Transformationsphase nach 1990

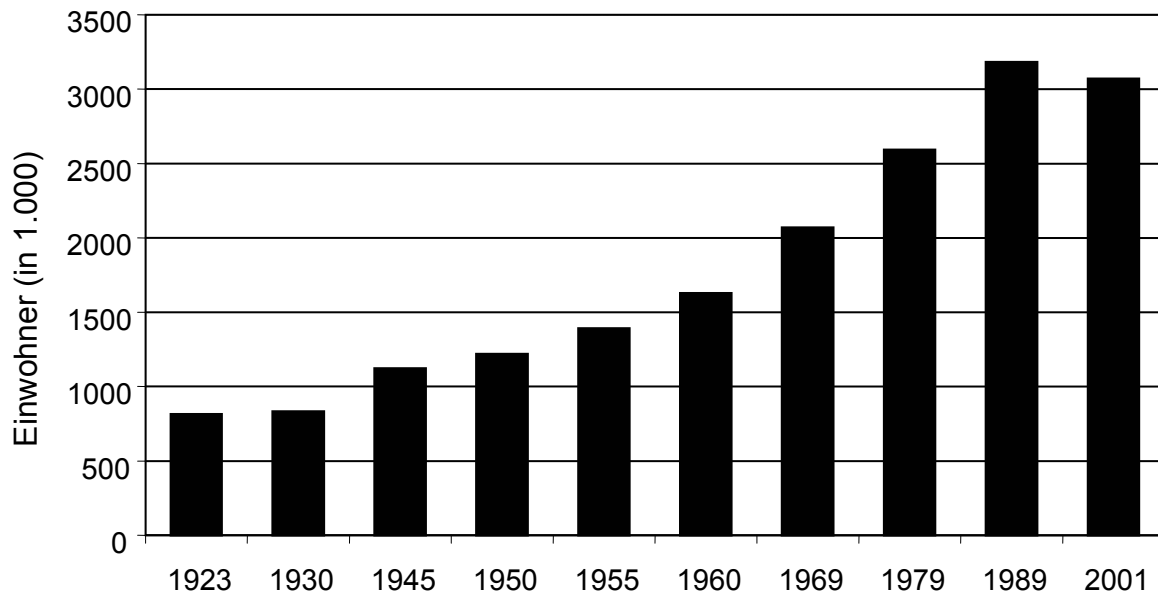
Der politische Umbruch von 1990/91 zog auch in Albanien nachhaltige Veränderungen sämtlicher Rahmenbedingungen nach sich. Der Strukturbruch fiel dabei tiefgreifender als in jedem anderen Transformationsland aus. Das Wirtschaftssystem brach fast vollständig zusammen; die Industrieproduktion z.B. sank zwischenzeitlich in den Nullbereich ab (*Schubert* 2001: 25). Diese Veränderungen bedeuteten für die Bevölkerung, ganz wertfrei, zumindest den Verlust gewohnter Handlungsroutinen. In zahlreichen Fällen war der verlorengegangene Arbeitsplatz und das Fehlen einer Beschäftigungsalternative mit einer existentiellen Bedrohung verbunden. An dieser Situation hat sich gerade in den Peripherregionen bis heute nur wenig geändert.

Dazu kommt, dass Albanien neben dem Systemwechsel weitere politische Instabilitäten zu verkraften hatte: Ein erster, wenn auch bescheidener wirtschaftlicher Aufschwung wurde durch die bürgerkriegsähnlichen Unruhen von 1996/97 zunichte gemacht. Die Kosovo-Krise 1999/2000 ist ein weiterer Beleg für die latente Instabilität der gesamten Region. Die sozusagen „unterbrochene Transformation“ zählt – nach der Phase totaler Isolation zur kommunistischen Zeit – zu einem weiteren Spezifikum des albanischen Transformationspfades.

Die skizzierten Turbulenzen, dazu die faktische Aufhebung der Wanderungsrestriktionen und die insgesamt schwierige Situation in Albanien setzten in den 1990ern eine enorme Mobilisierung der Bevölkerung in Gang. Bis zum Jahr 2001 hatte fast die Hälfte der Einwohner ihren ursprünglichen Wohnort zeitweilig oder dauerhaft verlassen (*Berxholi et al.* 2003: 69). So steht heute den Entsiedlungsprozessen in den Bergregionen Nord-, Ost- und Südalbaniens eine erhebliche Bevölkerungskonzentration im Großraum Tirana-Durres gegenüber, wo z.Zt. bereits mindestens ein Drittel der gut 3 Mio. Einwohner des Landes lebt.

Abb. 1: Bevölkerungverteilung und Bevölkerungsentwicklung in Albanien



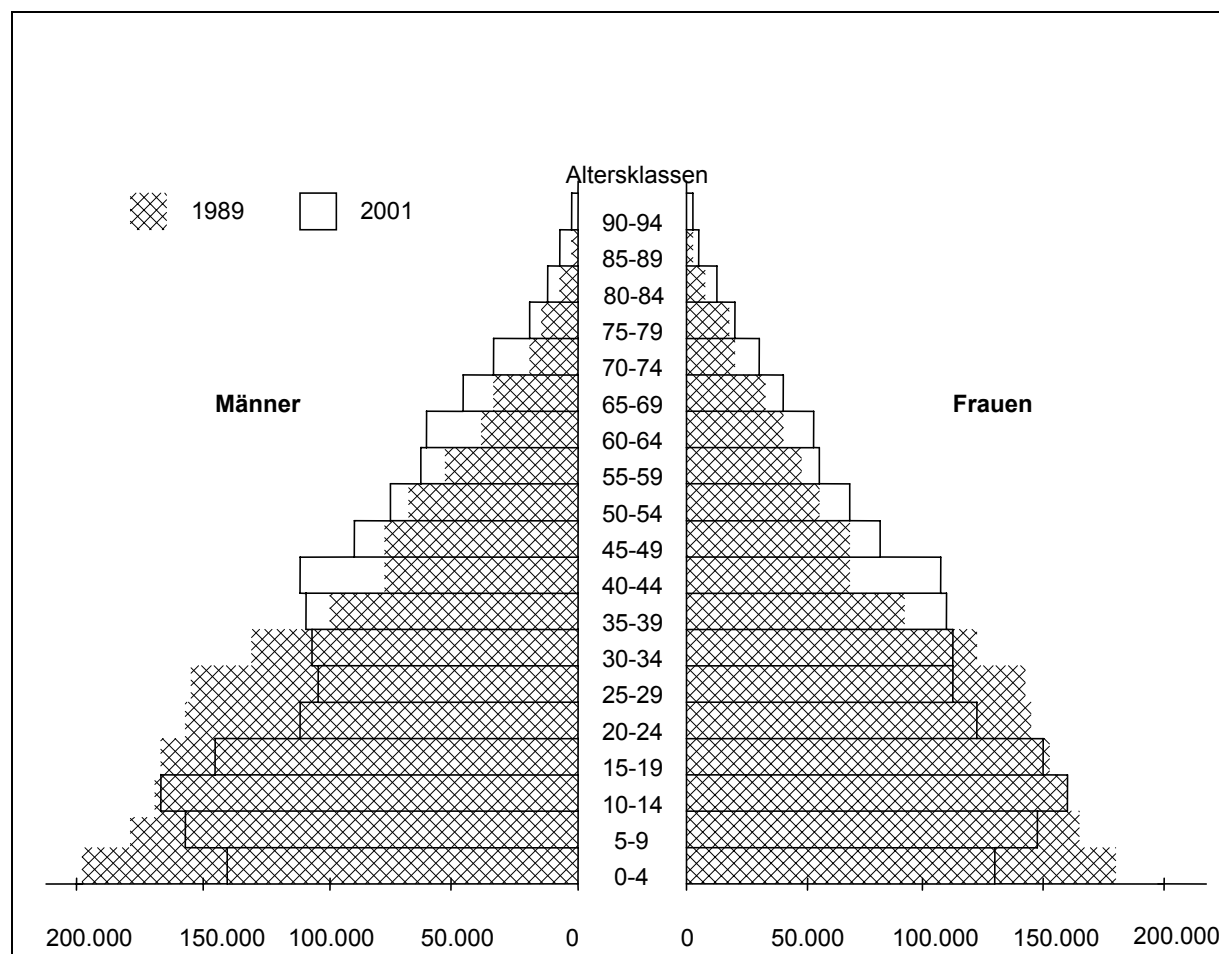
**Abb. 2: Bevölkerungsentwicklung Albaniens**

Quelle: INSTAT 2002: 19

Die gegenwärtige Bevölkerungsverteilung in Albanien (Abb. 1) stellt gleichsam eine Blaupause der naturräumlichen Differenzierung mit einer küstennahen Tiefebene und dem stark reliefierten Bergland dar. Der dicht besiedelten Zentralregion – dort befindet sich auch die Hauptstadt Tirana – steht ein einwohnerarmes Hinterland gegenüber. Neuere industriewirtschaftliche Tätigkeit z.B. beschränkt sich nahezu ausschließlich auf das Zentrum (*Becker/Göler 2002*). In der infrastrukturfarmen bzw. infrastrukturfernen Peripherie dominiert dagegen Landwirtschaft, die meist jedoch auf lokale Märkte begrenzt bleibt und vielfach lediglich in Form einer wenig tragfähigen Subsistenzwirtschaft betrieben wird. Bargeldmittel lassen sich dort kaum erwirtschaften; so lag Mitte der 1990er Jahre das durchschnittliche Jahreseinkommen einer Familie in den ländlichen Hügel- und Bergregionen bei etwa 550 US\$, d.h. etwa 100 US\$ pro Kopf (*Doka/Berxholi 1997: 221*).

#### 4. Kennzeichen der jüngeren Bevölkerungsentwicklung Albaniens

Wie alle Transformationsstaaten hatte auch Albanien – nach Jahrzehnten stetigen Wachstums – während der 1990er Jahre eine Bevölkerungsabnahme zu verzeichnen (Abb. 2). Die Einwohnerzahl ging von etwa 3,2 Mio. (1989) auf derzeit nur mehr knapp über 3 Mio. zurück, was ausschließlich auf den negativen Außenwanderungssaldo zurückzuführen ist. Zwar ist auch die Geburtenziffer rückläufig (von 25,2 in 1990 auf 17,2 (je 1.000 Einwohner in 1999)). Trotzdem hat Albanien mit weitem Abstand das höchste Fertilitätsniveau in Europa. Da die Sterbeziffer gleichzeitig bei etwa 5,0 liegt, fällt die natürliche Bilanz nach wie vor höchst positiv aus. Diese Konstellation aus Bevölkerungsschwund bei positivem natürlichem Wachstum ist ein weiteres Alleinstellungsmerkmal Albaniens: Eine ähnliche Situation ist in den post-sozialistischen Gesellschaften nur noch in Kasachstan, Georgien und Moldawien zu beobachten (*Heller 2003: 81*).

**Abb. 3: Altersstruktur Albanien 1989 und 2001**

Quelle: INSTAT 2004a: 31

Albanien hat eine vergleichsweise junge Bevölkerung (Abb. 3). Ein Vergleich des Altersaufbaus 1989 mit dem von 2001 verdeutlicht allerdings die schmalere Basis (verursacht durch den Geburtenrückgang) und die Verluste in den Altersklassen der 15- bis 35-Jährigen (eine Folge der Außenwanderung). Während der Geburtenrückgang eher auf dem Lande wirksam ist, geht die Emigration hauptsächlich von den Städten aus (INSTAT 2004a: 35). Insgesamt ist in Albanien v.a. wegen den Veränderungen in der Altersstruktur mittelfristig ein weiterer Bevölkerungsrückgang absehbar.

## 5. Die Emigration der 1990er Jahre und deren volkswirtschaftliche Bedeutung

Offizielle albanische Statistiken zur postkommunistischen Emigration beziffern die Zahl der Emigranten bis 2001 auf 611.000 (Berxholi et al. 2003: 69). Die genannte Angabe ist allerdings sicherlich zu niedrig angesetzt, denn die Dunkelziffer ist darin nicht berücksichtigt. Nach zuverlässigen Schätzungen wanderten allein während der 1990er mindestens 750.000 Albaner aus. Die wesentlichen Destinationen bzw. dauerhaften Aufenthaltsorte albanischer Emigranten sind Griechenland (etwa 500.000) und Italien (200.000; dazu Tab. 1).



**Tab. 1: Hauptsächliche Zielländer der albanischen Außenwanderung der 1990er Jahre**

Land	Anzahl der Emigranten
Belgien	2.500
Frankreich	2.000
Deutschland	12.000
Griechenland	500.000
Italien	200.000
Türkei	2.000
Kanada	5.000
USA	12.000
Summe (nur genannte Länder)	735.500

Quelle: UNDP 2000: 39

Dass es nicht mehr sind (und dass sowohl die illegale Auswanderung als auch zeitlich befristete illegale Arbeitsaufenthalte relativ zahlreich sind) liegt hauptsächlich an bestehenden Einwanderungsbeschränkungen in den Zielländern. Trotzdem hielten sich nach den oben genannten Zahlen seit 1990 mindestens 20 % der Bevölkerung – d.h. jeder fünfte Albaner (!) – zeitweilig oder dauerhaft im Ausland auf. Selbst ein kurzer Arbeitsaufenthalt eines Familienmitgliedes im Ausland ermöglicht einer ganzen Großfamilie ein erträgliches Auskommen. In den dabei erwirtschafteten Mitteln ist somit ein wichtiger Faktor zur Verminderung der Armut in Albanien zu sehen (*Holzmann/Münz* 2004: 22). Tatsächlich zählen sogenannte „Rimessen“ der weit verstreuten albanischen Diaspora zu einer wesentlichen Stütze der albanischen Volkswirtschaft.

Private Rücküberweisungen aus dem Ausland übertrafen im Jahr 2000 mit 531 Mio. US\$ sowohl die Höhe der Exporterlöse als auch der ausländischen Direktinvestitionen oder den Wert der gesamten Industrieproduktion des Landes. Rimessen hatten um 2000 einen Anteil von etwa einem Fünftel am gesamten Bruttoinlandprodukt (*UNDP* 2000: 43), nachdem sie in der ersten Hälfte der 1990er sogar mehr als 25 % des BIP ausmachten (*Korovilas* 1999: 408 u. 412). Das von Albanern im Ausland erwirtschaftete Kapital stellt darüber hinaus einen unverzichtbaren Faktor für die Gründung von kleinen und mittleren Unternehmen im Land selbst dar. Fast 40 % der dafür notwendigen Finanzmittel wurden auf diesem Weg beschafft, wohingegen staatliche Hilfen und Bankkredite bei der Kapitalbeschaffung lediglich 9 % ausmachten (*UNDP* 2000: 43).

Der durch die Auswanderung verursachte negative „Brain-Drain-Effekt“ ist dennoch nicht von der Hand zu weisen. Das zeigt schon allein ein (hypothetischer) Vergleich der Altersstruktur 2001 mit und ohne Berücksichtigung der Außenwanderung seit 1989 (*INSTAT* 2004a: 33), denn es ist ein beträchtlicher Schwund bei jungen und v.a. bei den männlichen Erwerbsfähigen zu konstatieren. *Schmidt* (2003: 16f.) zitiert eine albanische Studie, nach der ein Drittel der in Forschung und Lehre Beschäftigten während der Transformationsperiode das Land verlassen hat. Bei der Abwanderung der intellektuellen Eliten kommt Kanada eine besondere und zweiseitige Rolle zu: Einreisen dürfen dort insbesondere Personen, die entsprechende Finanzmittel, einen hohen Bildungsstand und eine auf dem kanadischen Arbeitsmarkt nachgefragte berufliche Qualifikation vorweisen können (*UNDP* 2000: 42). Kanada ist damit zwar eines der wenigen Länder, das albanischen Emigranten eine tatsächliche Perspektive bietet. Und gerade nach den jüngeren Rückschlägen im Transformationsprozess haben auch zahlreiche erfolgreiche (Klein-)Unternehmer diese Chance ergriffen. Auf der anderen Seite verschärft die kanadische Aufnahmepraxis aber den Abfluss von dringend notwendigem Investitionskapital und unternehmerischem Know-How aus Albanien selbst.

Die Herkunftsregionen der Emigranten liegen weniger im verarmten, peripheren Norden oder Osten Albaniens, sondern vorwiegend in Südalbanien – hier ist die Nähe zu Griechenland ein begünstigender Faktor – und in den zentralen Regionen des Landes (*Berxholi et al.* 2003: 72). Dort verfügen die Leute viel eher über die notwendigen Informationen bezüglich einer Emigration, über entsprechende Kontakte bzw. Verbindungen und natürlich über die finanziellen Möglichkeiten.

Wie bereits angedeutet wurde, scheinen viele Auslandsaufenthalte allerdings auch nur temporärer Natur zu sein: Das lässt sich zwar durch Zahlen nur schwer nachweisen, da die Dunkelziffer gerade bei den kurzfristigen (und oft illegalen) Arbeitsaufenthalten enorm hoch ist. Bei Befragungen im Rahmen von Forschungsprojekten im Jahr 2002 in Tirana (vgl. *Becker et al.* 2005) und 2004 in Nordalbanien wurde von den Respondenden jedoch immer wieder angegeben, bereits im Ausland gearbeitet zu haben. D.h. die Rückwanderung – sie erfolgt meist nach ausreichender Kapitalbeschaffung, nach Ablauf der Aufenthaltsgenehmigung oder gar nach Ausweisung – darf nicht unterschätzt werden. Die befristete Emigration stellt vielfach offensichtlich schlicht eine Handlungsalternative in schwierigen Zeiten dar, ist zugleich aber auch nicht selten die Grundlage eines eigenen „start-ups“ in Albanien selbst.

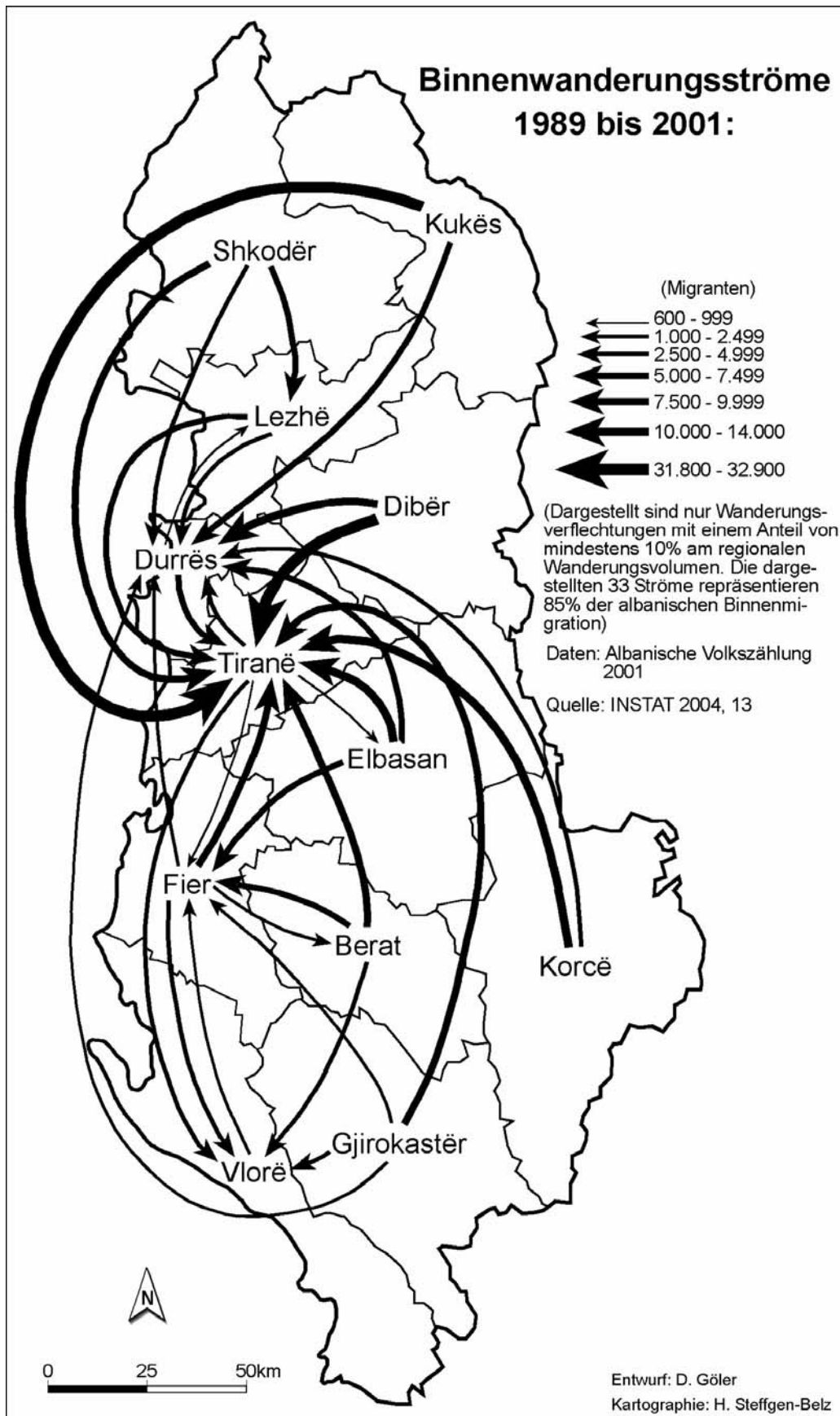
## **6. Regionale Differenzierung der Bevölkerungsentwicklung und Tendenzen der Binnenmigration**

Sowohl die Bevölkerungsverteilung als auch die Tendenz der Bevölkerungsentwicklung während der Transformationsphase weist enorme Disparitäten auf (vgl. Abb. 1). Zwischen 1989 und 2001 hatten 27 der 36 Distrikte Albaniens einen Einwohnerrückgang zu verzeichnen, nur 9 konnten einen Bevölkerungszuwachs verbuchen. Spitzenreiter ist in dieser Hinsicht der Hauptstadtdistrikt mit über 40 % Zunahme in nur 12 Jahren. Die Regionen mit extrem negativer Einwohnerentwicklung verteilen sich gleichermaßen auf Nordalbanien (Tropoja: minus 38 %) und Südalbanien (Delvina: minus 54,8 %). Vordergründig sind auch die allgegenwärtig sichtbaren Folgen des Einwohnerschwundes wie ein (partieller) Wüstfallen der Flur oder die Verödung v.a. von ländlichen Siedlungen vergleichbar. Die Ursachen allerdings sind durchaus unterschiedlich: Im Süden hat die Außenwanderung – einerseits durch die Existenz einer griechischen Minderheit, andererseits natürlich durch die Nähe zu Griechenland begünstigt – einen deutlich höheren Stellenwert, während es in Nordalbanien speziell die Binnenmigration ist, die zu Entleerungstendenzen führt.

Erste Hinweise auf jüngere Tendenzen der Binnenmigration ergeben sich aus Volkszählungsergebnissen von 2001, bei der u.a. nach der Persistenz am aktuellen Wohnort gefragt wurde. Der Anteil derjenigen Personen, die 2001 in einer anderen Munizipalität wohnen als 1989, fällt in den zentralen Gebieten besonders hoch und an der Peripherie besonders niedrig aus (*INSTAT* 2004b: 28). Eine exemplarische Zusammenstellung des Binnenwanderungssaldos bei *Berxholi et al.* (2003: 70) für das Jahr 2001 verifiziert diese Feststellung: Aus dem küstennahen Zuzugsgebiet Niederalbaniens sticht die Hauptstadt Tirana als der hauptsächliche Zuwanderungsraum heraus.

Eine Analyse der Migrationsströme auf Ebene der 12 albanischen Präfekturen unterstreicht das (Abb. 4). Alle bedeutenden Binnenwanderungsströme sind auf Tirana gerichtet. Daneben tritt noch die zweitgrößte Stadt Durrës als bevorzugtes Zuwanderungsziel hervor. Die nachgeordneten, kleineren küstennahen Sekundärzentren Fier und Vlora vereinen noch – quantitativ allerdings kaum vergleichbar – eine gewisse Zahl relevanter Zuwanderungen auf sich, vorwiegend aus den benachbarten Präfekturen. Als hauptsächliche Abwanderungsräume sind die Präfekturen Shkodra, Kukes, Dibra und Korça zu nennen.

Abb. 4: Migrationsströme 1989 bis 2001



Quelle: INSTAT 2004a: 13

Die internen Umschichtungsprozesse weisen damit ein deutliches peripher-zentrales Muster auf – mit entsprechenden raumstrukturellen Konsequenzen, die in nachhaltigen Entleerungs- und Verödungstendenzen in den Peripherregionen und anhaltender Hyperurbanisierung der Hauptstadtregion ihren Ausdruck finden.

## 7. Raumstrukturelle Folgen der Binnenmigration: Zwischen Entleerung und „Hyperurbanisierung“

### 7.1 Hyperurbanisierung in der Agglomeration Tirana

Mit der eindeutig zentral gerichteten Binnenmigration ist ein enormes Wachstum Tiranas verbunden. Nach Ergebnissen der Volkszählung 2001 stieg die Einwohnerzahl der Stadt von 245.000 (1989) auf 341.000 (*INSTAT* 2002:69) und im Distrikt Tirana von 368.000 auf 520.000 (*INSTAT* 2004a: 37). Nach Angaben der Meldebehörden allerdings leben allein in der Hauptstadt bereits 471.000 Einwohner; dazu kommen noch zahlreiche nicht registrierte Zuwanderer (*Friemer* 2004: 32). Schätzungen gehen derzeit von etwa 700.000 Einwohnern in der Stadtregion Tirana aus – mit steigender Tendenz (*Becker et al.* 2005): Prognosen erwarten für 2005 bereits das Erreichen der Millionengrenze und bis 2015 eine Einwohnerzahl von 1,5 Millionen. Tirana gehört damit weltweit zu den am schnellsten wachsenden Städten, schließlich liegt die Wachstumsrate jährlich zwischen 5 bis 7 %, wobei 2 % aus dem natürlichen Zuwachs und ca. 3 bis 5 % aus Migrationsgewinnen resultieren (*Aliaj et al.* 2003: 85).

Neben der inneren Verdichtung der Stadt, z.B. durch Aufstockungen bestehender Gebäude, ergibt sich daraus auch ein enormes Flächenwachstum. In Form einer spontanen Landnahme wurden ab Beginn der 1990er Jahre stadtnahe Freiflächen in Besitz genommen und sukzessive besiedelt. Zunächst waren das v.a. die staatlichen, ehemals landwirtschaftlich genutzten Areale, bei denen keine konkurrierenden Nutzungsansprüche bestanden. Solche Niederlassungen von Zuwanderern im städtischen Umland wurden rasch zum Massenphänomen. Tirana wird heute von einem ganzen Kranz illegal errichteter Squattersiedlungen umschlossen. Das sicherlich bekannteste Beispiel ist das nordwestlich Tiranas gelegene Kamez, eine Munizipalität mit 1990 ca. 7.000 und aktuell etwa 70.000 Einwohnern (*UNDP* 2002: 87); für 2022 wird die Bevölkerungszahl dort auf eine Größenordnung zwischen 105.000 und 154.000 geschätzt (*Aliaj et al.* 2003: 79). Dabei handelt es sich nicht zwingend um echte Armutsviertel, sondern eher um eine mehr oder weniger schlichte suburbane Wohnsiedlung: Die ein- bis zweistöckigen Gebäude sind in Betonskelettbauweise errichtet, verfügen meist über ein kleines Gartengrundstück und weisen in der Regel sogar einen gewissen Wohnstandard auf, auch wenn die öffentliche Infrastrukturanbindung und -versorgung nach wie vor absolut unzureichend ist. Ernsthafte Versuche seitens des Staates, den illegalen Niederlassungen entgegenzuwirken (zuletzt 1995 und 1998, *a.a.O.*: 86), lösten massive soziale Spannungen und Unruhen aus und scheiterten letztendlich. Hinsichtlich der Gesetzmäßigkeit der Siedlungsaktivitäten besteht somit noch ein erheblicher Regelungsbedarf. Das größte Problem ist der unklare Rechtsstatus, und selbst eine nachträgliche Legalisierung durch den Staat wird Konflikte z.B. zwischen Neusiedlern und Alteigentümern der Grundstücke nicht verhindern können.

Die skizzierte Problematik ist nur ein Hinweis für eine „Hyperurbanisierung“, die an Verhältnisse in Entwicklungsländern erinnert. Einige weitere Belege sind nachfolgend exemplarisch aufgeführt.

- 51 % des Immobilienbestandes in Tirana ist erst zwischen 1991 und 2001 errichtet worden (*INSTAT* 2002: 73), die meisten davon befinden sich im suburbanen Raum.

- 95 % der Gebäude im Umland sind illegal oder semi-legal errichtet worden (*Nuissl* 2001: 13).
- 45 % der Einwohner Tiranas leben nach UN-Angaben in informellen Siedlungen (*Friemer* 2004: 44).
- 2/3 der Bevölkerung in Tirana und Umland sind Zuwanderer aus anderen Landesteilen (*Heller* 2003: 95), sie stammen hauptsächlich aus Nordalbanien.
- Der Konzentrationstrend ist ungebrochen; in der Stadtregion besteht ein positiver Zuwanderungssaldo von jährlich etwa 20.000 Personen (*Heller* 2003: 99).

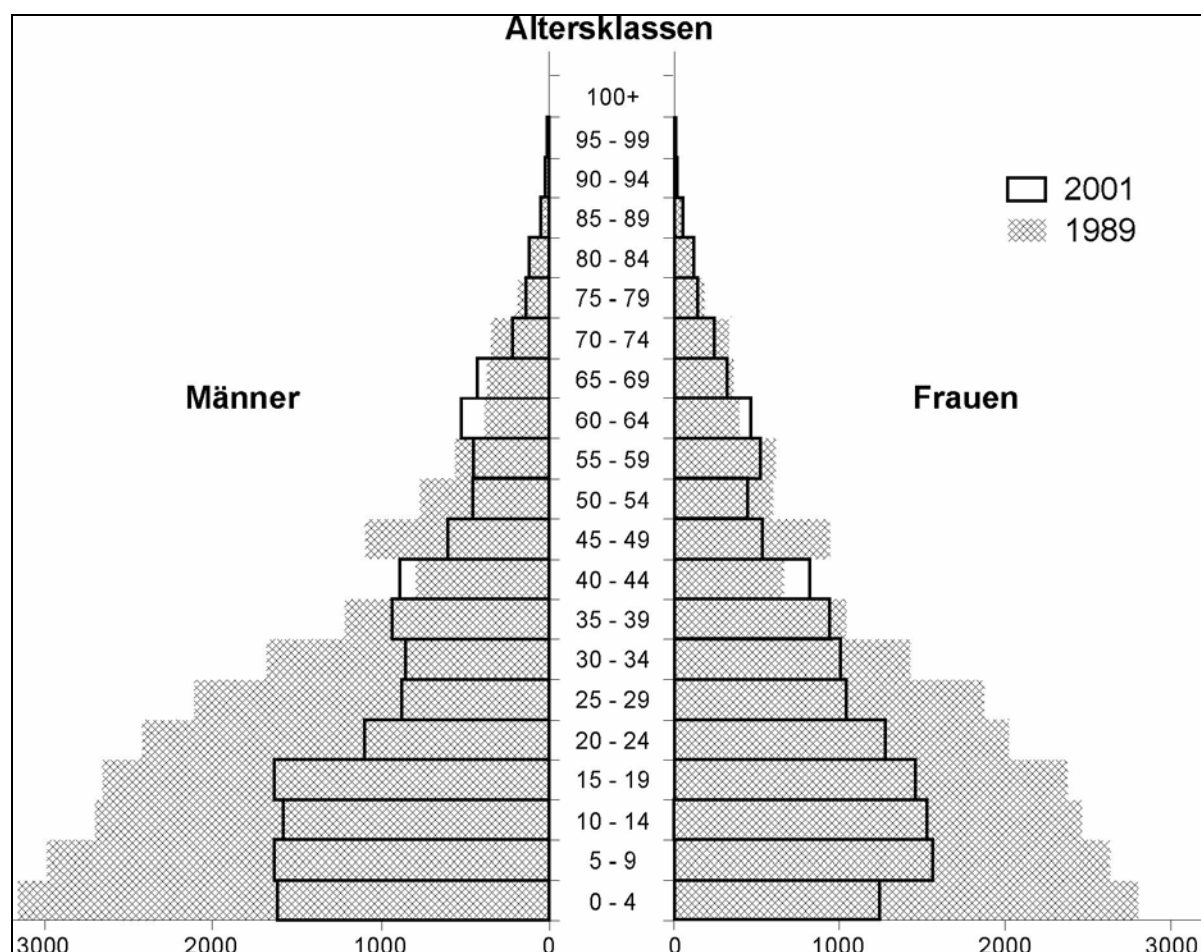
Als Motive des Zuzugs in die Hauptstadtregion sind – das haben Befragungen sowohl im Zielgebiet als auch in der Herkunftsregion ergeben – die Pull-Faktoren Arbeitsmöglichkeiten, Ausbildungsmöglichkeiten (insbesondere für Nachkommen) und die bessere Lebensperspektive für junge Leute zu nennen.

Zwei Aspekte jener „Über-Urbanisierung“ müssen noch thematisiert werden. Zum einen besteht im Stadtkörper z.Zt. eine enorme Tendenz der inneren baulichen Verdichtung: Das hängt zunächst mit dem seit 2000 sehr intensiven Zuwachs an (zuvor kaum existenten) höherwertigen Büroflächen zusammen. V.a. im Bereich eines zu kommunistischer Zeit abgeriegelten, primären Stadtviertels mit Regierungseinrichtungen und Wohngebäuden der damaligen Nomenklatura (dem sog. Block) war durch Konzentration entsprechender Funktionen in den letzten Jahren eine rasante City-Bildung zu beobachten. Bei den charakteristischen 12- bis 15-stöckigen Hochhäusern – die übrigens nicht selten ebenfalls illegal oder semilegal errichtet wurden – sind i.d.R. lediglich die unteren 4 bis 5 Etagen mit tertiären Nutzungen belegt. In den oberen Etagen finden sich Wohnflächen gehobenen Standards, so dass mit der baulichen Verdichtung zumindest in einem Teil des Zentrums auch ein erhebliches soziales Upgrading einhergeht.

Zu derart extremen Verstädterungsphänomenen gehört – am anderen Ende der sozialen Skala – auch das Aufkommen von Marginalvierteln. Besonders spektakulär sind in diesem Zusammenhang die Inbesitznahme und die selbstorganisierte Umnutzung von ehemaligen Industriegeländen. Solche „Industrie-Squatter“ finden sich in Tirana an vier Standorten ehemaliger staatlicher Kombinate (*Becker et al.* 2005). So haben sich im Bereich des ehemaligen Textilkombinates schätzungsweise 300 Familien niedergelassen – fast ausnahmslos Migranten aus den nördlichen, peripheren Bergregionen. In einem Baublock mit einem besonders ausgeprägten sozialen Netzwerk hat sich gezeigt, dass sich eine ganze, aus der nordalbanischen Region Tropoja stammende Nachbarschaft gebildet hat. In entsprechenden Befragungen stellte sich heraus, dass unter den jeweiligen Nachbarn Verwandte und Freunde sind, welche häufig auch den Nachzug weiterer Migranten ermöglicht haben.

Die Bauten sehen teilweise reichlich improvisiert aus, einige wirken ausgesprochen spektakulär. Meist wurden bestehende Fabrikhallen mit einfachsten Mitteln – dazu zählen neben Mauerdurchbrüchen für Fenster beispielsweise die Wiederverwertung von an anderer Stelle herausgebrochenen Ziegeln – zu Wohnzwecken umgewidmet. Der Lebensstandard der Bewohner ist niedrig, die Arbeitslosigkeit ist hoch und die meisten Bewohner leben von Gelegenheitsjobs und/oder Sozialfürsorge. Nicht vergessen werden darf, dass das Wohnen in dem ehemaligen Werksgelände illegal ist und nach wie vor lediglich geduldet wird.

**Abb. 5: Veränderung der Altersstruktur 1989 bis 2001 im Distrikt Tropoja**

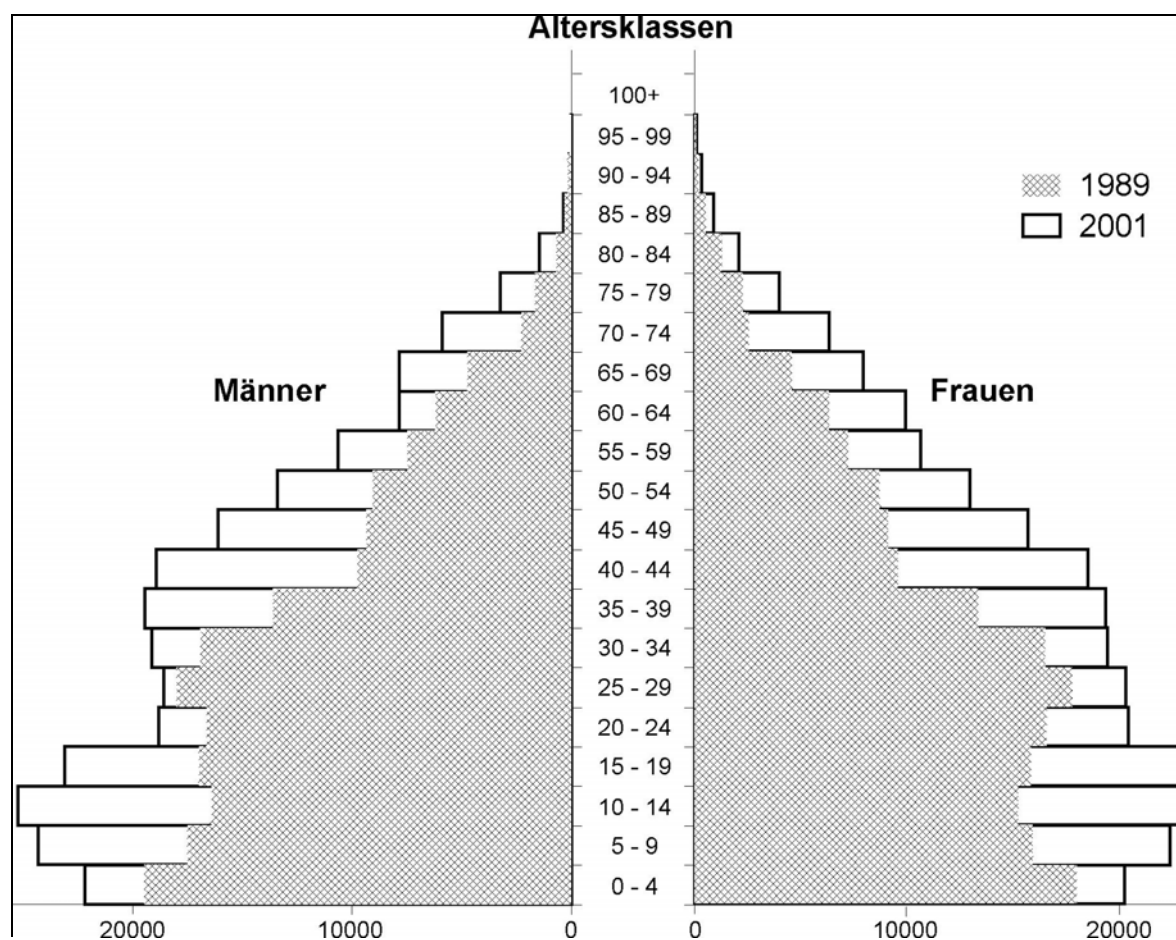


Quelle: INSTAT 2004a: 41

## 7.2 Anhaltende Entsiedelungstendenzen der Peripherie

Der zunehmenden Einwohnerkonzentration im Zentrum stehen massive Entleerungstendenzen im peripheren Hinterland gegenüber. Bei Befragungen in den wichtigsten nordalbanischen Herkunftsregionen von Migranten im Oktober 2004 kreisten die Angaben zu Push-Faktoren bezüglich einer vielfach anstehenden Wanderungsentscheidung stets um die Aspekte schlechte Lebensbedingungen, fehlende Lebensperspektive und mangelhafte Infrastrukturversorgung. Der Anteil potentieller Migranten unter der verbliebenen Bevölkerung ist immer noch sehr hoch (Distrikt Dibra: 46,4 %; Puka: 49,6 %; Tropoja: 58,5 %). Der Distrikt Tropoja, einer jener Bezirke mit (bezogen auf die Binnenmigration) sehr starker Abwanderung, scheint dazu in negativer Hinsicht ein Extrembeispiel zu sein.

Bei einem Blick auf die Lebensverhältnisse wird das schnell verständlich, denn die derzeitige Situation ist kritisch: Etwa die Hälfte der Einwohner bezieht Sozialhilfe; deren Höhe beläuft sich auf maximal 25 Euro je Monat, so dass Zusatzeinkünfte – u.a. in Form der erwähnten Rimessen – die Regel sind. In der Region selbst gibt es, obwohl die offizielle Arbeitslosenquote mit 21,2 % noch unter dem albanischen Durchschnitt von 22,7 % liegt (Angaben für 2001; *INSTAT* 2002: 84), außerhalb der Landwirtschaft kaum Erwerbsmöglichkeiten. Die Beschäftigungslosigkeit im Bezirkszentrum Bajram

**Abb. 6: Veränderung der Altersstruktur 1989 bis 2001 im Distrikt Tirana**

Quelle: INSTAT 2004a: 39

Curri ist augenfällig: In der Stadt mit etwa 7.500 Einwohnern existieren 65 tagsüber sehr gut frequentierte Cafes, d.h. bezogen auf die Zahl potentieller Gäste (erwachsene Männer) ist das überschlägig eines je 40 Einwohner.

Im System der albanischen Binnenmigration kommt den mittelgroßen, mit einer gewissen Zentralität ausgestatteten Siedlungen (wie Bajram Curri, Kukës, Puka, Peshkopija) die Rolle einer ersten Auffangstation für Migranten aus dem umliegenden dörflichen Umfeld zu. Im Falle der Region Tropoja zeichnet sich ganz offensichtlich auch eine Entsiedelung der Bergtäler ab; d.h. die Migrationsmuster deuten auf Entwicklungen hin, die in den mitteleuropäischen Alpen bereits in der Nachkriegszeit abliefen. Bajram Curri beispielsweise fungiert dabei als die erste Etappe und ggf. als erstes Glied einer nach Tirana oder ins Ausland gerichteten Kettenmigration. Nennenswerte Leerstände oder ein Bevölkerungsrückgang sind – im Gegensatz zu den Bergdörfern der nordalbanischen Alpen – dort jedenfalls nicht fest zu stellen.

### 7.3 Komplementäre Veränderungen der Altersstruktur

Durch die anhaltenden Migrationstendenzen haben sich im Zeitraum zwischen den Volkszählungen 1989 und 2001 im regionalen Vergleich dramatische Verwerfungen in den Altersstrukturen ergeben. Die Veränderungen in einer nordalbanischen Entleerungsregion – exemplarisch für die Folgen massi-

ver Depopulation steht hier der Distrikt Tropoja (Abb. 5) – und dem hauptsächlichen Zuwanderungsraum in Albanien, der Hauptstadt Tirana (Abb. 6), sind nahezu komplementär: Die Besetzung der Altersklassen der unter 40-Jährigen hat sich im Falle Tropojas durch Abwanderungen erheblich reduziert und an der Basis der Alterspyramide sogar etwa halbiert. Demgegenüber hat der Distrikt Tirana in allen Altersklassen einen Zuwachs zu verzeichnen. Jener fällt im Bereich der jüngeren erwerbsfähigen Bevölkerung (20- bis 35-Jährige) relativ gering aus. Das mag zunächst überraschend erscheinen, erklärt sich aber dadurch, dass sich erhebliche Teile dieser Altersgruppen v.a. zu Arbeitsaufenthalten im Ausland befinden. Der leichte relative Rückgang in den jüngsten Altersklassen wird unter den gegenwärtigen Bedingungen massiver Zuwanderungen den weiteren Bevölkerungszuwachs Tiranas kaum schwächen, zumal offensichtlich insbesondere die auf die Hauptstadt gerichteten, ausbildungsorientierten Migrationen im Familienverbund (Erwachsene über 35 Jahren einschließlich Kinder und Jugendliche) einen sehr hohen Stellenwert haben.

## 8. Bewertung und Ausblick

Wesentliches Kennzeichen der jüngeren Migrationstendenzen in Albanien sind die inneren, peripher-zentral gerichteten Bevölkerungsumschichtungen. Das hängt auch damit zusammen, dass Außenwanderung als Problemlösungsstrategie seitens der Aufnahmeländer stark reglementiert ist.

Die Binnenwanderung ist letztendlich Ausdruck der bestehenden enormen wirtschaftlichen Entwicklungsdisparitäten, die künftig eher noch weiter zu- als abnehmen werden. Land-Stadt-Wanderungen stellen zwar den Regelfall post-sozialistischer Mobilisierung dar, sie sind in Albanien aber besonders extrem ausgeprägt. Dabei kann allerdings weder die Hyperurbanisierung im Zentrum – für die Region Greater Tirana wird bis 2015 prognostiziert, dass rund 50 % der Einwohner des Landes in der Hauptstadtregion leben werden (*Aliaj et al.* 2003: 85) – noch die fast gänzliche Entsiedelung weiter Landstriche als zukunftssträchtiger bzw. nachhaltiger Entwicklungspfad gelten.

Die derzeitigen Tendenzen der (legalen) Migrationen und die v.a. durch die (illegalen) Squattersiedlungen problematische Stadtentwicklung in Tirana selbst lassen sich – so paradox das klingt – nur in den Herkunftsregionen der Migranten lösen. Solange allerdings das Grundproblem der albanischen Peripherregion – die schlechte infrastrukturelle Anbindung – bestehen bleibt (und das ist mindestens mittelfristig so), so lange werden auch die derzeitigen Wanderungsmuster anhalten.

## 9. Literaturverzeichnis

- Aliaj, Besnik; Lulo, Keida; Myftiu, Genc*, 2003: Tirana, the Challenge of Urban Development. Tirana
- Becker, Hans; Göler, Daniel* (unter Mitarbeit von Berxholi, Arqile; Doka, Dhimiter; Karaguni, Merita; Yzeiri, Egerem), 2002: Transformation industrieller Standorte in der Stadtregion Tirana (Albanien). *Europa Regional* 10,1: 2-10
- Becker, Hans; Blöchl, Alexander; Doka, Dhimiter; Göler, Daniel; Karaguni, Merita; Köppen, Bernhard; Mai, Ralf*, 2005: Industriesquatter in Tirana. *Europa Regional* 13 (im Druck)
- Berxholi, Arqile; Doka, Dhimiter; Asche, Hartmut*, 2003: Atlas von Albanien – Bevölkerungsgeographischer Atlas von Albanien, Tirana
- Doka, Dhimiter; Berxholi, Arqile*, 1997: Migration und sozioökonomische Prozesse in der Übergangsperiode Albaniens. In: Heller, Wilfried (Hrsg.): Migration und sozioökonomische Transformation in Südosteuropa. *Südosteuropa-Studien* 59. München: 217-222



- Doka, Dhimiter*, 2003: Probleme der Außen- und Binnenmigration Albaniens. In: Jordan, Peter et al. (Hrsg.): Albanien. Geographie – Historische Anthropologie – Geschichte – Kultur – Postkommunistische Transformation. Österreichische Osthefte Sonderband 17, Wien u.a.: 43-59
- Friemer, Martin*, 2004: Wohnen in Tirana. Ausgewählte Aspekte eines Wohnungsmarktes in der Transformation. Unveröff. Diplomarbeit im Fach Geographie, Universität Bamberg
- Heller, Wilfried* unter Mitwirkung von Dhimiter Doka und Merita Karaguni, 2003: Abwanderungsraum Albanien – Zuwanderungsziel Tirana. In: *Heller, Wilfried* (Hrsg.): Abwanderungsraum Albanien – Zuwanderungsziel Tirana. Praxis Kultur- und Sozialgeographie 27, Potsdam 2003: 79-117
- Holzmann, Robert; Münz, Rainer*, 2004: Challenges and Opportunities of International Migration for the EU, Its Member States, Neighbouring Countries and Regions: A Policy Note. Stockholm [www.framtidsstudier.se/eng/index.htm, letzter Zugriff am 3.1.2005]
- INSTAT Instituti i Statistikes*, 2002: The Population of Albania in 2001. Main Results of the Population and Housing Census. Tirana
- INSTAT Instituti i Statistikes*, 2003: Vjetari Statistikor 1993-2001. Tirana [Statistisches Jahrbuch von Albanien]
- INSTAT Instituti i Statistikes*, 2004a: Migration in Albania. Population and Housing Census 2001. Tirana
- INSTAT Instituti i Statistikes*, 2004b: Albanian Census Atlas 2001. Population and Housing Census. Tirana
- Korovilas, James P.*, 1999: The Albanian Economy in Transition: the Role of Remittances and Pyramid Investment Schemes. In: Post-Communist Economies 11,3: 399-415
- Lawson, Colin; Saltmarsh, Douglas*, 2000: Security and Economic Transition: Evidence from North Albania. In: Europe-Asia Studies 52,1: 133-148
- Nuissl, Henning*, 2001: Suburbanisierung in Tirana: Perspektiven kooperativer Entwicklungsstrategien. In: *Trialog – Zeitschrift für das Bauen und Planen in der dritten Welt* 70: 12-17
- Schmidt, Fabian*, 2003: Politische Transformation in Albanien. In: *Jordan, Peter et al.* (Hrsg.): Albanien. Geographie – Historische Anthropologie – Geschichte – Kultur – Postkommunistische Transformation. Österreichische Osthefte Sonderband 17 Wien u.a.: 315-328
- Schubert, Peter*, 2001: Albanien in der Transformation. In: Staatliches Museum für Völkerkunde München (Hrsg.): Albanien – Reichtum und Vielfalt alter Kultur. München: 16-35
- UNDP United Nations Development Programme* (Hrsg.), 2000: Albanian Human Development Report 2000. Tirana [www.al.undp.org, letzter Zugriff am 3.11.2004]
- UNDP United Nations Development Programme* (Hrsg.), 2002: Human Development Report – Albania 2002. Challenges of Local Governance and Regional Development. Tirana [www.al.undp.org, letzter Zugriff am 6.12.2004]

# Migration aus Mittel- und Osteuropa nach Deutschland

## Trends und Emigrationspotential unter besonderer Berücksichtigung von Bulgarien

Sonja Haug

*Im Zuge der EU-Ost-Erweiterung sind im Mai 2004 zehn Länder der EU beigetreten. Bulgarien und Rumänien sollen im Jahr 2007 folgen. Dieser Beitrag befasst sich mit der aktuellen und zukünftigen Entwicklung der Migration aus den mittel- und osteuropäischen EU-Beitrittsländern (MOEL) mit einem Schwerpunkt auf Bulgarien. Hierbei werden Ergebnisse des EU-Twinning-Light-Projektes „External Migration in Bulgaria – Analysing the development and consequences of the migration process“ vorgestellt. Es wird ein Überblick über die Datenlage zur Migration zwischen den MOEL und Deutschland einerseits und zwischen Bulgarien und der EU bzw. Deutschland andererseits gegeben, wobei methodische Aspekte und die Datenqualität bewertet werden. Vorhersagen zukünftiger Migration werden anhand ökonomischer Schätzungen und Befragungen zum Migrationspotenzial dargelegt und kritisch beurteilt. Ausführlich wird auf Ergebnisse des bulgarischen Zensus 2001 zum Emigrationspotential in der Bevölkerung eingegangen. Das Migrationspotenzial der MOEL, die Konsequenzen für die Herkunftsländer unter dem Gesichtspunkt eines möglichen „Brain Drains“ und die Steuerungsmöglichkeiten werden diskutiert.*

### 1. Einführung: die EU-Ost-Erweiterung

Unter der EU-Ost-Erweiterung wird die Aufnahme von Ländern aus Mittel- und Osteuropa (im Folgenden abgekürzt als MOEL bezeichnet) in die Europäische Union (EU) verstanden. Am 1. Mai 2004 wurden neben Malta und Zypern acht MOE-Länder - Estland, Lettland, Litauen, Polen, die Slowakei, Slowenien, Tschechien und Ungarn - in die EU aufgenommen. Bulgarien und Rumänien werden im Jahr 2007 voraussichtlich in die EU aufgenommen werden, sofern sie die Kriterien erfüllen.

Eine der wichtigen Fragen im Zusammenhang mit der EU-Ost-Erweiterung stellt das zu erwartende Ost-West-Migrationspotenzial in die EU dar. Dieses hängt unmittelbar mit dem Recht auf Personenfreizügigkeit innerhalb der Grenzen der EU zusammen. Das Freizügigkeitsrecht beinhaltet im Prinzip die freie Wahl des Wohnortes für EU-Bürger. Es war Gegenstand der Beitrittsverhandlungen, ob die Freizügigkeit für die Bürger der Beitrittsländer sofort oder, wie im Falle der EU-Süd-Erweiterung,<sup>1</sup> nach einer mehrjährigen Übergangsfrist zugelassen wird (*Brücker/Weise* 2001, *Fassmann/Münz* 2002: 89ff). Es wurde eine „flexible Übergangsregelung“ für die Beitrittsländer vereinbart (*Pressemitteilung* IP/01/561 vom 11.4.2001; Erweiterung der EU, [www.eu-kommission.de](http://www.eu-kommission.de)). Demnach dauert die allgemeine Übergangszeit fünf Jahre. Nach zwei Jahren erfolgt eine Überprüfung, ob die Übergangszeit

---

<sup>1</sup> Griechenland trat 1981 bei und erlangte die volle Freizügigkeit nach einer siebenjährigen Frist 1988; Portugal und Spanien traten 1986 bei und erlangten ebenfalls nach einer siebenjährigen Übergangsfrist die Freizügigkeit.

verkürzt werden kann. Andererseits können sich die derzeitigen Mitgliedsstaaten bis zum siebten Jahr nach dem Beitritt auf eine Schutzklausel berufen, nach der die Wartezeit um maximal zwei weitere Jahre verlängert werden kann. Nach sieben Jahren müssen die innerstaatlichen Vorschriften über den Zugang zum Arbeitsmarkt aber liberalisiert werden (*Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften* vom 25.7.2001: 30).

Der folgende Beitrag befasst sich mit Wanderungen aus mittel- und osteuropäischen EU-Beitrittsländern im Allgemeinen (Abschnitt 2), mit Wanderungsvorhersagen im Kontext der EU-Ost-Erweiterung (Abschnitt 3) sowie mit der Migration in Bulgarien (Abschnitt 4) und dem dortigen Emigrationspotential (Abschnitt 5). Das Fazit bezieht sich auf die Ost-West-Wanderung unter Berücksichtigung der Qualität der Daten, die zur Beschreibung und Vorhersage der Migration verwendet werden.

## 2. Zuwanderung aus mittel- und osteuropäischen EU-Beitrittsländern

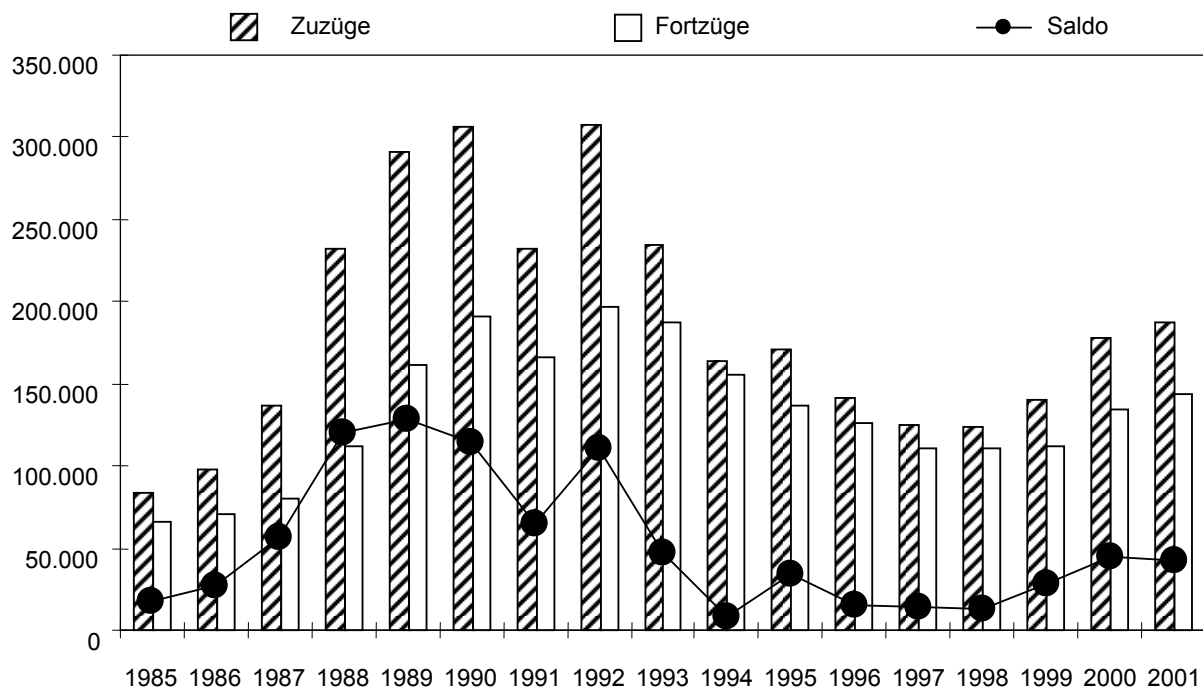
Der Schwerpunkt der Betrachtung der Ost-West-Migration liegt im Folgenden auf der Wanderung von Staatsangehörigen mittel- und osteuropäischer Länder (MOEL) nach West-Europa und insbesondere in die Mitgliedsländer der Europäischen Union. Bereits seit längerem gibt es faktisch ein hohes Ausmaß an Migration zwischen den EU-Beitrittskandidaten und der EU, insbesondere nach Deutschland (*BBM* 2003: 89, *Haug* 2004, *Dietz* 2004a, *Fassmann* 2002, *Fassmann/Münz* 2000, 2002).

Mehrere Datenquellen können für die Erforschung der Wanderung zugrunde gelegt werden. Das Statistische Bundesamt in Wiesbaden veröffentlicht Daten über Zuzüge und Fortzüge, die die Bundesländer Deutschlands auf der Basis der Einwohnermelderegister der Gemeinden sammeln (*Statistisches Bundesamt* 2003a). Hierbei zeigt sich, dass das Wanderungsvolumen zwischen Deutschland und den MOEL seit mehr als zehn Jahren auf einem sehr hohen Niveau liegt. Der hohen Zahl an Zuzügen nach dem politischen Umbruch in Osteuropa und der Öffnung der Grenzen zwischen 1989 und 1992 steht eine hohe Zahl von Fortzügen entgegen. Nach einem Absinken steigen seit 1999 die Zuzugszahlen wieder an. Die Wanderungsbilanz zwischen Deutschland und den zehn mittel- und osteuropäischen EU-Beitrittskandidatenländern hatte im Jahr 2001 einen positiven Saldo mit einer Nettozuwanderung von 42700 Personen, der sich aus 10.700 deutschen Staatsangehörigen und 31.900 Nicht-Deutschen zusammensetzte (Abb. 1, vgl. auch *Haug* 2004).

Die Zuwanderer setzen sich aus verschiedenen Gruppen zusammen. Hierbei stellen deutschstämmige (Spät-)Aussiedler eine bedeutende Gruppe dar. Insbesondere in den Jahren 1988 bis 1990 dominierten Spätaussiedler das Wanderungsgeschehen. 1990 wurden 113300 Spätaussiedler aus Polen und 197.200 Spätaussiedler aus Rumänien aufgenommen. Insgesamt sind seit 1950 etwa 4 Millionen Aussiedler nach Deutschland gewandert (*BAMF* 2004). Der Höhepunkt der Zuwanderung von Aussiedlern war 1990; neben dem Herkunftsgebiet in der ehemaligen Sowjetunion bzw. der GUS stammen große Teile der Aussiedler aus Polen und Rumänien, relativ wenige aus der ehemaligen Tschechoslowakei, Ungarn und sonstigen Ländern (*BAMF* 2004: 57). Zwischen 1950 und 2002 sind etwa 1.4 Mio. Spätaussiedler aus Polen nach Deutschland immigriert.<sup>2</sup> Inzwischen stammen die meisten Aussiedler aus Russland und den ehemaligen Sowjetrepubliken. Im Jahr 2002 wurden nach Angaben des Bundesverwaltungsamtes noch 553 Aussiedler aus Polen registriert (2001: 623; *Statistisches Bundesamt* 2003c: 80), 2004 lediglich 154 (*BAMF* 2004: 57).

<sup>2</sup> Statistik des Aussiedlerbeauftragten der Bundesregierung, vgl.

[http://www.bmi.bund.de/cln\\_007/nn\\_165290/Internet/Content/Themen/Statistiken/Zahl\\_der\\_eingereisten\\_\\_Aussiedler\\_von\\_Id\\_19958\\_de.html](http://www.bmi.bund.de/cln_007/nn_165290/Internet/Content/Themen/Statistiken/Zahl_der_eingereisten__Aussiedler_von_Id_19958_de.html)

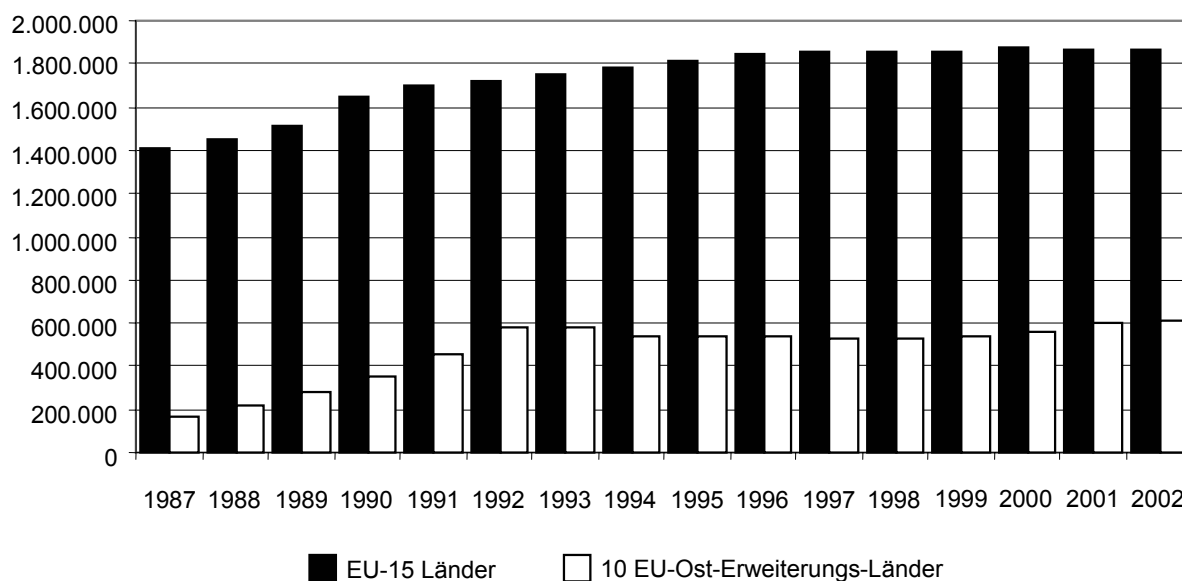
**Abb. 1: Wanderungen zwischen den MOEL und Deutschland 1985-2001**

Quelle: Statistisches Bundesamt, Melderegisterdaten, eigene Auswertung

Die gesonderte Berücksichtigung von Aussiedlern und anderen deutschen Staatsangehörigen in der Einwanderungsstatistik ist erforderlich, um die Wanderungssituation angemessen einzuschätzen. 1989 betrafen etwa 20 % der Zuzüge aus Polen und 14 % der Fortzüge dorthin deutsche Staatsangehörige. Trotz der absoluten Abnahme der aufgenommenen Spätaussiedler sind auch 2001 noch 20 % deutsche Staatsangehörige unter den Zuwandernden aus Polen zu verzeichnen und 15 % der Fortziehenden nach Polen sind Deutsche (Haug 2004, vgl. zur rückgewanderten deutschen Minderheit in Polen auch Iglicka 2001: 7).

Eine zweite Gruppe sind temporär Beschäftigte (siehe unten), die sich länger<sup>3</sup> in Deutschland aufhalten und insofern meldepflichtig sind (vor allem Gastarbeitnehmer). Weitere Gruppen sind ausländische Zuwanderer im Rahmen des Familiennachzugs. Im Jahr 2002 wurden 7000 Visa zur Familienzusammenführung in den Konsulaten der mittel- und osteuropäischen EU-Beitrittskandidatenländer ausgestellt, darunter waren 3100 Visa für Polen. An die mittel- und osteuropäischen EU-Beitrittskandidatenländer gingen 8 % aller insgesamt ausgestellten Visa, 12 % der Visa für Kinder unter 18 Jahren und 12 % der Visa an ausländische Frauen zum Nachzug zu ihrem deutschen Ehemann (Haug 2004).

<sup>3</sup> In der Regel besteht nach zwei Wochen eine Meldepflicht, aber in den meisten Bundesländern tritt sie erst nach zweimonatigem Aufenthalt in Kraft.

**Abb. 2: Staatsangehörige von 15 EU-Ländern und 10 MOEL in Deutschland 1987-2002**

Quelle: Statistisches Bundesamt, Daten des Ausländerzentralregisters, eigene Auswertung

Zahlenmäßig nicht unbedeutend ist die Gruppe ausländischer Studierender aus den MOEL (Haug 2004). Im Wintersemester 2001/2002 waren unter den Bildungsausländern, das heißt den ausländischen Studierenden, die ihre Hochschulzugangsberechtigung im Ausland erworben haben, 26.100 Staatsangehörige der mittel- und osteuropäischen EU-Beitrittskandidatenländer an deutschen Hochschulen eingeschrieben (Statistisches Bundesamt 2002: 385). Darunter waren 7.600 Studierende im ersten Hochschulsemester, die vermutlich kürzlich zugewandert sind. Mittel- und Osteuropäer stellten somit 18 % aller Bildungsausländer und knapp 20 % der Bildungsausländer im ersten Hochschulsemester. Für einen Teil der MOEL und bestimmte Bevölkerungsgruppen spielt die Asylzuwanderung eine Rolle. 1992 wurden z.B. 103.787 Asylanträge von Rumänen gestellt, ebenso 31.540 Asylanträge aus Bulgarien (Wolf 2005, BAMF 2004). Das 1993 in Kraft tretende neue Asylgesetz schließt Personen aus EU-Beitrittsländern aus, da diese als sichere Herkunftsstaaten beurteilt werden (Dietz 2004a: 42, Wolf 2005). Eine zweite Datenquelle zur Erforschung der Zuwanderer aus den MOEL stellt das Ausländerzentralregister (AZR) dar, in dem die bei den lokalen Ausländerämtern gemeldeten ausländischen Staatsbürger enthalten sind (Statistisches Bundesamt 2003b). Die Bevölkerung aus MOEL umfasst seit zehn Jahren konstant knapp 600.000 Personen, während die Zahl der EU-Bürger bei etwa 1,8 Millionen liegt (Abb. 2).

Die Zahl der temporären Arbeitsmigranten lässt sich anhand der Arbeitsgenehmigungen, die die Bundesagentur für Arbeit ausstellt, feststellen (Tab. 1, vgl. auch Haug 2004, BBM 2003: 52, BAMF 2004). Von den 374.037 im Jahr 2002 neu erteilten Arbeitsgenehmigungen für neu eingereiste erstmalig Beschäftigte waren 90,7 % für Bürger aus den mittel- und osteuropäischen EU-Beitrittskandidatenländern. Die neu eingereisten erstmalig Beschäftigten kamen zum überwiegenden Teil (71,5 %) aus Polen. Auch die Beschäftigten, die erneut (nach einer Pause oder Rückreise) eine Arbeitsgenehmigung erhalten haben, und diejenigen, die ihre Beschäftigung fortsetzten, waren zumeist polnische Staatsangehörige. Bei einer erneuten Beschäftigung wurden mehrheitlich unbefristete Arbeitsberechtigungen gewährt, das heißt bei Personen, die zum zweiten Mal eine Arbeitserlaubnis beantragen, tritt häufig eine Verstetigung des Aufenthalts ein. Bei Staatsangehörigen aus der Tschechischen Republik übersteigt die Zahl der fortgesetzten Arbeitsgenehmigungen die Zahl der Arbeitsgenehmigungen für

**Tab. 1: Arbeitsgenehmigungen für Staatsangehörige aus 10 MOEL in Deutschland 2002**

Staatsang.	Erstmalige Beschäftigung				Erneute Beschäftigung			Fortsetzung der Beschäftigung			
	<i>Neu eingereist</i>		<i>Nicht neu eingereist</i>		zusammen	darunter:	Darunter:	zusammen	darunter:	Darunter:	
	zusammen	darunter:	Zusammen	darunter:							§286.
Bulgarien	2.606	42	1.173	738	1.026	136		1.375	21		
Estland	220	4	141	107	64	20		73	2		
Lettland	699	13	293	233	447	24		196	6		
Litauen	713	19	751	635	306	72		154	3		
Polen	267.642	397	10.684	7.630	620	68.586	973	55	40.964	214	83
Rumänien	28.823	156	3.121	2.433		4.277	460		6.393	118	
Slowakei	14.776	22	764	457		5.362	126		2.864	28	
Slowenien	814	1	125	78		828	34		158	12	
Tschech. Rep.	7.705	77	2.513	827	1.382	16.017	163	1.845	9.922	56	4.922
Tschechosl.	85	2	20	13		10	1		12	3	1
Ungarn	15.164	38	860	576		12.784	167		9.424	37	
Zusammen	374.037	4.284	155.544	104.495	2.055	197.498	25.753	1.903	217.994	5.691	5.006
Malta	34		10	7		9	1		18		
Zypern	6		7	5		9	2		9	1	
MOEL	339.247	771	20.445	13.727	2.002	109.707	2.176	1.900	71.535	500	5.006
MOEL %	90,7	18,0	13,1	13,1	97,4	55,5	8,4	99,8	32,8	8,8	100,0

Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Auskunft auf Anfrage. § 286 SGB III: Arbeitsberechtigung, unbefristet.  
Grenzarb.: Grenzarbeitnehmer, eigene Auswertung

neu Eingereiste. Im Fall der Staatsangehörigen der Tschechischen Republik und auch Rumäniens und Ungarns hatten dauerhafte Aufenthaltsformen wie die Fortsetzung bestehender Beschäftigungen sowie die erstmalige Beschäftigung nicht neu Eingereister eine relativ große Bedeutung. Polen nehmen insgesamt vor allem Beschäftigungen als Saisonarbeitnehmer wahr (vgl. ausführlich dazu *Iglicka* 2001, *Stola* 2001, *Pallaske* 2002, *Korys* 2004: 28, *Becker/Heller* 2002, *Dietz* 2004b, *BAMF* 2004: 55). Grenzarbeitnehmer spielen bei der Tschechischen Republik, weniger bei Polen eine Rolle – wohl auch durch die ungünstige wirtschaftliche Situation in den ostdeutschen Grenzregionen zu Polen.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass eine Zuwanderung aus den MOEL in erheblichem Umfang stattfindet, dass temporäre Arbeitsmigration eine bedeutende Migrationsform darstellt und insbesondere die Staatsangehörigen der Beitrittsländer bereits vor der EU-Ost-Erweiterung die Möglichkeiten der Anwerbestoppausnahmeverordnung zur Erlangung von Arbeitsgenehmigungen nutzten (vgl. zu den rechtlichen Grundlagen *Dietz* 2004b, *BBM* 2003: 52. 2004).

### 3. Wanderungsvorhersagen im Kontext der EU-Ost-Erweiterung

Wanderungsvorhersagen können auf der Basis ökonometrischer Migrationsmodelle einerseits oder Umfragedaten andererseits erfolgen (*Fassmann/Münz* 2002, *Kupiszewski* 2002).

Makro-ökonomische Modelle beziehen sich ausschließlich auf Variablen auf der Aggregatebene, insbesondere die Arbeitslosenquote und das Bruttoinlandsprodukt. Sie beruhen auf der makro-ökonomischen Gleichgewichts-Annahme der neoklassischen Ökonomie. Hierbei wird angenommen, dass Wanderungen solange erfolgen, bis Lohnunterschiede zwischen Regionen oder Ländern sich ausgeglichen haben (vgl. *Haug* 2000: 23ff, *Massey et al.* 1993). Die Prognosen zum Umfang der Migration

**Tab. 2: Prognosen für Wanderungen nach der EU-Ost-Erweiterung**

Autor (Institut)	Schätzungen
Brücker et al. 2000 (DIW)	Bevölkerungswachstum durch Migration: EU: 335.000 pro Jahr; Deutschland: 220.000 pro Jahr
Sinn et al. 2000 (ifo)	Immigration nach Deutschland: 200.000-300.000 pro Jahr
Straubhaar 2002 (HWWA)	Immigration in die EU in 15 Jahren: 199.000-419.000, Nettozuwanderung EU: 63.000-157.000
Fertig 2000 (Uni Heidelberg)	Nettozuwanderung Deutschland: 73.583 pro Jahr
Flaig 2001 (ifo)	Nettozuwanderung Deutschland: 242.000 pro Jahr, in 15 Jahren: 66.000-167.000
Alvarez-Plata et al. 2004 (DIW)	Immigration nach Deutschland: 180.000 im ersten Jahr der EU-Osterweiterung, 225.000 im zweiten Jahr; Potenzial bis 2030: 2,3 Mio.

zwischen Regionen oder Ländern basieren auf amtlichen Statistiken. Die Methoden bestehen in der Regel aus regressionsanalytischen Verfahren zur Bestimmung der Bedeutung von ökonomischen Einflussfaktoren bei früheren Migrationsbewegungen, insbesondere nach der EU-Süd-Erweiterung (Spanien, Portugal, Griechenland), die durch Analogieschlüsse auf die derzeitige Situation übertragen werden. Das zur Zeit starke Lohndifferential zwischen den EU-Ländern und den MOEL ist je nach Wirtschaftsentwicklung in den einzelnen Staaten die Grundlage für die Vorhersage einer mehr oder weniger starken Zuwanderung.

Neoklassische mikroökonomische Modelle beruhen zumeist auf den Annahmen der Humankapitaltheorie, seltener der Neuen Migrationsökonomie, die gesamte Haushalte berücksichtigt (Haug 2000: 26ff). Die Humankapitaltheorie beinhaltet Annahmen über individuelle Entscheidungen, die zur Erhöhung des Einkommens führen. Hierzu gehört auch die Wanderung an einen Ort, an dem ein besser dotierter Arbeitsplatz gefunden werden kann, wobei die Wahrscheinlichkeit, einen derartigen Arbeitsplatz zu finden, in die Kalkulation eingeht. In einer Prognose des *DIW* werden dabei explizit Annahmen gemacht, die sich auf die Ungewissheit der zukünftigen Einkommen beziehen sowie über ungleich in der Bevölkerung verteilte Neigungen zur Migration einbezogen (Brücker et al. 2000: 8). Mikro-ökonomische Modelle beruhen zwar auf Annahmen über Gesetzmäßigkeiten auf der Individualenebene, in der Empirie werden dennoch in der Regel amtliche Daten auf der Aggregatebene und keine Individualdaten verwendet. Frühere Zuwanderungen von Angehörigen einer bestimmten Nationalität im Zuge der Süd-Nord-Zuwanderung werden von Straubhaar zur Abbildung von Netzwerkeffekten herangezogen (Straubhaar 2002:29). Insgesamt basieren die Vorhersagen hauptsächlich auf dem Lohnniveau und der Arbeitslosenrate im Herkunfts- und Zielland, der bisherigen Immigration, Emigration oder Netto-Migration oder dem Bevölkerungsstand bestimmter Nationalitäten unter Einbezug von Schwellen- oder Grenzwerten (vgl. die Übersicht über verschiedene Prognosen in Tab. 2; vgl. auch *Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung* 2001, *European Integration Consortium* 2000). Die räumliche Verteilung der Zuwanderer kann auf der Basis ökonomischer Modellen zusätzlich berücksichtigt werden (Tovote 2003).

Insgesamt bewegt sich die prognostizierte Wanderungsbewegung nach Deutschland in relativ moderatem Umfang, wobei zwischen den Instituten und auch zwischen verschiedenen Studien der Institute Unterschiede bestehen. Die Prognosen variieren hinsichtlich des Zeitraums, der verwendeten Variablen und insofern sind Unterschiede im Ergebnis nicht einfach zu beurteilen. Generell kommen

**Tab. 3: Wanderungspotenzial in den MOEL**

Autor (Institut)	Umfrageergebnisse, Schätzung
Fassmann/Hintermann 1997 (ÖAW)	Allgemeine Emigrationsabsicht: Tschech. Rep.: 20,1 %; Ungarn: 20,5 %, Polen: 16,6 %, Slowakei: 30,3 %, Schätzung: 4.066.000, konkrete Absicht: Tschech. Rep 11,8 %, Ungarn: 8,6 %, Polen: 5,5 %, Slowakei: 17,7 %, Schätzung: 709.000, Hauptzielländer: Deutschland, Österreich
Venema/Grimm 2001 (BMAS)	Bleibeabsicht polnischer temporärer Arbeitsmigranten in Deutschland: Kontraktarbeiter: 52,6 %, Gastarbeiter: 56,3 %, Saisonarbeiter: 35,1 %
Krieger 2004 (European Commission/European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions)	Allgemeine Emigrationsabsicht in die EU: Bulgarien: 17 %, Tschech. Rep.:10,6 %, Estland: 16 %, Ungarn: 11,6 %, Lettland: 15 %, Litauen: 15,9 %, Polen: 16,4 %, Rumänien: 26,1 %, Slowakei: 12,2 %, Slowenien: 8 %, Türkei: 34 %; Emigrationsabsicht in den nächsten Jahren: Bulgarien 4,8 %, Tschech. Rep.:1,1 %, Estland: 1,6 %, Ungarn: 0,8 %, Lettland: 2,0 %, Litauen: 2,5 %, Polen: 1,8 %, Rumänien: 2,8 %, Slowakei: 2,0 %, Slowenien: 0,9 %, Türkei: 0,8 %

die mikroanalytischen Studien zu einem konvergenten Ergebnis (Fassmann 2002: 74). Angesichts der Tatsache, dass der Migrationssaldo aus den MOEL nach Deutschland 2002 42.657 betrug (*Statistisches Bundesamt*), müsste die zukünftige Migration noch ansteigen, um die geschätzten Werte zu erreichen. Die Schätzungen hängen stark von der ökonomischen Entwicklung ab. Sie stehen und fallen mit dem Zutreffen der Annahme der wirtschaftlichen Entwicklung der MOEL. Insgesamt mangelt es an der Mikrofundierung; die Studien ignorieren Erkenntnisse über nicht-ökonomische Migrationsdeterminanten (Haug 2000: 30, Kupiszewski 2002: 639).

In nicht-ökonomischen Studien zum Migrationspotenzial werden nach Wallace (1998) insbesondere fünf Erklärungsansätze für Migrationspotenziale verwendet: geographische Nähe, relative Armut, soziale Netzwerke, Tradition und ethnische bzw. politische Ursachen. Häufig werden Push- und Pull-Faktoren identifiziert, die auf der Makro-Ebene zu einer Beschreibung des Wanderungsgeschehens und zur Beurteilung der zu erwartenden Entwicklung verwendet werden (vgl. für eine Übersicht über neuere Migrationstheorien Haug 2000: 35ff). Schätzungen des Wanderungspotenzials werden anhand von Befragungen zur Wanderungsbereitschaft in den Herkunftsländern der potentiellen Migranten durchgeführt (Wallace 1998, Korys 2004, Guentcheva et al. 2003, Fassmann/Hintermann 1997). In den Befragungen in den Herkunftsländern werden Motive, Wanderungsabsichten und die geplante Aufenthaltsdauer von potentiellen Migranten erhoben. Auch Befragungen in den Zielländern zur Bleibe- oder Rückkehrabsicht sind möglich (Venema/Grimm 2001). Unter Berücksichtigung von Erkenntnissen aus der soziologischen Migrationsforschung können Alters- und Sozialstruktur, Familienstand, Lebenszyklus und soziale Netzwerke zur Vorhersage des Migrationspotenzials herangezogen werden.

Die Bevölkerungsanteile mit allgemeiner Emigrationsabsicht sind in einigen Studien ziemlich hoch, wobei zu berücksichtigen ist, dass eine Äußerung einer Wanderungsabsicht keine Realisierung zur Folge haben muss (Kupiszewski 2002). Insofern ist es sinnvoll, zwischen allgemeinem, wahrscheinlichem und tatsächlichem Migrationspotenzial zu unterscheiden (Fassmann/Hintermann 1997:



12). Diese Unterscheidungen lassen sich je nach Konkretisierung der Emigrationsabsicht in der Frageformulierung treffen. Betrachtet man z.B. bei einer Studie zu Migrationstrends in Europa auf der Basis des Eurobarometer 2002 (Krieger 2004) die feste Absicht zur Migration, kommt man auf eine Bruttobewegung von 1 % des Bevölkerungsbestands der MOEL (Alber/Fahey 2004: 48).

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die meisten ökonomischen Einschätzungen der zukünftigen Entwicklung der Ost-West-Migration nach Deutschland davon ausgehen, dass kein massiver Anstieg der Zuwanderung zu erwarten ist (Brücker et al. 2000, Hönekopp/Werner 2000), wohingegen Befragungen in den Herkunftsländern zur Abwanderungsabsicht oftmals zu unrealistisch hohen Wanderungspotenzialen kommen, die sich bei einer Focussierung auf konkrete und feste Wanderungsabsichten jedoch deutlich reduzieren.

#### 4. Migration in Bulgarien

Zur Situation in Bulgarien lässt sich feststellen, dass das Land sich in einem ökonomischen Transformationsprozess befindet und in Vorbereitung des EU-Beitritts 2007 eine Annäherung an die EU alle gesellschaftlichen Bereiche erfasst (Nutz 2004). Den Hintergrund der folgenden Auswertung stellt das sogenannte PHARE-Programm dar, das Beitrittskandidaten auf eine Anpassung der Verwaltung an EU-Standards vorbereiten soll. Bei dieser handelt es sich um Ergebnisse eines Teilprojekts im Rahmen eines Projekts des Statistischen Bundesamtes Wiesbaden unter der Leitung von Bernd Richter und des National Statistical Office in Sofia unter der Leitung von Iordan Kalchev unter dem Titel „External Migration in Bulgaria – Analysing the development and consequences of the migration process“ (EC Twinning Light Contract BG/2001/IB/FI/04-TLF, vgl. Haug/Diehl 2004). Ziel war die Anpassung der Migrationsstatistik an den EUROSTAT Anforderungskatalog (Richter 2004). Auch eine Studie der IOM kam zu dem Schluss, dass es an einer einheitlichen Methode zur Beobachtung von Migrationstrends in Bulgarien mangelt (Guentcheva et al. 2003: 5). Bisher gab es in Bulgarien einerseits die Grenzstatistik mit der Erfassung der Auswanderung von Bulgaren einerseits (unter Verwendung einer PIN) und der Zuwanderung von Ausländern andererseits, nicht jedoch der Auswanderung von Ausländern und der Zuwanderung von Bulgaren. Zudem gab es ein Bevölkerungsregister sowie ein Ausländerregister, in dem alle Ausländer mit permanentem Aufenthaltsstatus sowie Flüchtlinge erfasst sind. Des Weiteren gibt es regelmäßige Volkszählungen (Zensus). Eine komplette Wanderungs- oder Ausländerstatistik fehlt jedoch. Die Ziele des Projektes lagen daher in der Entwicklung eines Informationssystems basierend auf einer Verbesserung der Register zur Erfassung von Langzeit- und Kurzzeit-Migranten sowie der getrennten Erfassung der Zuzüge und Fortzüge von Bulgaren sowie Ausländern.

Gemäss Zensus 2001 umfasst die Bevölkerung in Bulgarien 7,9 Mio., darunter etwa 10 % türkische Volkszugehörige und 5 % Roma (NSI 2003: 18). 1990 lag der Anteil der Türken bei 14 % (Bobeva/Telbizova-Sack 2000: 209). Bulgarien zeichnet sich traditionell durch eine hohe Migrationsintensität aus (Bobeva/Telbizova-Sack 2000: 207). Nach dem zweiten Weltkrieg war die Bewegungsfreiheit der Bulgaren stark eingeschränkt und es gab kaum mehr Fortzüge zu verzeichnen (Bobeva/Telbizova-Sack 2000: 210). In Folge der „Zwangsbulgarisierung“ wanderten nach der Wende 1989 eine große Zahl von Bulgaren mit türkischer Volkszugehörigkeit in die Türkei aus, wobei einige nach Aufhebung der Unterdrückungsmaßnahmen wieder zurückkehrten; Schätzungen bewegen sich zwischen 360.000 (1989) und 150.000 (1990) in die Türkei gewanderten bulgarischen Türken (Guentcheva et al. 2003: 14), 218.000 (1989) dauerhaft in der Türkei verbliebenen und insgesamt einer Nettoabwanderung von 365.000 bulgarischen Türken in die Türkei im Zeitraum zwischen 1989 und 1992 (Bobeva/Telbizova-Sack 2000: 211f). Generell kann trotz unsicherer Datenlage ein Emigrationstrend festgestellt werden. Nach Berechnung anhand von Differenzen zwischen dem

Bevölkerungsbestand zum Zeitpunkt der Zensusbefragungen 1992 und 2001 ist die Auswanderung von 196.000 Personen sowie eine Rückwanderung von 19.000 Personen zu verzeichnen, so dass sich ein negativer Saldo des Bevölkerungsbestandes von minus 177.000 ergibt (NSI 2001, Kalchev 2001: 213, Guentcheva et al. 2003: 17). Neben der sich fortsetzenden Auswanderung von türkischen Bulgaren bestehen die neusten Trends einerseits in einer Rückwanderung aus der Türkei und andererseits in der Zuwanderung ethnischer Bulgaren aus Makedonien und Moldawien (Guentcheva et al. 2003: 15) sowie der Migration innerhalb der EU.

Die europäische Statistikbehörde EUROSTAT sammelt und veröffentlicht Daten der Mitgliedsländer zur Migration und ausländischen Bevölkerung. Allerdings ist die Datenqualität zum einen durch fehlende Angaben in manchen Ländern, z.B. Frankreich, eingeschränkt, zum anderen durch unterschiedliche Erhebungsmethoden. Einige Länder, z.B. Deutschland, stützen sich auf Register, andere Länder verwenden Zensusdaten. Betrachtet man die Wanderungsbewegungen bulgarischer Staatsbürger in die EU, so zeigt sich, dass zwischen 1991 und 1993 eine große Zahl von Bulgaren in die EU eingewandert sind; 1992 und 1993 folgten dagegen Rückwanderungswellen (Tab. 4, Tab. 5). Bulgaren wird seit April 2001 eine Visum-freie Einreise für Kurzzeit-Aufenthalte im Schengenraum gewährt (Guentcheva et al. 2003: 14). Demgemäß lässt sich ein starker Anstieg zwischen 2000 und 2001 feststellen. Deutschland ist das bedeutendste Aufnahmeland; daneben sind Spanien und Österreich von wachsender Bedeutung.

Die Wanderungsbewegungen zwischen Bulgarien und Deutschland sind von einer starken Ausreisewelle 1992/1993 dominiert (Abb. 3). Die Zuwanderer waren hauptsächlich Asylbewerber, die nach Ablehnung des Antrags wieder zurückwanderten; 1992 wurden 31.540 und 1993 22.547 Asylanträge gestellt (Wolf 2005). Nach 1993 erhöhte sich die Zahl der Zu- und Fortzüge wieder, indem temporäre Arbeitsverhältnisse für Saisonarbeitnehmer an Bedeutung gewannen.

**Tab. 4: Wanderungen aus Bulgarien in die EU**

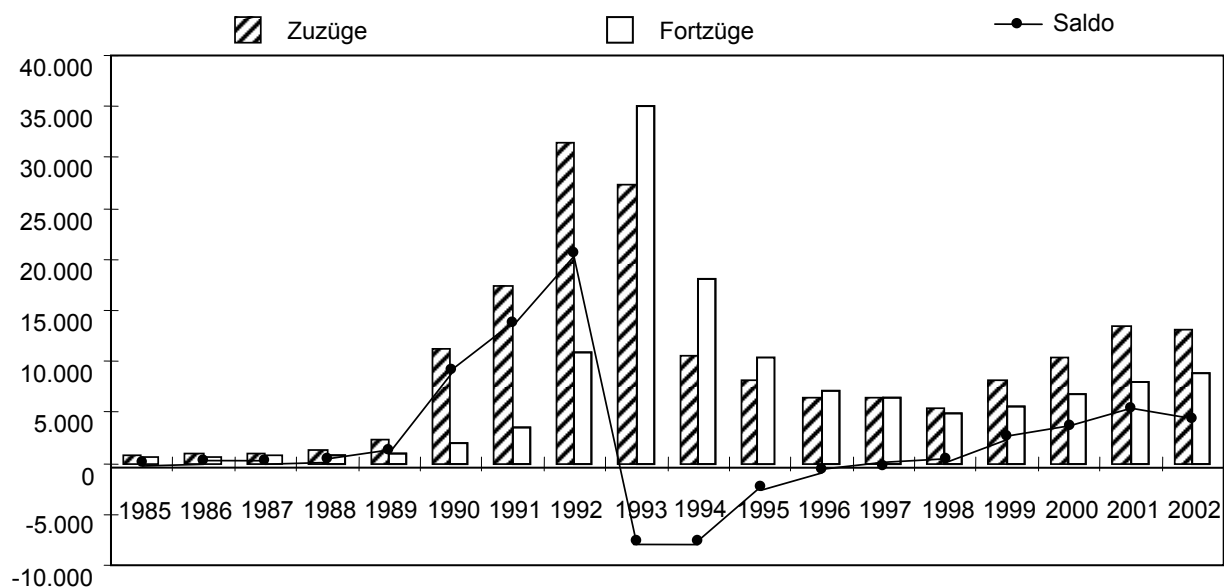
Jahr	dk	de	gr	es	it	nl	at	pt	fi	se	uk	Summe
2001	129	13.472	-	11.865	-	348	931	61	39	139	481	27.465
2000	129	10.461	-	6.607	1.403	277	732	26	25	121	0	19.781
1999	107	8.199	-	701	-	256	651	27	24	122	247	10.334
1998	84	5.336	1.176	263	-	238	695	12	22	154	653	8.633
1997	82	6.485	2.217	121	951	220	692	8	36	105	-	10.917
1996	63	6.433	1.637	70	1.085	166	565	4	13	93	-	10.129
1995	55	8.165	1.442	69	-	112	-	11	13	101	-	9.968
1994	44	-	-	69	-	95	-	39	7	107	-	361
1993	69	27.350	1.704	53	-	132	-	35	52	138	-	29.533
1992	66	31.523	1.151	66	-	193	-	64	51	372	-	33.486
1991	112	17.420	1.061	-	-	354	-	-	97	783	1.000	20.827
1990	76	11.193	2.240	-	-	220	-	-	66	554	-	14.349
1989	37	2.275	1.363	-	-	62	-	-	29	241	-	4.007
1988	34	1.289	699	-	-	64	-	-	31	106	-	2.223

Quelle: Eurostat, New Cronos Data Base, (<http://www.eu.int/newcronos>), für Belgien, Frankreich, Irland und Luxemburg sind keine Daten verfügbar.

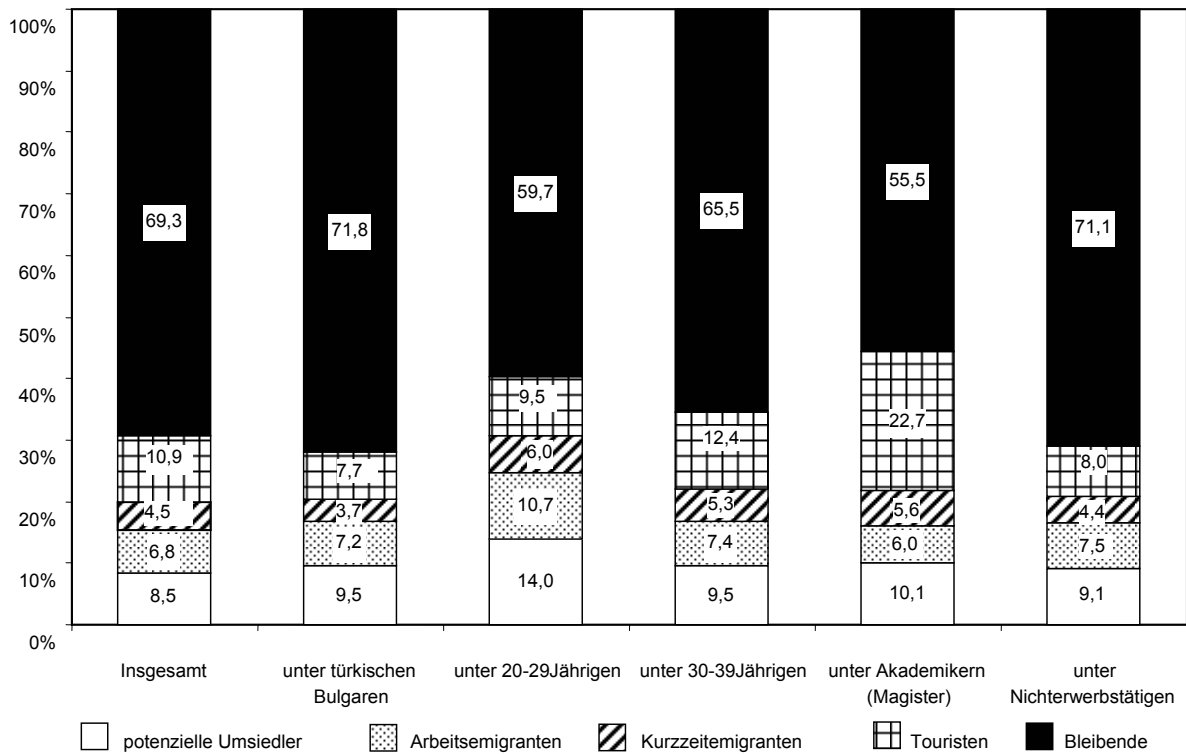
**Tab. 5: Wanderungen aus EU-Ländern nach Bulgarien**

Jahr	dk	de	es	it	nl	at	Pt	fi	se	uk	Summe
2001	45	8.048	-	-	47	513	-	11	23	-	8.687
2000	43	6.747	0	156	40	384	0	20	15	0	7.405
1999	39	5.503	0	-	47	333	0	14	17	0	5.953
1998	24	4.879	0	-	59	418	0	2	18	0	5.400
1997	28	6.368	0	125	35	483	0	1	18	0	7.058
1996	38	7.067	-	106	44	380	-	10	14	0	7.659
1995	21	10.445	-	-	45	-	-	12	37	0	10.560
1994	33	-	-	-	23	-	-	9	40	-	105
1993	30	35.017	0	-	57	-	-	13	18	0	35.135
1992	47	10.887	1	-	82	-	-	7	18	1.000	12.042
1991	11	3.555	0	-	58	-	-	2	25	0	3.651
1990	22	1.965	-	-	19	-	-	2	16	0	2.024
1989	13	994	-	-	24	-	0	0	8	0	1.039
1988	8	824	0	-	6	-	0	2	6	0	846

Quelle: Eurostat, New Cronos Data Base, (<http://www.eu.int/newcronos>), für Belgien, Frankreich, Griechenland, Irland und Luxemburg sind keine Daten verfügbar.

**Abb. 3: Wanderungen zwischen Bulgarien und Deutschland 1985-2002**

Quelle: Statistisches Bundesamt, Melderegisterdaten, eigene Auswertung

**Abb. 4: Emigrationspotential in verschiedenen Bevölkerungsgruppen in Bulgarien**

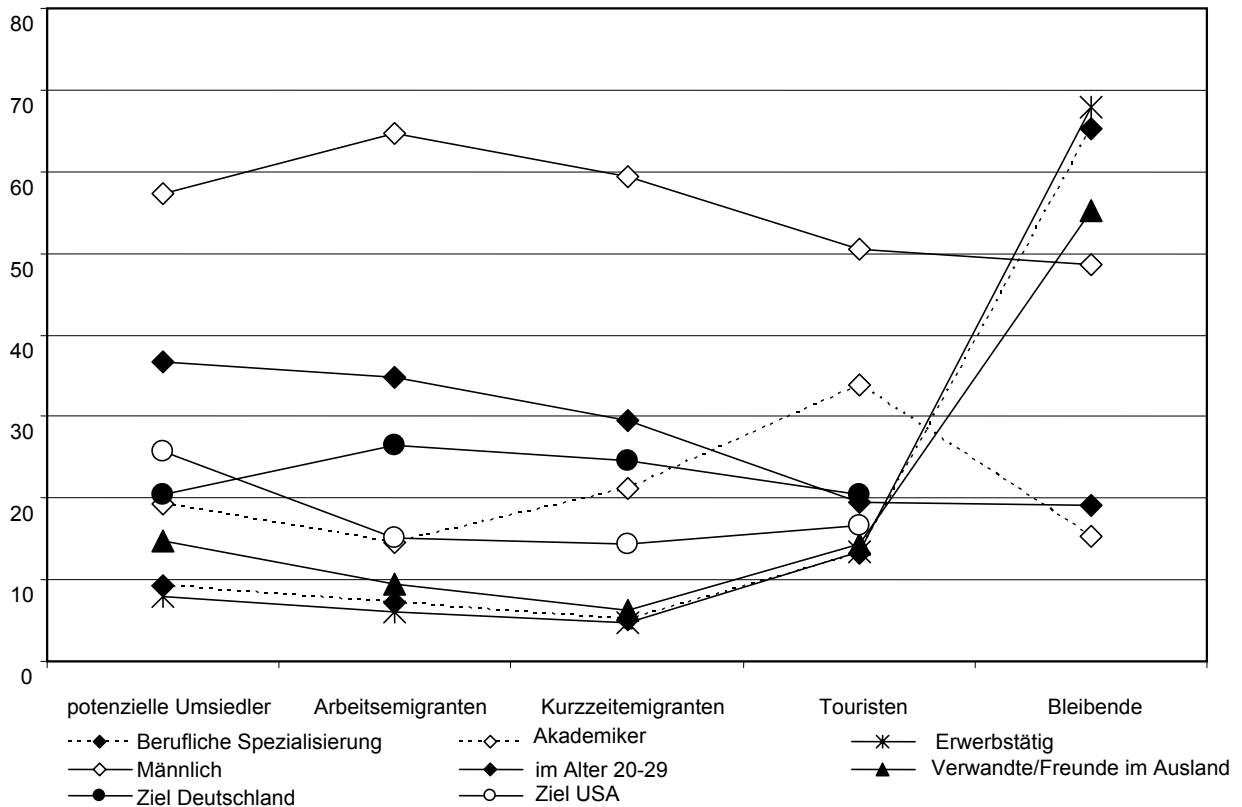
Quelle: National Statistical Office Sofia, Zensus 2001, eigene Auswertung (Überschrift und Stand dieses Säulendiagramms überprüfen, anscheinend ist es Abb. 4)

## 5. Emigrationspotential in Bulgarien

Die folgenden Auswertungen beruhen auf den Ergebnissen des Twinning-Light-Projektes zwischen Deutschland und Bulgarien auf der Basis des Zensus 2001 (zugrundeliegende Tabellen: *Haug/Diehl 2004, Kalchev 2001, NSI 2001*). Von Seiten des National Statistical Institute wurden zur Beschreibung des Emigrationspotentials fünf Typen von Personen unterschieden, die sich aus den Antwortmustern auf die Frage, wie wahrscheinlich es ist, in ein anderes Land zu übersiedeln, einen längeren oder kürzeren Arbeits- oder Studienaufenthalt im Ausland zu haben oder besuchsweise ins Ausland zu fahren, ergeben (Abb. 4).

1. Potentielle Umsiedler: Übersiedlung und fester Wohnsitz in einem anderen Land
2. Arbeitsemigranten: Aufenthalt um zu arbeiten oder zu studieren für mehr als ein Jahr
3. Kurzzeitemigranten: Aufenthalt im Ausland um zu arbeiten oder zu studieren für weniger als ein Jahr
4. Touristen: Aufenthalt im Ausland für kurze Zeit als Tourist oder zu Besuch (nach Ansicht einiger Forscher werden Migranten mit Touristen-Visum als Spezialfall räumlicher Mobilität aufgefasst (*Iontsev/Ivakhniouk 2002: 37*).
5. Bleibende: alle Arten der Emigration wenig wahrscheinlich/unwahrscheinlich

Es stellt sich heraus, dass das Emigrationspotential für eine dauerhafte Auswanderung insgesamt relativ gering ist (8,5 %), ebenso wie der Anteil der potentiellen Arbeitsemigranten (6,8 %) und der

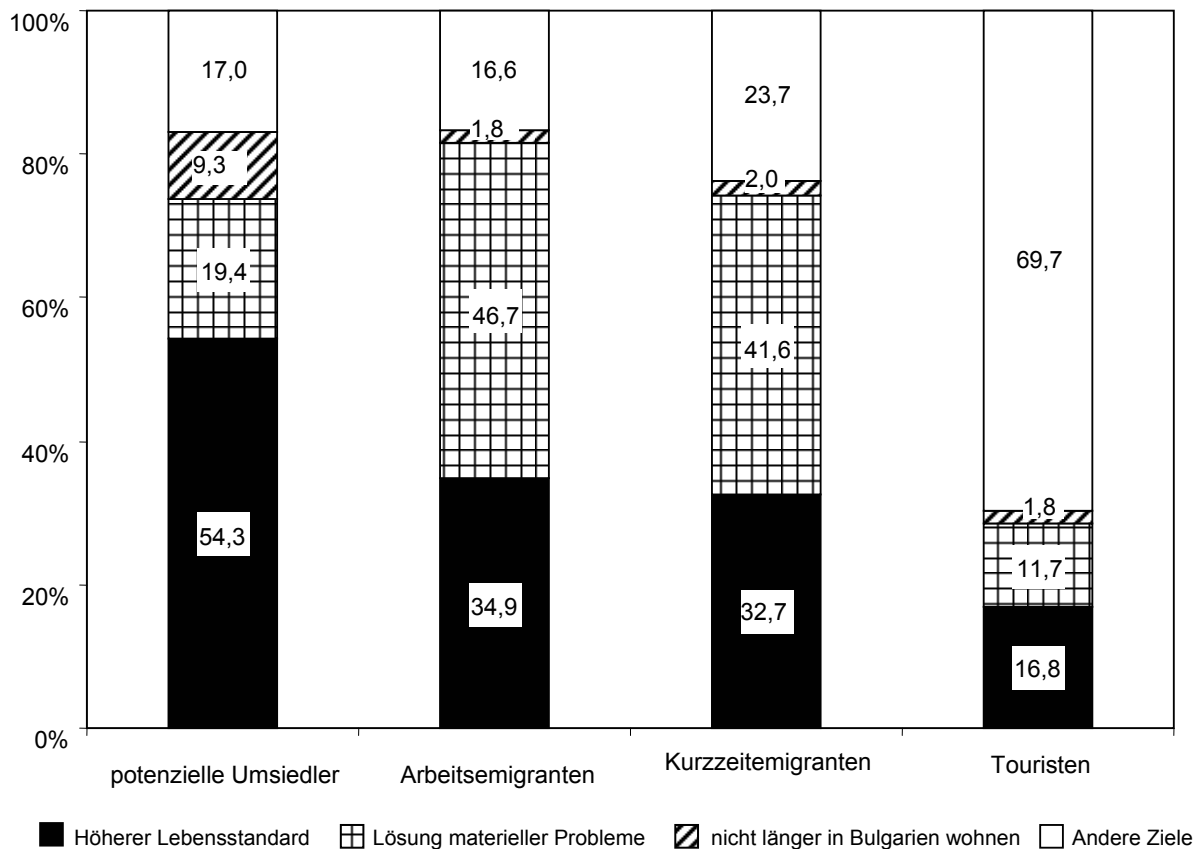
**Abb. 5: Anteil der Merkmalsträger unter den Migrantentypen**

Quelle: National Statistical Office Sofia, Zensus 2001, eigene Auswertung

Kurzeitemigranten (4,5 %). Unter türkischen Bulgaren besteht eine überdurchschnittliche Auswanderungsneigung (9,5 %). Dies gilt auch für die jüngeren Altersgruppen der 20- bis 29-Jährigen (14 %) und 30- bis 39-Jährigen (9,5 %) sowie der Akademiker (10,1 %) und der Nichterwerbstätigen (9,1 %). Generell ist in der Altersgruppe der 20- bis 29-Jährigen die Bereitschaft zur Arbeitsmigration sehr hoch.

Betrachtet man die sozio-demographischen Merkmale der Migrantentypen, so sind die potenziellen Umsiedler überdurchschnittlich häufig beruflich spezialisiert, Akademiker und haben häufig Verwandte oder Freunde im Ausland (Abb. 5). Das Zielland USA dominiert vor Deutschland; umgekehrt dominiert bei den Arbeitsemigranten und Kurzeitemigranten Deutschland vor den USA: Letztere sind zudem häufiger männlich und eher jünger als die potenziellen Umsiedler. Der Erwerbsstatus hängt mit der Emigrationsabsicht zusammen: während die Bleibenden, d.h. Personen, die jede Art der Emigration als unwahrscheinlich betrachten, ganz überwiegend erwerbstätig sind, trifft dies für potenzielle Umsiedler, Arbeitsemigranten und Kurzeitemigranten selten zu.

Die Wanderungsmotive der potenziellen Umsiedler liegen vor allem in der Erlangung eines höheren Lebensstandards, wohingegen Arbeitsemigranten und Kurzeitemigranten eher an der Lösung materieller Probleme interessiert sind und nur ein kleiner Bruchteil nicht länger in Bulgarien leben will (Abb. 6). Insgesamt kann die wirtschaftliche und soziale Lage in Bulgarien und eine erhoffte finanzielle Verbesserung im Ausland als Hauptmotiv für die Emigration gewertet werden.

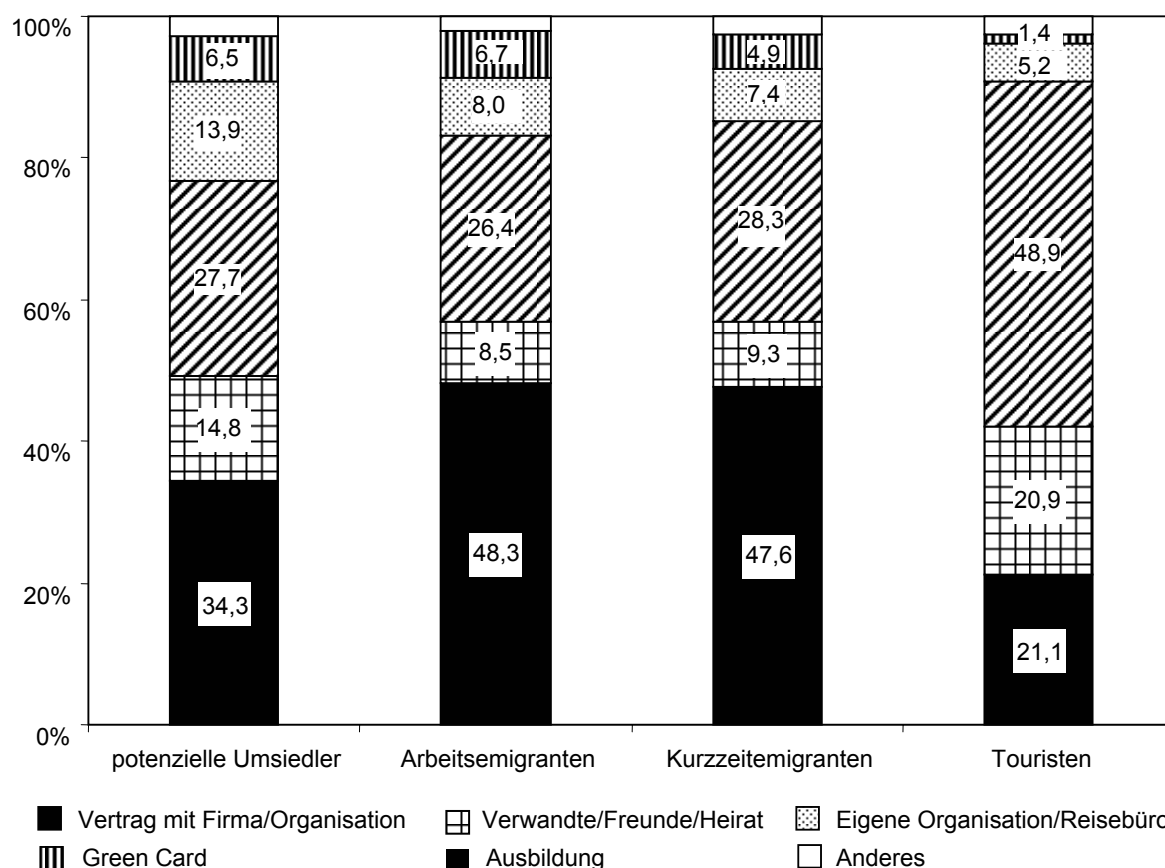
**Abb. 6: Hauptmotive der Wanderung nach Migrantentypen**

Quelle: National Statistical Office Sofia, Zensus 2001, eigene Auswertung

Die Migration soll im Falle der potenziellen Auswanderung häufig und bei fast der Hälfte der Arbeits- und Kurzzeitemigranten durch einen Vertrag mit einer Firma oder Organisation geregelt werden. 14 % der potenziellen Auswanderer wollen auf die Unterstützung von Verwandten oder Freunden im Zielland zurückgreifen oder gehören zum Typus der Heiratsmigranten (vgl. dazu Haug 2004) und fast ebenso viele (13,9 %) hoffen auf eine Green-Card. Jeweils mehr als ein Viertel der potenziellen Auswanderer, Arbeits- und Kurzzeitemigranten rechnet mit einer selbstorganisierten Wanderung.

Folgende Ergebnisse lassen sich zusammenfassen (vgl. Haug/Diehl 2004):

- Insgesamt 15,3 % der bulgarischen Bevölkerung bekennen sich als potenzielle Umsiedler oder Arbeitsemigranten. Temporäre Emigrationsabsichten sind insgesamt stärker verbreitet als dauerhafte.
- Die Befragten rechnen mit einem kurzfristigen Zeithorizont, die meisten potenziellen Auswanderer und Arbeitsmigranten beabsichtigten in 2 bis 3 Jahren zu wandern (Stand 2001).
- Dauerhafte wie temporäre Emigrationsabsichten werden häufiger von jüngeren Altersgruppen, von beruflich Qualifizierten, Akademikern, Nichterwerbstätigen und bulgarischen Türken geäußert.
- Die häufigsten Zielländer sind die USA und Deutschland, aber auch Österreich, Spanien, Russland und Griechenland.

**Abb. 7: Art der Wanderungsorganisation nach Migrantentypen**

Quelle: National Statistical Office Sofia, Zensus 2001, eigene Auswertung

- Häufig kann auf ein soziales Netzwerk von Verwandten, Freunden oder Ehepartnern im Ausland zurückgegriffen werden.
- Die Auswanderungsmotive sind vor allem materieller Art.

## 6. Schlussfolgerungen und Diskussion

Die MOEL können generell als Auswanderungsländer gelten, wobei Unterschiede bestehen. Die Abwanderungsneigung der Ungarn ist z.B. vergleichsweise gering ausgeprägt (Tab. 4, *Krieger 2004*, *Fassmann 2002: 67*, *Currle 2004: 418*). Insgesamt ist die Migration aus den MOEL nach Deutschland im Allgemeinen und die Migration aus Bulgarien nach Deutschland im Speziellen vor allem durch temporäre, kurzzeitige Migrationsbewegungen gekennzeichnet (vgl. auch *Guentcheva et al. 2003: 5; 30*, *Wallace 2002*, *Lazaroiu 2004*). Zwischen den MOEL und Deutschland wie auch Österreich hat sich ein System zirkulärer Migration etabliert. Zunehmend werden auch neuere Zuwanderungsländer wie Italien und Spanien in diese Systeme einbezogen (vgl. dazu die Beiträge zu Spanien und Italien in diesem Band). Die meisten MOEL, insbesondere Bulgarien, können auch als Transitland in die EU gelten (*Bobeva/Telbizova-Sack 2000: 214*). Polen hat sich inzwischen auch als Zuwanderungsland entwickelt (*Iglicka 2001*, *Korys 2004*, *Currle 2004: 381*).

Die Vorhersage der zukünftigen Migration aus den MOEL ist ein komplexes Unterfangen. Ohne an dieser Stelle näher auf Migrationstheorien einzugehen kann allgemein davon ausgegangen werden, dass Wanderungsentscheidungen von den wahrgenommenen Bedingungen und erwarteten Entwicklungen, insbesondere der Ökonomie in den Herkunftsländern, abhängen, wie auch von der wahrgenommenen wirtschaftlichen Lage in den potenziellen Zielländern (vgl. für einen allgemeinen Überblick *Haug 2000: 22ff*, für eine Anwendung auf die MOEL *Fassmann/Hintermann 1997*). Neben den rechtlichen Grundlagen und den ökonomischen Entwicklungen spielt die Bevölkerungsentwicklung in den Herkunftsländern eine Rolle. Es ist aus der Wanderungsforschung bekannt, dass in der Pionierphase der Emigration vor allem jüngere, eher männliche Personen zur Arbeitsemigration bereit sind (*Haug 2000, Fassmann/Hintermann 1997: 17ff*). Insofern kann die Alters-, Geschlechts- und Haushaltsstruktur das Migrationspotenzial beeinflussen, indem z.B. große Bevölkerungsgruppen ein Stadium im Lebenszyklus erreichen, in denen eine Arbeits- oder Heiratsmigration wahrscheinlich ist. Die MOEL entwickeln sich zudem als Heiratsmarkt für männliche Deutsche (*Haug 2004*). Die geographische Lage und das Bestehen eines traditionellen Migrationssystems wie im Falle von Polen und Deutschland spielt eine bedeutende Rolle (*Fassmann/Hintermann 1997: 35*). Auch bestehende Migrationsnetzwerke können zur Entwicklung einer Kettenmigration führen. Eine entscheidende Rolle spielen dabei Familien und soziale Beziehungen zu Arbeitgebern. Krisen wie (Bürger-)Kriege oder Umweltkatastrophen sind grundsätzlich nicht vorhersagbar, können Migrationsbewegungen aber stark beeinflussen. Insofern kann *Kupiszewski (2002)* dahingehend zugestimmt werden, dass Migrationsprognosen zu den schwierigsten Übungen für Demographen gehören.

Es stellt sich die Frage nach den Konsequenzen der Emigration für die wirtschaftliche und demographische Entwicklung in Bulgarien und anderen MOEL. Studien zum Emigrationspotenzial zeigen, dass Auswanderung und Arbeitmigration bei qualifizierten Personen überdurchschnittlich wahrscheinlich ist (siehe oben, *Krieger 2004*). In diesem Kontext wurde von verschiedenen Autoren der Effekt eines "Brain Drain" diskutiert (*Jordanova-Duda 2003, Salt/Clarke 2004: 27*), d.h. die Abwanderung hochqualifizierter Bevölkerungsgruppen mit der Folge einer Schwächung der einheimischen Wirtschaft. Andere Autoren betonen dagegen den Gewinn durch zurückgekehrte Emigranten für die Herkunftsländer („Brain Gain“), z.B. Indien (*Hunger 2000*). Am Beispiel südeuropäischer Arbeitsemigranten kann gezeigt werden, dass ein großer Teil der Zuwanderer zurückgekehrt ist (*Haug 2001, Leib 1984*). Auch wird als positiver Effekt der Emigration die Überweisung von Rimessen an Familienangehörige in Bulgarien gesehen (*Guentcheva et al. 2003: 7*). Zudem ist in den selteneren Fällen eine dauerhafte Auswanderung geplant. Insofern sind die Konsequenzen der Emigration für die Herkunftsländer schwer abzuschätzen und beinhalten sowohl positive als auch negative Aspekte. Sofern die rechtlichen Möglichkeiten zur dauerhaften Arbeitmigration bestehen, und Arbeitsangebote vorhanden sind, werden diese bevorzugt von Hochqualifizierten wahrgenommen. Die Beobachtung der Zuwanderung von IT-Experten im Rahmen der sogenannten „Green-Card“ in Deutschland zeigt, dass die Rekrutierung von Hochqualifizierten und demzufolge die Zuzugszahlen eher geringer als erwartet ausfielen (*Haug 2004*). Hierbei spielen vermutlich neben der negativen Konjunkturentwicklung im IT-Sektor nach 2000 die fehlende Dauerperspektive des auf 5 Jahre befristeten Aufenthalts und die Sprachbarriere eine Rolle. Neben der eher als gering zu veranschlagenden Zuwanderung Hochqualifizierter ist ein hohes Potenzial von gering qualifizierten Saisonarbeitnehmern zu verzeichnen. Im Falle polnischer Saisonarbeiter konnte allerdings festgestellt werden, dass diese zuvor relativ häufig auch als Facharbeiter tätig waren (*Dietz 2004b: 9*). Es kann daher davon ausgegangen werden, dass Saisonarbeiter aufgrund der Lohn- und Kaufkraftunterschiede zwischen den Ländern zum Teil auch unter ihrem Qualifikationsniveau arbeiten. Die Bereitschaft dazu ist unter potenziellen Migranten sehr groß; dieses Missverhältnis zwischen Ausbildungsniveau und Arbeitseinsatz



kann als „Brain Waste“ beurteilt werden (*Fassmann/Hintermann* 1997: 47f, *Salt/Clarke* 2004, *Salt et al.* 2004: 38).

Es stellt sich auch die Frage der Steuerung der neuen Migrationsbewegungen. Abgesehen von der illegalen Migration scheinen die gesetzlichen Steuerungsmöglichkeiten durch mehrere Aspekte eingeschränkt zu sein. Beispielsweise hatte der Anwerbestopp 1973 nicht den gewünschten Effekt einer Verringerung der Zuwanderung. Stattdessen trat neben einer hohen Zahl von Rückwanderungen, insbesondere der spanischen und griechischen Nationalitätengruppe, durch Familiennachzug eine Verstärkung des Aufenthalts großer Teile von Arbeitsmigranten, insbesondere der türkischen Nationalitätengruppe, ein. Die Migration der Italiener verlief aufgrund der Freizügigkeitsbestimmungen für EU-Bürger weitgehend selbstgesteuert; Rückwanderungen treten häufig im Rentenalter auf (*Haug* 2001). Insofern ist nicht ausgeschlossen, dass im Laufe der Zeit viele der ohne dauerhafte Bleibeabsicht gekommenen temporären Arbeitsmigranten dauerhafte Zuwanderer werden.

## 7. Literaturverzeichnis

- Alber, Jens; Fahey, Tony*, 2004: Wahrnehmung der Lebensbedingungen in einem erweiterten Europa, Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg, [<http://www.eurofound.eu.int/publications/files/EF03113DE.pdf>]
- Alvarez-Plata, Patricia; Brücker, Herbert; Siliverstovs, Boriss*, 2003: Potential Migration from Central and Eastern Europe into the EU-15 - an Update; Berlin: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
- BAMF* (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge), 2004: Migration und Asyl in Zahlen, Nürnberg, [[http://www.bafl.de/template/index\\_statistik.htm](http://www.bafl.de/template/index_statistik.htm)]
- BBM* (Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration), 2003: Migrationsbericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration im Auftrag der Bundesregierung. (Migrationsbericht 2003) Berlin und Bonn
- BBM* (Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration), 2004: Migrationsbericht der Integrationsbeauftragten im Auftrag der Bundesregierung. Berlin und Bonn
- Becker, Jörg; Heller, Wilfried*, 2002: Polnische Saisonarbeiter in der Bundesrepublik Deutschland. In: Berichte zur deutschen Landeskunde 76,1: 71-87
- Bobeva, Daniela; Telbizova-Sack, Jordanka*, 2000: Migration aus und nach Bulgarien. In: *Fassmann, Heinz; Münz, Rainer* (Hrsg.): Ost-West-Wanderung in Europa. Wien: Böhlau: 207-216
- Brücker, Herbert; Trübswetter, Parvati; Weise, Christian*, 2000: EU-Osterweiterung: Keine massive Zuwanderung zu erwarten. DIW-Wochenbericht 21/00
- Brücker, Herbert; Weise, Christian*, 2001: EU-Osterweiterung: Abschottung oder regulierte Öffnung? Zu den Übergangsfristen für die Arbeitnehmerfreizügigkeit. DIW-Wochenbericht 31/01
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung*, 2001: EU-Erweiterung und Arbeitskräftemigration: Wege zu einer schrittweisen Annäherung der Arbeitskräfte. Forschungsbericht Nr. 286, Berlin
- Currle, Edda*, 2004: Migration in Europa. Daten und Hintergründe. Stuttgart: Lucius & Lucius
- Dietz, Barbara*, 2004a: Ost-West-Migration nach Deutschland im Kontext der EU-Erweiterung. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 5 - 6: 41-47
- Dietz, Barbara*, 2004b: Gibt es eine Alternative? – Zur Beschäftigung polnischer Saisonarbeitnehmer in Deutschland. Osteuropa-Institut München. Working Papers Nr. 253, München

- European Integration Consortium* (DIW, CEPR, FIEF, IAS, IGIER), 2000: Study on the impact of the enlargement of the EU on employment and labour markets in the member states. [[http://www.diw.de/english/produkte/projekte/docs/EIC\\_Employment.pdf](http://www.diw.de/english/produkte/projekte/docs/EIC_Employment.pdf)]
- Fassmann, Heinz*, 2002: EU-Erweiterung und Arbeitsmigration nach Deutschland und Österreich. Quantitative Vorhersagen und aktuelle Entwicklungstendenzen. In: *IMIS-Beiträge* 19: 64-88
- Fassmann, Heinz; Hintermann, Christiane*, 1997: Migrationspotential Ostmitteleuropa. Struktur und Motivation potentieller Migranten aus Polen, der Slowakei, Tschechien und Ungarn. *ISR-Forschungsberichte*, Institut für Stadt-und Regionalforschung, H. 22. Wien: Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften
- Fassmann, Heinz; Münz, Rainer* (Hrsg.), 2000: Ost-West-Wanderung in Europa. Wien: Böhlau
- Fassmann, Heinz; Münz, Rainer*, 2002: Die Osterweiterung der EU und ihre Konsequenzen für die Ost-West-Wanderung. In: *Bade, Klaus J.; Münz, Rainer* (Hrsg.): *Migrationsreport 2002. Fakten - Analysen - Perspektiven*, Frankfurt a. M.: Campus: 61-98
- Fertig, Michael*, 2000: The Economic Impact of EU-Enlargement: Assessing the Migration Potential; Universität Heidelberg: Department of Economics, Discussion Paper Series No. 293
- Flaig, Gebhard*, 2001: Zur Abschätzung der Migrationspotentiale der osteuropäischen EU-Beitrittsländer. In: *Zeitschrift für angewandte Wirtschaftsforschung* 52: 55-76
- Guentcheva, Rossitza; Kabakchieva, Petya; Kolarski, Plamen*, 2003: Migration Trends in Selected Applicant Countries. Volume I - Bulgaria. The social impact of seasonal migration; International Organization for Migration, [<http://www.iom.int/iomwebsite/Publication/>]
- Haug, Sonja*, 2000: Soziales Kapital und Kettenmigration. Italienische Migranten in Deutschland. Opladen: Leske + Budrich
- Haug, Sonja*, 2001: Bleiben oder Zurückkehren? Zur Messung, Erklärung und Prognose der Rückkehr italienischer Immigranten in Deutschland. In: *Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft* 26,2: 231-270
- Haug, Sonja*, 2004: Wanderungen zwischen Deutschland und den EU-Beitrittsländern. In: *Wirtschaft und Statistik* 3: 280-287
- Haug, Sonja; Claudia Diehl*, 2004: External Migration in Bulgaria. External migration and emigration potential in Bulgaria and its consequences for demography and economy. Attachment to the Final Report of the Twinning Light Project between the Federal Statistical Office of Germany and the National Statistical Institute of Bulgaria“ External Migration – Analysing the development and consequences of the migration process”. Wiesbaden: Federal Institute for Population Research, unveröffentlichter Arbeitsbericht
- Hönekopp, Elmar; Werner, Heinz*, 2000: Eastward Enlargement of the European Union: a Wave of Immigration? IAB Labour Market Research Topics No. 40
- Hunger, Uwe*, 2000: Vom "Brain-Drain" zum "Brain-Gain". Migration, Netzwerkbildung und sozio-ökonomische Entwicklung: das Beispiel der indischen 'Software-Migranten'. In: *IMIS-Beiträge* 16: 7-22
- Iglicka, Krystyna*, 2001: Migration movements from and into Poland in the light of East-West European migration. In: *International Migration* 39: 3-32
- Iontsev, Vladimir; Ivakhniouk, Irina*, 2002: Russia in the World Migration Flows: Trends in the last Decade (1992-2001). In: Moscow State University (ed.): *World in the Mirror of International Migration*, Moscow, MAX Press, 2002, Vol. 10: 34-78
- Jordanova-Duda, Matilda*, 2003: Bulgarien. Das heimliche Auswanderungsland – “Brain drain” aus Bulgarien. In: *Ausländer in Deutschland* 4: 7-8
- Kalchev, Jordan*, 2001: International Migration of Population in Bulgaria (in bulgarischer Sprache). Sofia: Dunav Press

- Korys, Izabela*, 2004: Migration Trends in Selected Applicant Countries. Volume III - Poland. Dilemmas of a Sending and Receiving Country; Vienna: International Organization for Migration, [<http://www.iom.int/iomwebsite/Publication/>]
- Krieger, Hubert*, 2004: Migration trends in an enlarged Europe, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Draft [[http://www.eurofound.eu.int/newsroom/documents/migration\\_draft.pdf](http://www.eurofound.eu.int/newsroom/documents/migration_draft.pdf)]
- Kupiszewski, Marek*, 2002: How trustworthy are forecasts of international migration between Poland and the European Union? In: *Journal of Ethnic and Migration Studies* 28,4: 627 – 645
- Lazaroiu, Sebastian*, 2004: Migration Trends in Selected Applicant Countries. Volume IV - Romania. More 'Out' than 'In' at the Crossroads between Europe and the Balkans; Vienna: International Organization for Migration, [<http://www.iom.int/iomwebsite/Publication/>]
- Leib, Jürgen*, 1984: Die Rückkehr der spanischen Arbeitsemigranten - Rahmenbedingungen, Umfang, Gründe, räumliche Verteilungsmuster und Ergebnisse empirischer Untersuchungen in ausgewählten Provinzen. In: *Marburger Geographische Schriften* 95: 151-205
- Massey, Douglas S.; Arango, Joaquín; Graeme, Hugo; Kouaouci, Ali; Pellegrino, Adela; Taylor, J. Edward*, 1993: Theories of International Migration: A Review and Appraisal. In: *Population and Development Review* 19,3: 431-466
- NSI (National Statistical Institute)*, 2001: Census. Housing stock and agricultural enterprises 2001, Volume 6: Sample, Book 3: Territorial mobility of the population, Sofia: NSI
- NSI (National Statistical Institute)*, 2003: Statistical Reference Book of the Republic of Bulgaria, Sofia: NSI
- Nutz, Manfred*, 2004: Bulgarien auf dem Weg in die EU. In: *Geographische Rundschau* 56,6: 44-47
- Pallaske, Christoph*, 2002: Migranten aus Polen in der Bundesrepublik Deutschland in den 1980er und 1990er Jahren. Münster: Waxmann
- Salt, John; Clarke, James*, 2004: International Labour Migration towards and within Europe. European Population Series No. 15, Strasbourg: Council of Europe
- Salt, John; Clarke, James; Wanner, Philippe*, 2004: International Labour Migration. Population Studies No. 44, Strasbourg: Council of Europe
- Richter, Bernd*, 2004: Deutsche Hilfe beim Aufbau der Migrationsstatistik in Bulgarien. Chancen, Herausforderungen und Ergebnisse. In: *Wirtschaft und Statistik* 11: 1338-1343
- Sinn, Hans-Werner; Flaig, Gebhard et al.*, 2001: EU-Erweiterung und Arbeitskräftemigration. Wege zu einer schrittweisen Annäherung der Arbeitsmärkte. ifo Beiträge zur Wirtschaftsforschung Band 2. München: ifo Institut für Wirtschaftsforschung
- Statistisches Bundesamt*, 2002: Fachserie 11 Bildung und Kultur. Reihe 4.1 Studierende an Hochschulen, Wintersemester 2001/02, Wiesbaden: Statistisches Bundesamt
- Statistisches Bundesamt*, 2003a: Fachserie 1: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Reihe 1: Gebiet und Bevölkerung, Wiesbaden: Statistisches Bundesamt
- Statistisches Bundesamt*, 2003b: Fachserie 1: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Reihe 2: Ausländische Bevölkerung sowie Einbürgerungen, Wiesbaden: Statistisches Bundesamt
- Statistisches Bundesamt*, 2003c: Statistisches Jahrbuch 2003 für die Bundesrepublik Deutschland. Wiesbaden: Metzler-Poeschl
- Stola, Dariusz*, 2001: Poland. In: *Wallace, Claire; Stola, Dariusz (Hrsg.): Patterns of Migration in Central Europe*. Hampshire: Palgrave: 175-202
- Straubhaar, Thomas*, 2002: Ost-West-Migrationspotenzial: Wie groß ist es? In: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 222,1: 22-41

- Tovote, Uwe*, 2003: Modellszenario zu den Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf Niedersachsen. In: Wohnungsprognose 2015. Berichte zu den Wohnungsmärkten in Niedersachsen, Institut für Entwicklungsplanung und Strukturforchung, Heft 10. Hannover
- Venema, Mathias; Grimm, Claus*, 2002: Situation der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen in der Bundesrepublik Deutschland. Repräsentativuntersuchung 2001; Bericht im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung. Offenbach/München: Marplan
- Wallace, Claire*, 1998: Migration Potential in Central and Eastern Europe. Geneva: International Organization for Migration (IOM)
- Wallace, Claire*, 2002: Opening and closing borders: migration and mobility in East-Central Europe. In: Journal of Ethnic and Migration Studies 28,4: 603 – 625
- Wolf, Michael*, 2005: Migration in Rumänien und Bulgarien, Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, unveröffentlichtes Manuskript

# Migration nach Deutschland vor dem Hintergrund der EU-Erweiterung

Stefan Rühl

*Obwohl zwischen Deutschland und den mittel- und osteuropäischen Beitrittsländern ein hohes Wanderungsvolumen zu verzeichnen ist, resultiert daraus nur ein relativ geringer Wanderungssaldo. Dies zeigt, dass das Migrationsgeschehen zwischen diesen Ländern durch starke Pendelmigration, zumeist aufgrund temporärer Arbeitsaufnahme von Staatsangehörigen der neuen EU-Länder bzw. der Beitrittsländer in Deutschland, gekennzeichnet ist. Die wichtigsten Formen der Migration sind neben der temporären Arbeitsmigration (Werkvertragsarbeitnehmer, Saisonarbeitnehmer) der Familiennachzug und der (temporäre) Zuzug von Studierenden. Hauptherkunftsland ist dabei Polen.*

*Im Zusammenhang mit der Erweiterung der Europäischen Union wurde häufig die Befürchtung geäußert, dass mit dem Beitritt der mittel- und osteuropäischen Länder eine verstärkte Zuwanderung auf den deutschen Arbeitsmarkt stattfinden werde. Allerdings gehen neuere Prognosen des Migrationspotenzials aus den MOE-Ländern von moderaten Zuwanderungszahlen aus. Zudem wurden Übergangsregelungen in den Bereichen Arbeitnehmerfreizügigkeit und Dienstleistungsfreiheit eingeführt, um den Migrationsdruck aus den MOE-Staaten abzufedern.*

## 1. Einleitung

Am 1. Mai 2004 sind der Europäischen Union (EU) zehn weitere – zumeist mittel- und osteuropäische – Länder beigetreten. Dabei handelt es sich um Polen, die Tschechische Republik, die Slowakei, Ungarn, Slowenien, Estland, Lettland, Litauen sowie Malta und (den griechischen Teil von) Zypern. Damit ist die EU auf 25 Mitgliedstaaten angewachsen. Die Zahl der Unionsbürger hat sich um etwa 75 Mio. auf circa 450 Mio. erhöht.

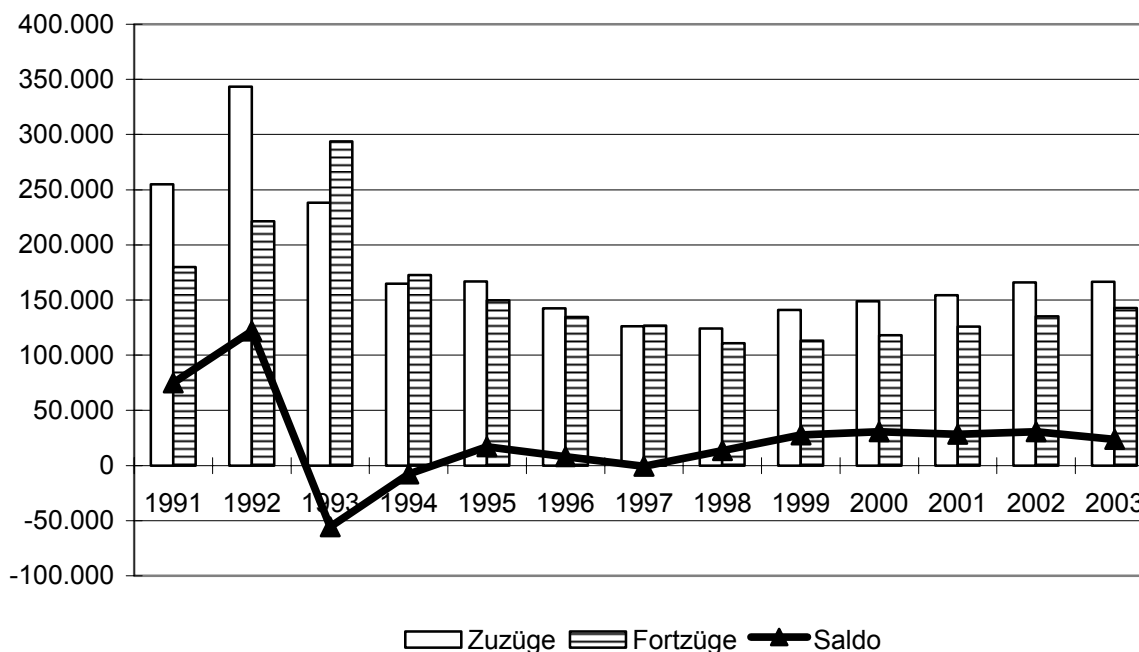
Im Jahr 2007 werden nach jetzigem Stand zwei weitere osteuropäische Länder, nämlich Rumänien und Bulgarien mit einer Bevölkerungszahl von zusammen 30 Mio. der EU beitreten.

Im Folgenden wird zunächst das bisherige Migrationsgeschehen zwischen Deutschland und den mittel- und osteuropäischen Ländern seit den neunziger Jahren dargestellt. Im Anschluss daran werden die rechtlichen Regelungen im Zusammenhang mit der EU-Erweiterung, insbesondere zur Freizügigkeit sowie deren befristete Einschränkungen, erläutert. Abschließend wird auf einige Prognosen zum Migrationspotenzial aus den mittel- und osteuropäischen Staaten eingegangen.

## 2. Bisheriges Migrationsgeschehen zwischen Deutschland und den mittel- und osteuropäischen Staaten

Seit Anfang der 1990er Jahre existieren zwischen Deutschland und den mittel- und osteuropäischen Staaten intensive Migrationsbeziehungen. Durch den Zusammenbruch der sozialistischen Regime und die damit einhergehende Öffnung der Grenzen kam es gegen Ende der 80er Jahre des 20. Jahrhunderts zu einem starken Anstieg der Wanderungsbewegungen aus den Staaten des ehemaligen Ostblocks (s. dazu auch Haug 2004: 283f.).

**Abb. 1: Wanderungen von Staatsangehörigen aus den MOEL-10<sup>1</sup> nach und aus Deutschland zwischen 1991 und 2003**



Quelle: Statistisches Bundesamt

Im Jahr 1992 erreichte die Zuwanderung aus den zehn mittel- und osteuropäischen Beitrittsländern (MOEL-10) einen Höhepunkt mit mehr als 343.000 *Zuzügen* und einem positiven Wanderungssaldo von 121.747 (s. Abb. 1). Danach sank die Zahl der Zuzüge aus den MOEL-10 bis auf etwa 124.000 im Jahr 1998. Seit diesem Zeitpunkt steigt die Zahl der Zuzüge wieder kontinuierlich leicht an. Im Jahr 2003 wurden 166.600 *Zuzüge* aus den zehn mittel- und osteuropäischen Ländern registriert.

Der Anstieg zu Beginn der 1990er Jahre war insbesondere auf die *hohen Zuzugszahlen von Aussiedlern* aus Polen und Rumänien sowie auf die stark gestiegenen *Asylbewerberzahlen* von Antragstellern aus Rumänien und Bulgarien zurückzuführen. So wurden etwa im Jahr 1990 133.872 Aussiedler aus Polen und 111.150 Aussiedler aus Rumänien aufgenommen.<sup>2</sup> 1992 wurden 103.787 Asylanträge von rumänischen und 31.540 Anträge von bulgarischen Staatsangehörigen registriert.<sup>3</sup>

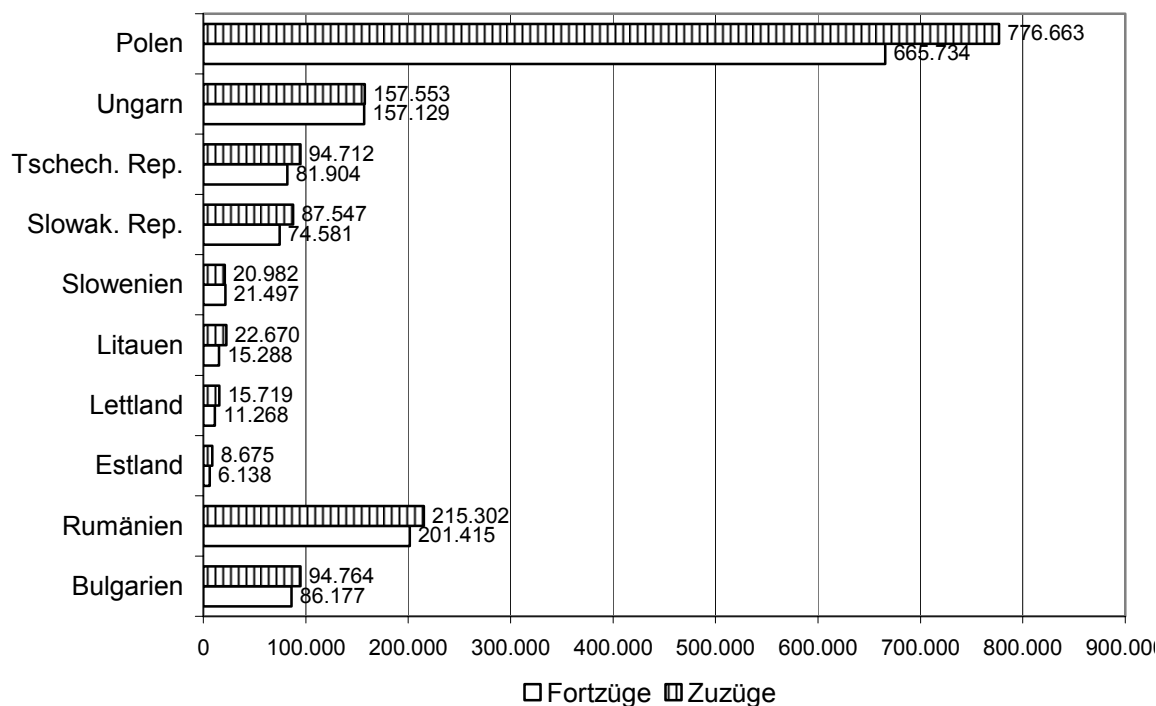
Beide Zuwanderergruppen – Aussiedler und Asylbewerber – spielen seit Mitte der 1990er Jahre für die Zuwanderung aus den MOEL-10 keine Rolle mehr. Gründe hierfür sind u.a. rechtliche Änderungen, die im Jahr 1993 vorgenommen wurden. So müssen etwa seit Inkrafttreten des Kriegsfolgenbereinigungsgesetzes Anfang 1993 Antragsteller aus den Aussiedlungsgebieten – mit Ausnahme der Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion – glaubhaft machen, dass sie Benachteiligungen auf Grund ihrer deutschen Volkszugehörigkeit ausgesetzt waren, um als Spätaussiedler anerkannt zu werden. Zudem trat am 1. Juli 1993 eine tiefgreifende Änderung des Asylrechts in Kraft. Mit der Einführung des Art. 16a in das Grundgesetz ist zum einen eine Berufung auf das Asylgrundrecht für Personen ausgeschlossen, die aus sicheren Drittstaaten einreisen (Drittstaatenregelung), zum anderen

<sup>1</sup> MOEL-10 steht für die folgenden zehn mittel- und osteuropäischen Länder: Polen, Tschechische Republik, Slowakische Republik, Ungarn, Slowenien, Estland, Lettland, Litauen, Rumänien und Bulgarien.

<sup>2</sup> Der Zuzug von Spätaussiedlern hatte im Jahr 1990 mit insgesamt 397.073 seinen Höhepunkt erreicht.

<sup>3</sup> 1992 war das Jahr, in dem mit insgesamt 438.191 die meisten Asylbewerber in Deutschland registriert wurden.

**Abb. 2: Zu- und Fortzüge von Staatsangehörigen aus den MOE-Ländern von 1994 bis 2003 (kumuliert)**

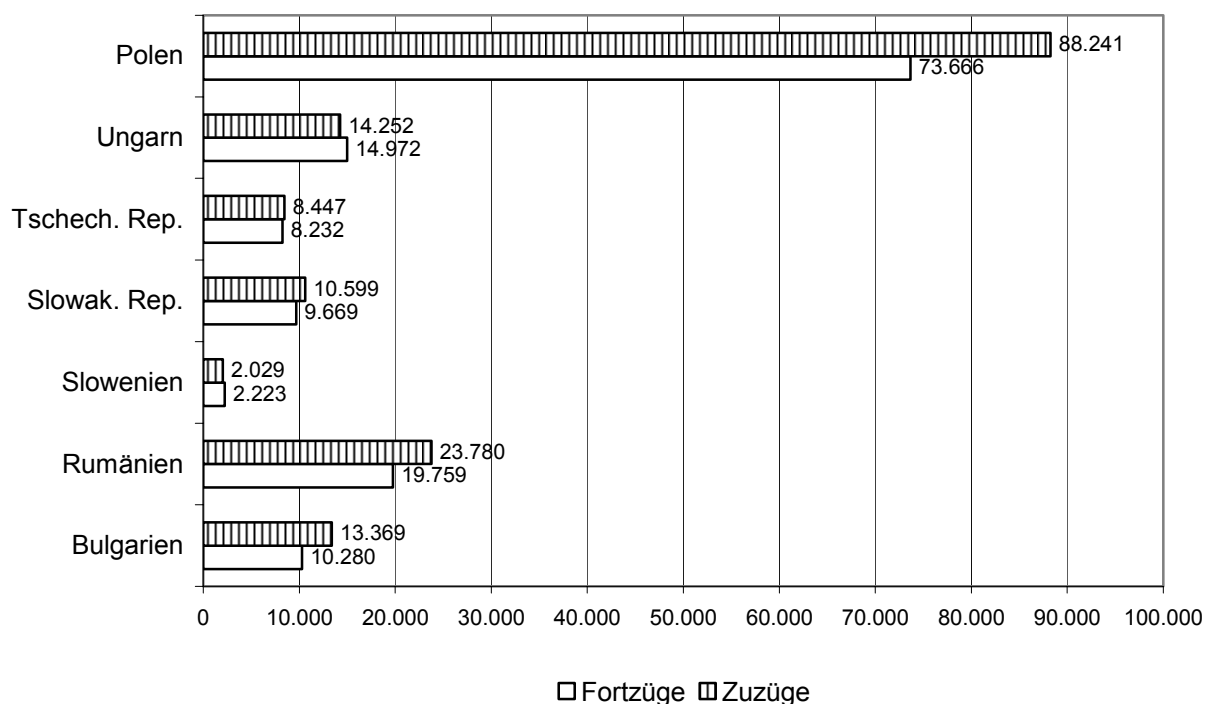


Quelle: Statistisches Bundesamt

gelten seitdem Asylanträge als „offensichtlich unbegründet“, wenn der Antragsteller aus einem so genannten sicheren Herkunftsstaat stammt. Da Deutschland nur noch von sicheren Drittstaaten umgeben ist, gelangen Personen, die über die deutschen Landgrenzen einreisen, nicht mehr in das deutsche Asylverfahren, wenn sie in den sicheren Drittstaat zurückgeschoben werden können.

Die meisten *Fortzüge* gab es mit knapp 294.000 im Jahr 1993. In diesem Jahr wurde auch der größte negative Wanderungssaldo mit  $-55.711$  registriert. Dies ist insbesondere auf die in diesem Jahr verstärkte Rückkehr von Asylbewerbern nach Rumänien und Bulgarien zurückzuführen. Analog zu den *Zuzügen* ist auch die Zahl der *Fortzüge* nach dem Höhepunkt im Jahr 1993 bis 1998 gesunken, um danach wieder kontinuierlich leicht anzusteigen. Dabei hat sich der *Wanderungssaldo* seit Ende der 1990er Jahre auf ein *relativ konstantes Niveau* eingependelt. Er schwankt seitdem zwischen 22.000 und 32.000.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass zwischen Deutschland und den mittel- und osteuropäischen Beitrittsländern zwar ein *hohes Wanderungsvolumen* (viele Zu- und Fortzüge) zu verzeichnen ist, daraus aber nur *ein relativ geringer Wanderungssaldo* resultiert. Dies zeigt, dass das Migrationsgeschehen zwischen diesen Ländern durch *starke Pendelmigration*, zumeist aufgrund temporärer Arbeitsaufnahme von Staatsangehörigen der neuen EU-Länder bzw. der Beitrittsländer in Deutschland, gekennzeichnet ist.

**Abb. 3: Wanderungen von Staatsangehörigen aus ausgewählten MOE-Ländern 2003**

Quelle: Statistisches Bundesamt

Das *Hauptherkunftsland* unter den MOEL-10 ist *Polen*. In dem Zehn-Jahres-Zeitraum von 1994 bis 2003 wurden fast 777.000 Zuzüge von polnischen Staatsangehörigen registriert (s. Abb. 2). Dies sind etwa 52 % der Zuzüge aus den MOEL-10. Betrachtet man nur die Zuzüge aus den acht neuen EU-Staaten, so sind davon etwa zwei Drittel Zuzüge von Polen. Die Mehrheit der Personen aus Polen kam zum Zwecke der temporären Arbeitsaufnahme. Dies spiegelt sich auch in den Fortzugszahlen: Im gleichen Zeitraum wurden etwa 666.000 Fortzüge aus Deutschland nach Polen registriert.

Weitere Hauptherkunftsländer sind Rumänien und Ungarn. Im Zeitraum von 1994 bis 2003 zogen circa 215.000 Rumänen nach Deutschland (etwa 14 % der Zuzüge), 201.000 zogen aus Deutschland fort (circa 15 % der Fortzüge). Für Ungarn wurde ein ausgeglichener Wanderungssaldo registriert mit jeweils 157.000 Zu- und Fortzügen. Die Entwicklungen der Jahre 1992 bis 2003 differenziert nach den einzelnen Staatsangehörigkeiten finden sich in Tabelle 8 im Anhang.

Betrachtet man die Zu- und Fortzüge allein im Jahr 2003 (s. Abb. 3), so zeigt sich eine ähnliche Wanderungsstruktur wie im zuvor betrachteten Zehn-Jahres-Zeitraum. Hauptherkunftsland im Jahr 2003 war Polen mit einer Nettozuwanderung von fast 15.000 Zuzügen. Positive Wanderungssalden wurden auch bei rumänischen und bulgarischen Staatsangehörigen festgestellt, während die anderen mittel- und osteuropäischen Länder einen eher ausgeglichenen Saldo aufweisen.

Im Folgenden soll das Migrationsgeschehen zwischen Deutschland und den MOEL-10 differenziert nach den derzeit wichtigsten Migrationsgruppen/Migrationsarten betrachtet werden. Dabei handelt es sich insbesondere um verschiedene Formen der (befristeten) Arbeitsmigration, um Familiennachzug und um den (temporären) Zuzug von Studierenden.



**Tab. 1: Erteilte Arbeitsgenehmigungen nach den Ausnahmetatbeständen der ASAV für die mittel- und osteuropäischen Beitrittsländer von 1999 bis 2003**

Staatsangehörigkeit	1999	2000	2001	2002	2003
Polen	208551	230599	253337	267717	274384
Ungarn	13404	11819	16971	15050	14495
Slowakische Republik	11946	13304	14443	14636	13896
Tschechische Republik	20673	11333	10634	9016	6666
Slowenien	1820	1587	2247	831	228
Estland	348	269	256	219	144
Lettland	786	751	710	697	719
Litauen	735	892	758	706	506
Summe der beigetretenen MOE-Länder	258263	270554	299356	308872	311038
Rumänien	13568	17764	21651	27743	30369
Bulgarien	4493	5397	6180	2562	2161
andere Länder	32009	42107	45133	34692	28134
Insgesamt	308333	335822	372320	373869	371702

Quelle: Bundesagentur für Arbeit

## 2.1 Arbeitsmigration

Die überwiegende Mehrheit der Zuwanderer aus den MOEL-10 zieht nach Deutschland, um hier eine (zeitlich befristete) Arbeit aufzunehmen. Dementsprechend handelt es sich zumeist um temporäre Formen der Zuwanderung (Saisonarbeitnehmer, Werkvertragsarbeitnehmer, IT-Fachkräfte).

Von den insgesamt 372.000 *Arbeitsgenehmigungen*, die im Jahr 2003 nach den *Ausnahmetatbeständen der Anwerbestoppausnahmereverordnung* erteilt wurden, gingen etwa 84 % an Staatsangehörige der acht im Mai 2004 beigetretenen MOE-Länder (s. Tab. 1). Betrachtet man die zehn MOE-Länder (also unter Einbeziehung von Rumänien und Bulgarien), so gingen fast 93 % der Arbeitserlaubnisse an Staatsangehörige dieser Staaten und fast drei Viertel davon an polnische Staatsangehörige.

Seit 1999 liegt die Zahl der *Werkvertragsarbeitnehmer* im Jahresdurchschnitt zwischen 40.000 und 50.000, wobei Staatsangehörige aus den MOEL-10 jeweils mehr als 80 % der Werksvertragsarbeitnehmer stellen. Im Jahr 2003 stellten Polen mit fast 50 % die größte Gruppe (s. Tab. 2). 15 % der Werkvertragsarbeitnehmer waren Ungarn, etwas mehr als 9 % Rumänen.

Die Zahl der *Saisonarbeitnehmer*, die bis zu drei Monaten im Jahr in Deutschland arbeiten können,<sup>4</sup> stieg kontinuierlich seit 1994 von 155.000 auf über 300.000 im letzten Jahr. Dabei stellen die im Mai 2004 der EU beigetretenen Länder (MOEL-8) seit Jahren mehr als 90 % der Saisonarbeitnehmer. Aus den zehn mittel- und osteuropäischen Ländern (also unter Berücksichtigung von Rumänien und Bulgarien) kamen circa 98 %. Hauptherkunftsland ist mit Abstand Polen. Von den 318.549 Saisonarbeitnehmern im Jahr 2003 waren etwa 272.000 polnische Staatsangehörige; das sind mehr als 80 % aller Saisonarbeitnehmer (s. Tab. 3).

<sup>4</sup> Mit dem Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes bzw. der Beschäftigungsverordnung am 1. Januar 2005 können Saisonarbeitnehmer bis zu vier Monate im Jahr in Deutschland beschäftigt werden (§ 18 BeschV).

**Tab. 2: Werkvertragsarbeitnehmer in Deutschland nach Herkunftsländern von 1999 bis 2003 <sup>1</sup>**

Herkunftsland	1999	2000	2001	2002	2003
Polen	18243	18537	21797	21193	20727
Ungarn	6429	6705	7263	7466	6709
Tschechische Republik	1366	1445	1398	1353	961
Slowakische Republik	1348	1543	1488	1268	1594
Slowenien	657	536	716	655	641
Lettland	178	195	217	236	284
Summe der beigetretenen Länder	28221	28961	32879	32171	30916
Rumänien	3902	5239	3728	3285	4101
Bulgarien	1402	1724	1861	1309	1651
übrige Länder	6510	7758	8434	8644	7136
Gesamt	40035	43682	46900	45411	43804

<sup>1</sup> Beschäftigte im Jahresdurchschnitt.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit

**Tab. 3: Vermittlungen von Saisonarbeitern und Schaustellergehilfen in der Bundesrepublik Deutschland nach Herkunftsländern von 1994 bis 2003**

Herkunftsland	1994	1995	1996	1997	1998 <sup>1</sup>	1999 <sup>2</sup>	2000 <sup>3</sup>	2001 <sup>4</sup>	2002 <sup>5</sup>	2003 <sup>6</sup>
Polen	136659	170576	196278	202198	209398	205439	229135	243405	259615	271907
Slowakische Rep.	3465	5443	6255	6365	5534	6158	8375	10054	10654	9578
Tschechische Rep.	3939	3722	3391	2347	2182	2031	3235	2913	2791	2235
Ungarn	2458	2841	3516	3572	3200	3485	4139	4783	4227	3504
Slowenien	601	600	559	466	359	302	311	264	257	223
Summe der beigetretenen Länder	147122	183182	209999	214948	220673	217415	245195	261419	277544	287447
Rumänien	2272	3879	4975	4961	6236	7499	11842	18015	22233	24599
Bulgarien	70	131	188	203	236	332	825	1349	1492	1434
Gesamt	155217	192766	220894	225951	231810	230345	263805	286940	307182	318549
Stornierungen	-17398	-16176	-22970	-20085	-23883	bereits abgezogen	bereits abgezogen	bereits abgezogen	bereits abgezogen	bereits abgezogen
Nettovermittlungen	137819	176590	197924	205866	207927	230345	263805	286940	307182	318549

<sup>1</sup> Darunter 6.348 Nettovermittlungen von Schaustellergehilfen.

<sup>2</sup> Darunter 6.987 Nettovermittlungen von Schaustellergehilfen.

<sup>3</sup> Darunter 8.290 Nettovermittlungen von Schaustellergehilfen.

<sup>4</sup> Darunter 9.002 Nettovermittlungen von Schaustellergehilfen.

<sup>5</sup> Darunter 9.080 Nettovermittlungen von Schaustellergehilfen.

<sup>6</sup> Darunter 9.081 Nettovermittlungen von Schaustellergehilfen.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Von August 2000 bis zum Jahresende 2003 wurden insgesamt 15.658 Arbeits- und Aufenthaltserlaubnisse ausländischen *IT-Fachkräften* zugesichert.<sup>5</sup> Auch hier sind Staatsangehörige aus den MOE-Staaten stark vertreten. So stellten Ende 2003 Rumänen mit 1.079 zugesicherten Arbeitserlaubnissen nach den indischen Staatsangehörigen die zweitgrößte und Polen die viertgrößte Gruppe. An Staatsangehörige aus der Tschechischen und der Slowakischen Republik wurden zusammen etwa 1.000 Arbeitserlaubnisse zugesichert.<sup>6</sup> Insgesamt wurden in dem genannten Zeitraum etwas mehr als ein Viertel (circa 28 %) der Arbeitserlaubnisse an IT-Fachkräfte an Staatsangehörige aus den MOEL-10 erteilt.

## 2.2 Familiennachzug<sup>7</sup>

Im Jahr 2003 wurden circa 2.900 Visa an polnische Staatsangehörige zum Zwecke der Familienzusammenführung ausgestellt (s. Tab. 4). Polen stellen damit bei dieser Migrationsform die fünftgrößte Gruppe.<sup>8</sup> Der Anteil der in den MOEL-10 zum Zweck des Familiennachzugs ausgestellten Visa an allen in deutschen Vertretungen zu diesem Zweck ausgestellten Visa blieb in den letzten Jahren relativ konstant. Er schwankte zwischen 8 % und 11 %.

**Tab. 4: Erteilte Visa zum Zweck des Ehegatten- und Familiennachzugs nach Deutschland nach Herkunftsländern von 2000 bis 2003**

Herkunftsland	2000	2001	2002	2003
Polen	2489	2714	3069	2916
Tschechische Republik	701	699	642	1803
Rumänien	2363	2641	1343	1227
Litauen	396	503	522	556
Bulgarien	598	636	513	477
Slowakische Republik	297	466	409	392
Ungarn	500	603	542	362
Lettland	111	149	181	118
Estland	67	99	106	116
Slowenien	70	85	75	77
Summe des Familiennachzugs aus den MOEL-10	7592	8595	7402	8044
Familiennachzug insgesamt	75888	82838	85305	76077

Quelle: *Auswärtiges Amt*

<sup>5</sup> Rechtliche Grundlage hierfür waren zwei, auch als „Green Card“ bekannte Verordnungen über Arbeits- bzw. Aufenthaltsgenehmigungen für IT-Fachkräfte, die am 1. August 2000 in Kraft traten.

<sup>6</sup> Die beiden Staaten wurden in der Statistik zusammen ausgewiesen.

<sup>7</sup> Erfasst wird der Ehegatten- und Familiennachzug seit 1996 in der Visastatistik des Auswärtigen Amtes. Sie weist diejenigen Fälle aus, in denen in einer deutschen Vertretung im Ausland ein Antrag auf Nachzug eines Ehegatten oder Familienangehörigen genehmigt wurde. In Einzelfällen können die örtlichen Ausländerbehörden im Inland eine Aufenthaltsgenehmigung erteilen, auch wenn der Betroffene mit einem Touristenvisum oder zu einem Kurzaufenthalt eingereist ist. Diese Fälle der Familienzusammenführung gehen *nicht* in die Statistik des Auswärtigen Amtes ein. Insofern „unterschätzt“ die Visastatistik den Ehegatten- und Familiennachzug. Angaben zur Größenordnung dieser Ausnahmefallgruppen lassen sich jedoch nicht machen.

<sup>8</sup> Hauptherkunftsland ist die Türkei. 29 % der Visa zum Zweck des Familiennachzugs (absolut: 21.908) wurden in deutschen Vertretungen in der Türkei ausgegeben.

**Tab. 5: Erteilte Visa zum Zweck des Ehegatten- und Familiennachzugs nach Deutschland nach Herkunftsländern im Jahr 2003**

Zuzug von...	Ehefrauen zu ausländ. Ehemännern	Ehemänner zu ausländ. Ehefrauen	Ehefrauen zu deutschen Männern	Ehemänner zu deutschen Frauen	Kinder unter 18 Jahren	Gesamt
Polen	529	107	881	245	1154	2916
Tschechische Republik	198	59	1199	69	278	1803
Rumänien	188	46	546	112	335	1227
Litauen	52	11	234	25	234	556
Bulgarien	93	25	89	23	247	477
Slowakische Republik	145	8	145	5	89	392
Ungarn	118	29	50	15	150	362
Lettland	17	4	50	5	42	118
Estland	17	2	50	5	42	116
Slowenien	33	14	11	1	18	77
Summe des Familiennach- zugs aus den MOEL-10	1390	305	3255	505	2589	8044
Familiennachzug insgesamt	18412	6535	20539	12683	17908	76077

Quelle: *Auswärtiges Amt*

Bei einer differenzierteren Betrachtung des Familiennachzugs für das Jahr 2003 zeigt sich, dass der Nachzug von Ehefrauen zu deutschen Männern mit etwa 40 % den größten Anteil an dieser Zuwanderungsform ausmachte. Auffallend hoch ist dabei der Anteil der nachziehenden Ehefrauen aus der Tschechischen Republik: zwei Drittel der ausgestellten Visa in diesem Land entfielen auf diese Form des Nachzugs. Der Kindernachzug insgesamt lag bei 32 %, der Nachzug von ausländischen Frauen zu ausländischen Ehemännern bei 17 % (s. Tab. 5).

### 2.3 Studenten

Von den Personen, die im Jahr 2003 zum Zwecke des Studiums nach Deutschland zogen (Bildungsausländer<sup>9</sup>) waren polnische Studienanfänger mit etwa 4.000 die zweitgrößte Gruppe nach Studenten aus China, Bulgaren stellten die viertgrößte Gruppe mit circa 3.000 Studienanfängern. Insgesamt lässt sich ein Anstieg in den letzten Jahren feststellen, insbesondere von Studierenden aus Polen, Bulgarien, Rumänien und Tschechien; so stieg beispielsweise die Zahl der polnischen Studienanfänger in den letzten 5 Jahren um 70 % von 2.362 auf 4.028, die der bulgarischen sogar um etwa das Zweieinhalbfache von 1.200 auf über 3.000 (s. Tab. 6). Insgesamt ist der Anteil der (bildungs-)ausländischen Studienanfänger aus den MOEL-10 an allen (bildungs-)ausländischen Studienanfängern von 16,4 % im Jahr 1999 auf 20,3 % im Jahr 2003 angestiegen. Ähnlich wie im Falle der Arbeitsmigration handelt es sich auch beim Zuzug von ausländischen Studierenden um eine (überwiegend) temporäre Form der

<sup>9</sup> Bildungsausländer sind Personen, die ihre Hochschulzugangsberechtigung im Ausland erworben haben und zum Zwecke des Studiums nach Deutschland einreisen. Bildungsinländer verfügen demgegenüber über eine deutsche Hochschulzugangsberechtigung, sind zu einem großen Teil in Deutschland geboren, besitzen aber nicht die deutsche Staatsangehörigkeit und sind in diesem Sinne keine Migranten.

**Tab. 6: Studienanfänger (Bildungsausländer) nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten 1999 bis 2003 (jeweils Sommersemester und darauffolgendes Wintersemester)**

Herkunftsland	1999	2000	2001	2002	2003
Polen	2362	2660	3208	3699	4028
Bulgarien	1204	1945	2678	3172	3080
Rumänien	640	797	1057	1145	1273
Tschechische Republik	549	769	1049	1169	1226
Ungarn	958	1056	1089	1099	1002
Litauen	221	347	439	513	522
Slowakische Republik	254	400	529	527	505
Lettland	165	204	244	248	224
Estland	138	172	199	162	214
Slowenien	56	102	114	146	142
Summe der MOEL-10	6547	8452	10606	11880	12216
Studienanfänger (Bildungsausländer) insgesamt	39905	45522	53175	58480	60113

Quelle: Statistisches Bundesamt

Zuwanderung, da die Aufenthaltsbewilligung für gewöhnlich nur bis zum Abschluss des Studiums erteilt wird.<sup>10</sup>

Nach dieser Darstellung des Migrationsgeschehens zwischen Deutschland und den mittel- und osteuropäischen Staaten folgt ein Überblick über die rechtlichen Regelungen im Zusammenhang mit der Osterweiterung.

### 3. Rechtliche Regelungen

#### 3.1 Freizügigkeit

Nach dem Recht der Europäischen Union können vier Formen der Freizügigkeit in Bezug auf Einreise und Aufenthalt unterschieden werden (s. dazu ausführlicher Westphal/Stoppa 2004: 133-136; Fehrenbacher 2004: 242-244):

##### 3.1.1 Allgemeine Freizügigkeit

Jeder EU-Bürger hat das Recht, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten (Recht auf Einreise und Aufenthalt). Die allgemeine Freizügigkeit gilt seit dem 1. Mai 2004 auch für die neuen Unionsbürger. Voraussetzung ist jedoch, dass der Aufenthalt aus eigenen Mitteln finanziert werden kann und ausreichender Krankenversicherungsschutz vorhanden ist. Damit soll der Bezug von Sozialhilfe im Aufnahmestaat während des Aufenthalts vermieden werden. Darüber hinaus

<sup>10</sup> Das neue Zuwanderungsgesetz hat die Möglichkeit eröffnet, dass ausländischen Studierenden nach Abschluss des Studiums die Aufenthaltserlaubnis künftig um bis zu einem Jahr zur Arbeitsplatzsuche verlängert werden kann.

kann in das allgemeine Freizügigkeitsrecht aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung eingegriffen werden.

Das allgemeine Freizügigkeitsrecht gilt auch für die Familienangehörigen des EU-Bürgers (Ehegatten und Kinder bis zum 21. Lebensjahr), unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit, d.h. auch für Familienangehörige mit der Staatsangehörigkeit eines Drittstaats. Allerdings ist das Recht der Familienangehörigen ein vom Freizügigkeitsrecht des Unionsbürgers abgeleitetes Recht, so dass ein Familienangehöriger dieses Recht nur in Anspruch nehmen kann, wenn der EU-Bürger selbst von einem Freizügigkeitsrecht Gebrauch macht (vgl. *Westphal/Stoppa* 2004: 136).

### 3.1.2 Arbeitnehmerfreizügigkeit

Die Arbeitnehmerfreizügigkeit gewährt jedem EU-Bürger, unter völliger Gleichbehandlung mit den Staatsangehörigen des Aufnahmestaates, den freien Zugang zum Arbeitsmarkt.

Allerdings müssen die Staatsbürger der neuen EU-Staaten mit Ausnahme Maltas und Zyperns auch nach dem Beitritt zur EU am 1. Mai 2004 zunächst auf die vollständige Arbeitnehmerfreizügigkeit verzichten. Es wurde eine gestufte Übergangsregelung eingeführt.

Die bis zu siebenjährige Übergangsfrist beruht dabei auf einem so genannten 2+3+2-Modell. In den ersten zwei Jahren wird der freie Zugang zum Arbeitsmarkt generell ausgesetzt. Allerdings bleibt es den alten EU-Mitgliedstaaten vorbehalten, ihren Arbeitsmarkt für die Arbeitnehmer der neuen Mitglieder bereits in dieser ersten Phase voll oder zum Teil zu öffnen. Noch vor Ablauf dieser ersten Phase müssen die Mitgliedstaaten, welche die Freizügigkeit nicht gewährt haben, mitteilen, ob sie die Beschränkung während der nächsten drei Jahre aufrecht erhalten oder gegebenenfalls ihren Arbeitsmarkt unter Einschluss von Schutzklauseln öffnen werden. Die Übergangsphase sollte nach fünf Jahren beendet sein, kann jedoch in denjenigen Mitgliedstaaten, in denen schwerwiegende Störungen des Arbeitsmarktes oder die Gefahr derartiger Störungen bestehen, für weitere zwei Jahre verlängert werden.

Sollen die Beschränkungen weitere zwei Jahre aufrechterhalten werden, ist im Anschluss an die zweite Phase eine förmliche Mitteilung an die Kommission erforderlich. Schutzmaßnahmen können bis zum Ablauf des siebten Jahres angewendet werden, jedoch dürfen die Arbeitsmärkte nicht über die Regelungen hinaus weiter beschränkt werden, die zum Zeitpunkt der Unterzeichnung des Beitrittsvertrages gegolten haben (Stillstandsklausel). Während der gesamten sieben Jahre müssen die derzeitigen Mitgliedstaaten Staatsangehörigen der Beitrittsstaaten Vorrang gegenüber Arbeitnehmern aus Nicht-EU-Ländern gewähren. Spätestens nach sieben Jahren, also ab 1. Mai 2011, gilt dann jedoch für alle neuen EU-Staatsangehörigen die Arbeitnehmerfreizügigkeit in *allen* EU-Mitgliedstaaten. Die Bundesregierung hat – neben den meisten anderen EU-Staaten – von der Übergangsregelung Gebrauch gemacht, während Schweden, das Vereinigte Königreich und Irland die Arbeitnehmerfreizügigkeit<sup>11</sup> mit dem Beitritt der neuen EU-Staaten eingeführt haben.

Deutschland hat jedoch die Öffnung seines Arbeitsmarktes im Rahmen der mit verschiedenen mittel- und osteuropäischen Staaten geschlossenen Vereinbarungen über Werkvertrags- und Gastarbeiter, Grenzgänger und Saisonarbeiter für die Staatsangehörigen der Beitrittsländer beibehalten.

---

<sup>11</sup> Das Vereinigte Königreich und Irland haben im Rahmen der Arbeitnehmerfreizügigkeit jedoch Einschränkungen im Bereich der sozialen Sicherung eingeführt.

Zudem haben Staatsangehörige aus den neuen EU-Staaten, die am Tag des Beitritts rechtmäßig in einem der alten EU-Staaten gearbeitet und für einen *ununterbrochenen Zeitraum von mindestens 12 Monaten* zum Arbeitsmarkt dieses Staates zugelassen waren, auch weiterhin Zugang zum Arbeitsmarkt dieses Staates. Dieses Recht gilt jedoch nicht für Arbeitnehmer, die lediglich vorübergehend zur Erbringung von Dienstleistungen im Rahmen der Dienstleistungsfreiheit oder der bilateralen Abkommen über Werkvertragsarbeitnehmer nach Deutschland entsandt werden (dazu ausführlich *Dienelt* 2004: 84-90). Es gilt aber beispielsweise für IT-Fachkräfte und deren Familienangehörige (vgl. dazu *Christen* 2004: 6-8).

### 3.1.3 Dienstleistungsfreiheit

Die Dienstleistungsfreiheit beinhaltet das Recht, als Selbstständiger grenzüberschreitend Dienstleistungen zu erbringen.<sup>12</sup>

Kennzeichen der Dienstleistung, im Gegensatz zur Niederlassung (siehe Punkt 3.1.4), ist es, dass sie lediglich vorübergehend in einem anderen EU-Staat erbracht wird. Der Firmensitz des Unternehmens wird also nicht in den anderen EU-Staat verlegt. Die Dienstleistungsfreiheit umfasst auch das Recht, die rechtmäßig und dauerhaft im Unternehmen beschäftigten Mitarbeiter vorübergehend zur Dienstleistungserbringung in einen anderen EU-Staat zu entsenden. Dies gilt auch für Drittausländer, sofern sie zum Stammpersonal des Unternehmens gehören, d.h. seit mindestens einem Jahr dort beschäftigt sind.

Eine Dienstleistungserbringung liegt etwa vor, wenn ein Selbstständiger aus einem anderen EU-Staat grenzüberschreitend Reparaturen erledigt, Waren liefert oder Personen befördert.

In einigen Bereichen der Dienstleistungsfreiheit gelten jedoch die Übergangsfristen, die auch die Arbeitnehmerfreizügigkeit einschränken. Dies betrifft beispielsweise das Baugewerbe einschließlich verwandter Wirtschaftszweige, die Reinigung von Gebäuden, Inventar und Verkehrsmitteln sowie die Tätigkeit von Innendekorateuren. In diesen Bereichen ist die zeitweilige grenzüberschreitende Beschäftigung von Arbeitnehmern durch im Beitrittsland niedergelassene Unternehmen eingeschränkt.<sup>13</sup> Ziel ist es, schwerwiegenden Störungen in bestimmten Dienstleistungssektoren zu begegnen. Diese Begrenzung der Dienstleistungsfreiheit kann jedoch nur solange aufrechterhalten werden, wie die Arbeitnehmerfreizügigkeit eingeschränkt wird.

Für viele andere Bereiche gilt diese Einschränkung nicht, so dass eine Vielzahl von Dienstleistungen (z.B. Pflegedienstleistungen, Reparaturen (Auto, Geräte), Übersetzungsdienste usw.) arbeitsgenehmigungsfrei grenzüberschreitend erbracht werden dürfen.

Für Selbstständige gelten allerdings die Übergangsfristen auch in den eingeschränkten Bereichen der Dienstleistungsfreiheit *nicht*, so dass etwa auch im Baugewerbe der selbstständige polnische Dachdecker in eigener Person Dienstleistungen in Deutschland erbringen kann. Das gleiche gilt auch für das „Schlüsselpersonal“ von Unternehmen (Geschäftsführer, Prokuristen, leitende Angestellte).

---

<sup>12</sup> Die Dienstleistungsfreiheit beinhaltet ebenfalls das Recht, grenzüberschreitend Dienstleistungen zu empfangen, und zwar für jeden Unionsbürger.

<sup>13</sup> Die Niederlassungsfreiheit für Unternehmen und Selbstständige aus den mittel- und osteuropäischen Ländern in der EU war auf der Basis der Europaabkommen (bilaterale Abkommen zwischen der EU und den einzelnen Beitrittskandidaten) bereits vor dem EU-Beitritt am 1. Mai 2004 möglich. Jedoch gilt auch nach dem EU-Beitritt während der Dauer der Beschränkung der Freizügigkeit, dass die in diesen Unternehmen unselbstständig Beschäftigten weiterhin nur vom inländischen Arbeitsmarkt rekrutiert werden dürfen.

Soweit ein Selbstständiger aus einem neuen EU-Staat für die Dienstleistungserbringung etwa im Baugewerbe weitere Arbeitnehmer benötigt, muss er diese vom Arbeitsmarkt des Staates rekrutieren, in dem er die Dienstleistung erbringt (vgl. *Westphal/Stoppa* 2004: 135).

### 3.1.4 Niederlassungsfreiheit

EU-Bürger haben das Recht, in einem anderen EU-Staat eine selbstständige Erwerbstätigkeit aufzunehmen und auszuüben, sowie das Recht, Unternehmen zu gründen und zu leiten, wobei sich die Niederlassung eines Unternehmens oder eines Selbstständigen nach den Regeln des Aufnahmestaats richtet. Jedoch gilt auch nach dem EU-Beitritt während der Dauer der Beschränkung der Freizügigkeit, dass die in diesen Unternehmen unselbstständig Beschäftigten weiterhin nur vom inländischen (d.h. deutschen) Arbeitsmarkt rekrutiert werden dürfen.

## 3.2 Grenzkontrollen

Mit dem Beitritt zum 1. Mai 2004 haben die Beitrittsstaaten den gesamten Schengen Besitzstand übernommen. Allerdings sind noch nicht alle Bestimmungen des Schengener Durchführungsübereinkommens anwendbar. Ausgenommen bleiben etwa die polizeiliche Überwachung der Grenzen und die polizeiliche Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs. An den EU-Binnengrenzen zu den neuen EU-Staaten finden deshalb weiterhin Grenzkontrollen statt (vgl. *Fehrenbacher* 2004: 246). Dem endgültigen Wegfall der Grenzkontrollen ist eine gründliche Evaluierung der Anwendung des Schengener Besitzstandes vorgeschaltet. Nach erfolgreicher Evaluierung muss der Rat der Europäischen Union einstimmig die Abschaffung der Grenzkontrollen an den EU-Binnengrenzen beschließen. Erst nach diesem Beschluss können die Kontrollen an den deutsch-polnischen und deutsch-tschechischen Grenzübergängen eingestellt werden. Allerdings gilt bereits jetzt, dass ein Staatsangehöriger aus einem der neuen EU-Staaten bei der Einreise nicht angeben muss, welche Freizügigkeitsrechte er in Anspruch nehmen will. Er muss lediglich nachweisen, dass er Unionsbürger ist. Die freie Einreise fällt unter das allgemeine Freizügigkeitsrecht.

## 4. Prognosen auf der Basis der vorhandenen Studien zur EU-Erweiterung

Im Zusammenhang mit der Erweiterung der Europäischen Union wurde häufig die Befürchtung geäußert, dass mit dem Beitritt der mittel- und osteuropäischen Länder eine verstärkte Zuwanderung auf den ohnehin belasteten deutschen Arbeitsmarkt stattfinden werde. Im Folgenden soll ein Überblick über das mögliche Ausmaß der Ost-West-Wanderung nach der EU-Erweiterung auf der Basis bisher vorliegender Prognosen gegeben werden (Tab. 7).

Die bisher vorhandenen Schätzungen basieren auf *unterschiedlichen Methoden*, die sich in folgende Kategorien einteilen lassen:

Vorherrschend sind Schätzungen auf der Basis *ökonomischer Modelle*. Dabei werden insbesondere ökonomische Indikatoren, die das wirtschaftliche Gefälle zwischen den EU-Staaten und den Beitrittsländern anzeigen wie z.B. *Einkommensunterschiede* (Lohndifferentiale) oder die Arbeitsmarktsituation, zur Berechnung des Migrationspotenzials herangezogen. Unter Berücksichtigung von Erfahrungen mit früheren Wanderungsbewegungen (z.B. Süderweiterung der Europäischen Union in den achtziger Jahren, innerdeutsche Ost-West-Wanderung nach der Wiedervereinigung) wird dann auf



die potenzielle Zuwanderung im Rahmen der Erweiterung um die mittel- und osteuropäischen Staaten geschlossen.

Eine weitere Methode, die in mehreren Untersuchungen zur Schätzung des Migrationspotenzials verwendet wurde, ist die *Befragung von Einzelpersonen* in den Beitrittsländern zu ihren *Wanderungsabsichten*. Dabei wird nicht die jährlich zu erwartende Zuwanderung ermittelt, sondern ein Bestand an prinzipiell abwanderungsbereiten Personen, die ihre Migrationsabsicht über mehrere Jahre verteilt realisieren könnten.

Zudem existieren Prognosen, die auf der Basis *demographischer Entwicklungen* das Wanderungspotenzial zwischen verschiedenen Regionen schätzen. Dabei werden historische Wanderungsverläufe in Beziehung gesetzt mit demographischen Faktoren der Herkunfts- und Zielländer.

Die Wanderungsprognosen differieren je nachdem, welche Berechnungsvariablen zugrunde gelegt und welche Länder einbezogen werden. Einig sind sich alle Studien darin, dass Deutschland, insbesondere aufgrund der geographischen Lage und der bereits bestehenden Migrationsbeziehungen, auch nach der Ost-Erweiterung das Hauptzielland für Arbeitsmigranten aus den mittel- und osteuropäischen Beitrittsländern sein wird. So war bislang für zwei Drittel der Migranten aus den Beitrittsstaaten, die in die EU wanderten, Deutschland das Zielland.

Die Prognosen des Migrationspotenzials pro Jahr bezogen auf Deutschland schwanken stark zwischen 14.000 und etwa 300.000. Die meisten Studien kommen zu dem Ergebnis, dass die Zuwanderung in den ersten Jahren nach Einführung der Arbeitnehmerfreizügigkeit am höchsten sein wird und sich dann im Laufe der nächsten Jahrzehnte auf niedrigerem Niveau einpendeln wird. Auch die demographische Entwicklung, die durch einen Rückgang der Fertilität und der Erwerbsbevölkerung in den mittel- und osteuropäischen Ländern<sup>14</sup> gekennzeichnet ist, wird dazu beitragen, dass mittel- und langfristig das Migrationspotenzial in diesen Staaten eher zurückgehen wird (*Fassmann/Münz* 2002). Zudem gehen die neueren Prognosen von eher moderaten Zuwanderungszahlen aus.

Auch die aktuellste, im März 2004 vorgelegte Studie, durchgeführt von der *European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions* im Auftrag der Europäischen Kommission, kommt zu eher niedrigen Wanderungszahlen aus den MOEL-10. Diese Untersuchung, für die in Polen 2.000 und in den anderen MOE-Ländern je 1.000 Personen nach ihren Wanderungsabsichten befragt wurden, kommt zu dem Ergebnis, dass die Abwanderung von sämtlichen neuen in die alten EU-Mitgliedstaaten über die nächsten fünf Jahre hinweg – selbst bei uneingeschränkter Freizügigkeit – voraussichtlich etwa 1 % der Personen im erwerbsfähigen Alter (15-65) der neuen Mitgliedstaaten ausmachen wird. Das sind etwa 220.000 Personen pro Jahr (in die alte EU).

Da *ab dem Jahr 2010* in Deutschland mit einem deutlichen *Rückgang des inländischen Arbeitskräfteangebots* zu rechnen ist, kann mittel- bzw. langfristig von eher positiven Auswirkungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit auf die deutsche Wirtschaft bzw. den deutschen Arbeitsmarkt und zum Teil auch auf die demographische Entwicklung in Deutschland ausgegangen werden. Zudem gehen die meisten Studien – unabhängig von der Größenordnung der potenziellen Zuwanderung – davon aus, dass die künftigen Migranten aus den Beitrittsstaaten jung und gut ausgebildet sind. Damit ist für die neuen EU-Länder allerdings die Gefahr des so genannten „brain drain“ verbunden.

---

<sup>14</sup> Der seit einigen Jahren anhaltende Geburtenrückgang wird ähnlich wie in den Staaten der EU zu einem Rückgang der erwerbsfähigen Bevölkerung spätestens ab dem Jahr 2010 führen.

**Tab. 7: Übersicht zu Schätzungen des Migrationspotenzials nach der EU-Erweiterung**

Autoren/ Jahr	Geschätztes Migrationspotenzial	Berücksichtigte Beitrittsländer	Methode/Annahme
Franzmeyer/ Brücker (1997)	340.000-680.000 jährlich in die EU  590.000-1.180.000 jährlich in die EU	Polen, Tschechien, Slowakei, Ungarn, Slowenien  MOEL-10 <sup>1</sup>	Schätzung auf der Basis ökonomischer Indikatoren, insbesondere der Einkommensdifferenz
Fassmann/ Hintermann (1997)	711.000 mit konkreter und 4.066.000 mit allgemeiner Wanderungsabsicht in die EU; etwa 260.000 nach Deutschland (37 % der Befragten nannten Deutschland als Migrationsziel)	Polen, Tschechien, Slowakei, Ungarn	Befragung von insgesamt 4.392 Personen in den vier Ländern im Jahr 1996
Bauer/ Zimmermann (1999)	Bruttozuwanderung in die EU von 2-3 Millionen innerhalb von 15 Jahren, davon 1,3-2 Millionen nach Deutschland; jährliche Zuwanderung von etwa 200.000, davon nach Deutschland 160.000	Polen, Tschechien, Slowakei, Slowenien, Ungarn, Rumänien, Bulgarien	Berechnung von Auswanderungsraten (jeweils bei eingeschränkter und bei voller Arbeitnehmerfreizügigkeit) basierend auf den Erfahrungen mit der Süderweiterung der EU
European Integration Consortium (DIW u.a.) (2000)	im Jahr 2002 335.000 in die EU, kontinuierlich fallend auf 150.000 im Jahr 2010 und auf 2.400 im Jahr 2030;  im Jahr 2002 220.000 nach Deutschland, kontinuierlich fallend bis auf 96.000 im Jahr 2010 und auf 1.600 im Jahr 2030 (Nettowerte) (mittlere von drei Varianten)	MOEL-10	Schätzung auf der Basis von Zeitreihenanalysen der Migration nach Deutschland von 1967-1998 unter Einbeziehung verschiedener Variablen (Pro-Kopf-Einkommen, Beschäftigungsrate in den Herkunfts- und Zielländern); Annahme: Arbeitnehmerfreizügigkeit ab dem Jahr 2002
Brücker/ Trübswetter/ Weise (2000)	Nettozuwanderung bis 2030 nach Deutschland von 2 Millionen; im ersten Jahr der Freizügigkeit Zuwanderung von etwa 220.000 Personen, bis zum Ende des Jahrzehnts auf 95.000 fallend; Zuwanderung von 130.000 Personen nach Deutschland im ersten Jahr, bis zum Ende des Jahrzehnts auf 65.000 fallend	MOEL-10  MOEL-8 <sup>1</sup>	ökonometrische Analyse auf der Basis von Einkommens- und Beschäftigungsunterschieden; Annahme: Freizügigkeit für alle 10 MOE-Länder ab dem Jahr 2002
Sinn u.a. (ifo-Institut) (2000)	193.000-273.000 jährlich in den ersten fünf Jahren nach Deutschland (ohne Rumänien 122.000-174.000), danach Absinken der jährlichen Zuwanderung; 3,2-4 Millionen in den ersten 15 Jahren nach Deutschland	Polen, Rumänien, Tschechien, Slowakei, Ungarn	ökonometrische Analyse auf der Basis von Einkommensdifferenzialen unter Berücksichtigung der Erfahrungen bei der Süderweiterung der EU; Annahme: volle Freizügigkeit von Beginn an
Fertig/ Schmidt (2000)	je nach zugrunde gelegtem Szenario 14.000-63.000 jährlich bzw. 293.000-1.250.000 bis 2017 insgesamt nach Deutschland	Polen, Tschechien, Ungarn, Estland	Prognose auf der Basis demographischer Entwicklungen

Autoren/ Jahr	Geschätztes Migrationspotenzial	Berücksichtigte Beitrittsländer	Methode/Annahme
Straubhaar (2001)	199.000-419.000 brutto bzw. 63.000-157.000 netto (unter Berücksichtigung der Rückwanderung) jährlich in die EU;	MOEL-10	Berechnung von Auswanderungsraten unter Verwendung eines ökonometrischen Modells auf der Basis der Erfahrungen der Süderweiterung (in Abhängigkeit von verschiedenen Variablen wie z.B. Einkommensdifferenzen, Beschäftigungslagen, Netzwerkeffekte)
	141.000-296.000 brutto bzw. 44.000-111.000 netto jährlich in die EU	MOEL-8	
Alvarez-Plata/Brücker/Silverstovs (DIW) (2003)	Nettozuwanderung von 180.000 nach Deutschland im ersten Jahr nach Einführung der Arbeitnehmerfreizügigkeit, 225.000 ein Jahr nach der Einführung; in den ersten 25 Jahren nach Einführung Zuwanderung von insgesamt 1,4 bis 2,2 Millionen; Nettozuwanderung in die EU-15 294.000 im ersten Jahr; in den ersten 25 Jahren insgesamt 3,8 Millionen	MOEL-10	ökonometrische Analyse auf der Basis verschiedener ökonomischer Indikatoren
European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (2004)	zwischen 1 und 1,1 Millionen mit fester („firm intention“) und 1,48 Millionen mit allgemeiner Wanderungsabsicht („basic intention“) in die EU innerhalb der ersten fünf Jahre nach dem EU-Beitritt (aus den MOEL-10); d.h. circa 220.000 pro Jahr	MOEL-10, Malta, Zypern, Türkei	Befragung von je 2.000 Personen in Polen und der Türkei, je 500 in Malta und Zypern; in den anderen Ländern wurden je 1.000 Personen befragt; Befragungszeitraum: Frühjahr 2002

<sup>1</sup> MOEL-8: Polen, Tschechien, Slowakei, Slowenien, Ungarn, Estland, Lettland, Litauen  
MOEL-10: MOEL-8 plus Rumänien und Bulgarien  
MOEL = mittel- und osteuropäische Länder

Quelle: *Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration* (2004); *Alvarez-Plata/Brücker/Silverstovs (DIW)* (2003); *European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions* (2004)

Nach den Ergebnissen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (*DIW* 2003) wird die Zuwanderung aus den MOEL nur geringe Auswirkungen auf Löhne und Beschäftigung in Deutschland haben. Die Sozialversicherungssysteme dürften von der Migration sogar profitieren (*Brücker* 2004). Demgegenüber sieht das ifo-Institut eher eine Zuwanderung weniger qualifizierter Arbeitnehmer aus den Beitrittsländern,<sup>15</sup> was vor allem in Arbeitsmarktbereichen für weniger qualifizierte Arbeitnehmer in Deutschland für erhöhten Lohndruck sorgen werde (*Sinn u.a.* 2000).

Die große Bandbreite der Schätzungen des Migrationspotenzials zeigt, dass eine verlässliche Prognose des Ausmaßes der Zuwanderungen als Folge der EU-Erweiterung äußerst schwierig ist. Letztlich hängen die konkreten Wanderungszahlen davon ab, wann die Arbeitnehmerfreizügigkeit eingeführt

<sup>15</sup> Das ifo-Institut sieht nicht nur die Lohndifferenz, sondern auch die attraktiveren sozialen Sicherungssysteme in Deutschland als wichtiges Wanderungsmotiv an.

wird und wie sich die wirtschaftlichen Verhältnisse und die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen sowohl in den Beitrittsländern als auch in den EU-Ländern bis dahin entwickeln werden.

## Literaturverzeichnis

- Alvarez-Plata, Patricia; Brücker, Herbert; Siliverstovs, Boriss*, 2003: Potential Migration from Central and Eastern Europe into the EU-15 – An Update. Report for the European Commission, DG Employment and Social Affairs. Final Report. Berlin
- Bauer, Thomas; Zimmermann, Klaus*, 1999: Assessment of Possible Migration Pressure and its Labour Market Impact Following EU Enlargement to Central and Eastern Europe. IZA Research Report No. 3. Bonn
- Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration*, 2004: Migrationsbericht der Integrationsbeauftragten im Auftrag der Bundesregierung. Berlin/Bonn
- Brücker, Herbert*, 2004: EU-Osterweiterung: Effekte der Migration. In: DIW-Wochenbericht 17/04
- Brücker, Herbert; Trübswetter, Parvati; Weise, Christian*, 2000: EU-Osterweiterung: Keine massive Zuwanderung zu erwarten. In: DIW-Wochenbericht 21/2000
- Christen, Torsten*, 2004: Der Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt nach der EU-Erweiterung. In: Bundesarbeitsblatt 3-2004: 4-16
- Dienelt, Klaus*, 2004: Freizügigkeit nach der EU-Osterweiterung. München
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions*, 2004: Migration trends in an enlarged Europe. Luxembourg
- European Integration Consortium*, 2000: The Impact of Eastern Enlargement on Employment and Labour Markets in the EU Member States. Final Report. Berlin/Milano (Consortium leader: DIW, Hauptautoren: Böri, Tito/Brücker, Herbert)
- Fassmann, Heinz; Hintermann, Christiane*, 1997: Migrationspotential Ostmitteleuropa. Struktur und Motivation potentieller Migranten aus Polen, der Slowakei, Tschechien und Ungarn. ISR-Forschungsbericht 15. Wien
- Fassmann, Heinz; Münz, Rainer*, 2002: Die Osterweiterung der EU und ihre Konsequenzen für die Ost-West-Wanderung. In: *Bade, Klaus; Münz, Rainer* (Hrsg.): Migrationsreport 2002. Fakten – Analysen – Perspektiven. Frankfurt/New York: 61-97
- Fehrenbacher, Ansgar*, 2004: Übergangsregelungen bei der EU-Erweiterung und deren Auswirkungen im Ausländerrecht. In: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik ZAR 7/2004: 240-246
- Fertig, Michael; Schmidt, Christoph*, 2000: Aggregate-Level Migration Studies as a Tool for Forecasting Future Migration Streams. IZA Discussion Paper No. 183. Bonn
- Franzmeyer, Fritz; Brücker, Herbert*, 1997: Europäische Union: Osterweiterung und Arbeitskräftemigration. In: DIW-Wochenbericht 5/1997
- Haug, Sonja*, 2004: Wanderungen zwischen Deutschland und den mittel- und osteuropäischen EU-Beitrittsländern. In: Wirtschaft und Statistik 3/2004: 280-287
- Sinn, Hans Werner et. al.* (ifo-Institut), 2000: EU-Erweiterung und Arbeitskräftemigration: Wege zu einer schrittweisen Annäherung der Arbeitsmärkte. München
- Straubhaar, Thomas*, 2001: Ost-West-Migrationspotential: Wie groß ist es? HWWA Discussion Paper 137. Hamburg
- Westphal, Volker; Stoppa, Edgar*, 2004: Die EU-Osterweiterung und das Ausländerrecht. In: Informationsbrief Ausländerrecht 4/2004: 133-139

## Tabellenanhang

**Tab. 8: Zu- und Fortzüge von Staatsangehörigen aus den mittel- und osteuropäischen Ländern nach und aus Deutschland von 1992 bis 2003**

	1992			1993			1994		
	Zuzüge	Fortzüge	Wanderungs-saldo	Zuzüge	Fortzüge	Wanderungs-saldo	Zuzüge	Fortzüge	Wanderungs-saldo
Polen	131780	110056	21724	75195	101904	-26709	78745	66037	12708
Ungarn	27844	20893	6951	24164	24849	-685	19186	21826	-2640
Slowakische Rep.	-	-	-	6740	6277	463	6513	4350	2163
Tschechische Rep.	-	-	-	10951	13716	-2765	9613	9024	589
Slowenien	2632	1219	1413	2563	1756	807	2112	2252	-140
Estland	873	285	588	1333	605	728	1243	835	408
Lettland	1179	315	864	2329	971	1358	1860	1551	309
Litauen	1205	378	827	2293	1070	1223	2573	1778	795
Rumänien	110096	52532	57564	81760	102309	-20549	31449	44987	-13538
Bulgarien	31395	10895	20500	27241	34991	-7750	10387	18056	-7669

	1995			1996			1997		
	Zuzüge	Fortzüge	Wanderungs-saldo	Zuzüge	Fortzüge	Wanderungs-saldo	Zuzüge	Fortzüge	Wanderungs-saldo
Polen	87305	71001	16304	77545	71824	5721	71322	70180	1142
Ungarn	18627	18662	-35	16571	16946	-375	11140	15065	-3925
Slowakische Rep.	7685	7043	642	6513	6230	283	6922	6185	737
Tschechische Rep.	10026	8730	1296	8888	8073	815	7677	7886	-209
Slowenien	2315	2101	214	2091	2258	-167	1818	2135	-317
Estland	1470	926	544	1349	854	495	1142	881	261
Lettland	1835	1143	692	2075	1183	892	2048	1385	663
Litauen	2994	1989	1005	2919	1990	929	2508	1857	651
Rumänien	24845	25589	-744	16986	16688	298	14144	13496	648
Bulgarien	8064	10476	-2412	6335	7012	-677	6433	6362	71

	1998			1999			2000		
	Zuzüge	Fortzüge	Wanderungs-saldo	Zuzüge	Fortzüge	Wanderungs-saldo	Zuzüge	Fortzüge	Wanderungs-saldo
Polen	66263	60778	5485	72402	59352	13050	74256	60727	13529
Ungarn	13283	12175	1108	14893	12560	2333	16056	14407	1649
Slowakische Rep.	6504	5985	519	9074	6825	2249	10805	8708	2097
Tschechische Rep.	7746	6680	1066	9945	7076	2869	11148	8735	2413
Slowenien	1989	2094	-105	1917	1866	51	1848	1886	-38
Estland	1004	763	241	817	841	-24	k.A.	k.A.	k.A.
Lettland	2157	1356	801	1954	1926	28	k.A.	k.A.	k.A.
Litauen	2215	1631	584	2344	1647	697	k.A.	k.A.	k.A.
Rumänien	16987	13486	3501	18814	14730	4084	24202	16756	7446
Bulgarien	5275	4904	371	8143	5547	2596	10411	6783	3628

	2001			2002			2003		
	Zuzüge	Fortzüge	Wanderungs-saldo	Zuzüge	Fortzüge	Wanderungs-saldo	Zuzüge	Fortzüge	Wanderungs-saldo
Polen	79033	64262	14771	81551	67907	13644	88241	73666	14575
Ungarn	17039	14828	2211	16506	15688	818	14252	14972	-720
Slowakische Rep.	11374	9703	1671	11558	9883	1675	10599	9669	930
Tschechische Rep.	10986	8526	2460	10236	8942	1294	8447	8232	215
Slowenien	2589	2368	221	2274	2314	-40	2029	2223	-194
Estland	k.A.	k.A.	k.A.	836	532	304	814	506	308
Lettland	k.A.	k.A.	k.A.	1956	1300	656	1834	1424	410
Litauen	k.A.	k.A.	k.A.	3882	2313	1569	3235	2083	1152
Rumänien	20142	18369	1773	23953	17555	6398	23780	19759	4021
Bulgarien	13156	7974	5182	13191	8783	4408	13369	10280	3089

Quelle: Statistisches Bundesamt

# Transnationale Migrationsnetzwerke in Litauen

## Temporäre Arbeitswanderung und unternehmerische Akteure vor dem Hintergrund der litauischen Diaspora

Sabine Boomers

*Die Integration Litauens in die Europäische Union führt zu neuen Wechselbeziehungen zwischen Migration, Ökonomie und transkulturellen Lebenswelten. Mit Blick auf die postsozialistische Transformation Litauens ist zu vermuten, dass unter dem Einfluss von Globalisierung, Ausdehnung weltweiter Marktbeziehungen und der Erweiterung der Europäischen Union zusehends Anreize für unternehmerische Aktivitäten entstehen, die in hohem Maße von pendelnden Migranten genutzt und gestaltet werden. Der Artikel skizziert die aktuelle Tendenz zirkulärer Migrationsprozesse vor dem Hintergrund der sozio-ökonomischen Situation Litauens ebenso wie im Kontext der historischen Auswanderungsbewegungen. Dabei zeigt sich, dass in einem Transformationsland wie Litauen der Wert der Mobilität für die sogenannten neuen Akteure als Signum einer neuen nationalen Identitätsvorstellung fungieren mag.*

### 1. Litauen im internationalen Kontext

Litauen? Liegt in Litauen nicht das geographische Zentrum Europas, 20 km nördlich von Vilnius?

So illustrativ – und zugegebenermaßen stark reduziert – ließe sich vermutlich nach der Öffnung der Europäischen Gemeinschaft gegenüber Osteuropa die öffentliche Wahrnehmung Litauens beschreiben. Gleichwohl ist zu konstatieren, dass sich über die zum 1. Mai 2004 erfolgte institutionelle Einbindung Litauens in die EU hinaus bereits während der 15 Jahre nach den politischen Umwälzungen von 1989 zahlreiche transnationale Verflechtungen etabliert haben. Diese knüpfen an historisch bedingte kulturelle und wirtschaftliche Bindungen an, haben aber auch gänzlich neuen Charakter.

Im Ost-West-Wanderungskontext sind allerdings Beziehungsstrukturen, die für transnationale Akteure aus Litauen derzeit eine wichtige Ressource darstellen, gänzlich vernachlässigt worden. Dies mag durchaus auch an dem im Rahmen von Ost-West-Wanderungen vergleichsweise geringen Migrationsgeschehen zwischen Deutschland und den baltischen Ländern liegen; rund zwei Drittel der Arbeitsmigranten aus dem östlichen Europa kommen aus Polen. Gleichwohl ist verblüffend, dass in der Forschung das Phänomen der Arbeitsmigration aus den baltischen Ländern bislang ignoriert wurde, zumal diese seit Jahren kontinuierlich steigt und mit der EU-Osterweiterung voraussichtlich an Relevanz gewinnen wird (vgl. *Beauftragte der Bundesregierung für Migranten, Flüchtlinge und Integration* 2003: 88–95).

Litauen ist mit 3,8 Millionen Einwohnern das bevölkerungsreichste und auch flächenmäßig größte Land des Baltikums. Obgleich aufgrund der in der Nachkriegszeit forcierten Industrialisierungs- und Migrationspolitik der sowjetischen Behörden der Anteil der russischen, weißrussischen und ukrainischen Bevölkerung nur moderat zunahm, führte die Systemangleichung in vielen Bereichen zu einer Russifizierung des Alltagslebens und der litauischen Kultur. Die russische Sprache ersetzte weit-

gehend den Gebrauch des Litauischen in Ämtern und Betrieben und wurde vom Kindergarten an gelernt, heute wird bereits in der 1. Klasse Englisch gelehrt. Im Gegensatz zu Estland und Lettland weist Litauen allerdings demographisch gesehen eine relative homogene Bevölkerungsstruktur auf: 83,4 % Litauer, 6,7 % Polen und 6,3 % Russen, die deutsche Minderheit umfasst etwa 5.000 bis 8.000 Angehörige und macht damit weniger als 0,3 % der Bevölkerung aus. Vorwiegende Religion ist der römisch-katholische Glaube (siehe *Economy Strategy Department of Lithuania* 2004). Bis 1941 gab es eine relativ umfangreiche jüdische Bevölkerung, vor allem in den Städten Kaunas und Vilnius. Während der deutschen Besatzung (1941–1944) wurden die jüdischen Gemeinden fast vollständig vernichtet; dabei machte sich das Nazi-Regime den zweifelsfrei bestehenden Antisemitismus der litauischen Bevölkerung zunutze (Tauber 1993: 20). Heute liegt der Anteil der jüdischen Bevölkerung bei knapp 0,4 % (siehe *Economy Strategy Department of Lithuania* 2004); in Vilnius lebt eine jüdische Gemeinde von ca. 5.000 Mitgliedern, die sich allerdings kontinuierlich aufgrund andauernder Emigrationsbewegungen verringert.<sup>1</sup> Die transnationalen familiären, kulturellen und ökonomischen Beziehungen der jüdischen Gemeinde erstrecken sich in Richtung Israel, Deutschland und auch Russland.<sup>2</sup>

Verglichen mit den beiden anderen baltischen Staaten führt die Situation einer dominierenden Mehrheitsbevölkerung zu einer deutlich geringer forcierten wirtschaftlichen Abgrenzung gegenüber Russland, überwiegt doch das Gefühl, „Herr im eigenen Lande“ zu sein. In Politik, Wirtschaft und öffentlicher Verwaltung hat sich im letzten Jahrzehnt ein bemerkenswerter Elitenwechsel vollzogen, wobei die verantwortlichen Positionen zumeist von Angehörigen einer jungen und sehr gut ausgebildeten Generation mit internationaler Orientierung eingenommen werden (vgl. Lange 1998, Anton 1997, Ágh 1995). Ein Blick auf die ökonomische Struktur Litauens führt rasch zu der in den Medien und entsprechenden Wirtschaftsanalysen kursierenden Charakterisierung als „Tigerstaat“, der sich auf einem schnellen Weg von der vermeintlichen Peripherie zurück in das Zentrum Europas befindet. In der Tat fungiert Litauen aufgrund seiner geographischen Lage, dem Zugang zur Ostsee und gut ausgebauter Infrastruktur als eine wichtige Verbindungsstelle bzw. Transportzentrum zwischen Ost und West, Nord und Süd. Die Europäische Union hat Litauen als regionalen Verkehrsknotenpunkt eingestuft, in dem sich zwei der zehn vorrangigen europäischen Transportkorridore kreuzen und der eine Brückenfunktion zwischen der EU und der GUS erfüllt. Seit der Umbruchphase der Jahre 1990/1991 und Wiedererlangung seiner Unabhängigkeit reaktiviert Litauen intensiv seine internationalen Beziehungen. Die bevorzugte Anlaufstelle für internationale Konzerne und Wirtschaftsverbände ist die Hauptstadt Vilnius, ca. 62 % der Auslandsinvestoren sind hier ansässig. Der Anteil ausländischer Bürger wächst konstant, und 1992 wurde die American International School of Vilnius (AISV) eingerichtet

Die makroökonomischen Daten verweisen auf eine positive Wirtschaftsentwicklung Litauens. Die Inflationsrate bspw. ist seit Jahren niedrig und liegt derzeit bei 1,1 % (siehe *Economy Strategy Department of Lithuania* 2004). Damit schneidet Litauen sowohl im internationalen wie auch im Vergleich mit anderen mittelosteuropäischen Ländern recht positiv ab. Gleichwohl bleibt der Übergang von der Planwirtschaft zur Marktwirtschaft mit gravierenden sozialen Härten verbunden. Die registrierte Arbeitslosigkeit ist zwar im Jahr 2004 von 12,5 % auf 11,0 % zurückgegangen, aber insbe-

---

<sup>1</sup> Obwohl jüdische Litauer nur einen geringen Anteil der Gesamtbevölkerung ausmachen, bleiben die alten interethnischen Spannungen bestehen. Einer Umfrage aus dem Jahr 2000 zufolge möchten 21 % der Litauer nicht mit Juden als Nachbarn leben (Zingeris 2003).

<sup>2</sup> Diese enge Verflechtung mit Russland erklärt sich auch daraus, dass während der sowjetischen Zeit ein hoher Anteil von Juden aus Russland nach Litauen migrierte, da von hier aus eine erleichterte Ausreise nach Israel möglich war.



sondere im ländlichen Bereich ist von einer verdeckten Arbeitslosigkeit von vermutlich 40 % auszugehen (siehe *Economy Strategy Department of Lithuania* 2004). Die Einkommen in Litauen liegen weit unter dem EU-Durchschnitt (mittlerer Lohn im Jahr 2004: 299 EUR). Der Ausbau der Handelsbeziehungen mit der EU und den USA ermöglichte es, eine negative Handelsbilanz mit Russland auszugleichen, wobei insbesondere aufgrund der staatlichen Förderung einer Unternehmerkultur neue Investoren und Absatzmärkte erschlossen werden konnten. Eine Branche, die seit der Unabhängigkeit konstant wächst, ist der Dienstleistungssektor wie bspw. die IT-Branche, der Automobil- sowie Service- und Reparaturbereich. Auch die Textil- und Holzindustrie sowie das Transportgewerbe zeigt Wachstumsimpulse. Im Jahr 2004 stieg der Export gegenüber dem Vorjahr um 8,5 % an, und 48,9 % der litauischen Exporte gingen in die EU. Deutschland ist dabei im letzten Jahr zu Litauens wichtigstem Handelspartner aufgestiegen (siehe *Economy Strategy Department of Lithuania* 2004).

### 1.1 Zirkelmigration als transnationale Verkoppelung lokaler Ökonomien

Ein wichtiges Charakteristikum der sozio-ökonomischen Situation Litauens ist – wie *Segbers* bündig formuliert – die Spannung zwischen einem „sowjetischen Erbe“ einerseits und einem weltweiten Integrationsdruck (Globalisierung von Produktion, Zirkulation und Kommunikation) andererseits (*Segbers* 1998: 5). Die Rolle von Eliten, die Kontinuitäten und Brüche bewirken, ist hier nicht unwesentlich (siehe hierzu *Boss* 1998, *Anton* 1997). In einem sich im politisch-ökonomischen Wandel befindlichen Transformationsstaat wie Litauen werden bspw. führende Positionen in Politik und Wirtschaft zu etwa 40 % von Personen eingenommen, die bereits während der unter dem sowjetischen Regime geltenden Nomenklatura „Managerfunktionen“ ausübten.<sup>3</sup> Angesichts dieser Konstellation wirken „frühere“, d.h. aus der sowjetischen Zeit stammende, offizielle und informelle Arrangements zwischen Unternehmen und staatlichen Organen weiter. Parallel dazu entwickeln sich mit rasanter Schnelligkeit „neue“ und eher marktorientiert-ökonomische Netzwerkbeziehungen (vgl. *Harter* 1997), die überwiegend von denjenigen Eliten vorangetrieben werden, die sich aus der seinerzeitigen demokratischen Opposition heraus gebildet haben und die sich vorwiegend an westeuropäischen sowie transatlantischen Verbindungen orientieren. Diese Systemveränderer (agents of change) konterkarieren die von der Vergangenheit beeinflussten Netzwerke, interagieren aber auch mit ihnen.<sup>4</sup>

In diesem Transferprozess von Wissen, Finanz- und Humankapital ist die Rolle zahlreicher Exil-Litauer augenfällig, die mit Beginn der postsowjetischen Phase nach Litauen zurückgekehrt sind. Als so genannte Westlitauer partizipierten sie seinerzeit aktiv am sozio-politischen Transformationsprozess. Heute nehmen sie zunehmend führende Positionen im Wirtschaftssektor ein. Durch Erwerb von Eigentum und Investitionen in Form von Joint Ventures oder Sponsorships tragen sie aktiv zur transnationalen Kooperation bei. Die Lithuanian American Community (LAC Inc.) bemüht sich bspw. mit Unterstützung des U.S. Government Baltic American Enterprise Fund um die Förderung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit, wie etwa die Finanzierung des im Juli 2003 in Vilnius veranstalteten „First American-Lithuanian Business Forum“. Ein prominentes Beispiel der Rückkehrmigration bietet der Exillitauer Valdas Adamkus, der 1944 mit seinen Eltern in die USA migrierte. Adamkus kehrte 1997 zurück, hatte von 1998 bis 2003 die Präsidentschaft inne und wurde in der vorgezogenen Präsidentschaftswahl im Juni 2004 wiederum zum Präsidenten gewählt. Solche neuen Akteure agieren naturgemäß zwischen verschiedenen Welten bzw. „transnationalen Sozialräumen“ (*Goebel/Pries* 2002: 35), die gleichsam quer zur Herkunfts- und Ankunftsgesellschaft liegen. Dabei aktivieren sie

<sup>3</sup> Diese Daten wurden im Jahr 2001 erhoben (*Kastitis* 2002).

<sup>4</sup> Zur Heterogenität der Netzwerke siehe auch *Matonytė* 2002, *Eyal et al.* 2000, *Krupavicius* 1998.

mehrfache (Identitäts-)Bindungen, die von nationalen oder lokalen Belangen zwar weiterhin tangiert werden, aber nicht mehr einzig mittels Kategorien wie Herkunft, Sprache oder Staatsangehörigkeit – denen die Forschung oftmals einseitig verhaftet bleibt – erfasst werden. Um den komplexen und dynamischen Verflechtungsbeziehungen gerecht werden zu können, muss sich der analytische Fokus vielmehr auf die transnationalen Netzwerke richten, die Transferprozesse von sozialem, ökonomischem und humanem Kapital erst ermöglichen und weitere Migrationsbewegungen dirigieren (Vertovec 2001: 13).

Nun ist grenzüberschreitende Mobilität seit jeher wesentlicher Bestandteil von Kultur-, Handels- und Austauschprozessen. Vor dem Hintergrund der Entstehung neuer Märkte, gegenseitiger ökonomischer und politischer Abhängigkeiten und weltpolitischer Veränderungen nimmt sie in der derzeitigen Migrationslandschaft allerdings eine neue Bedeutung an. Ein Blick auf das sich real abspielende Wanderungsgeschehen verdeutlicht, dass die oftmals zitierten Unterschiede zwischen „klassischen“ überseeischen Einwanderungsländern und westeuropäischen Ländern längst überholt sind. Vielmehr hat der mit entsprechenden Migrationspolitiken zur Erschwerung legaler, langfristiger Niederlassungen einhergehende Grundsatz, Deutschland sei kein Einwanderungsland, andere Eingangspforten für Zuwanderer und Austauschprozesse geöffnet – die weit über binationale Konstellationen hinausgehen. Insbesondere hinsichtlich Ost-West-Wanderungen führte die 1989 einsetzende größere Grenzdurchlässigkeit zu einem besonderen Migrationstypus. Dieser unterscheidet sich hinsichtlich der Aufenthaltslänge im Zielland erheblich von früheren Migrationsformen: Während es sich zu Zeiten des Kalten Krieges fast ausschließlich um dauerhafte Emigrationen handelte, überwiegen heute kurz- und mittelfristige Arbeitsmigrationen (vgl. *Beauftragte der Bundesregierung für Migranten, Flüchtlinge und Integration* 2003, *Fassmann* 2002, *Cyrus* 2000, *Rudolph/Hillmann* 1995).

Als Eckpunkte des Phänomens zirkulärer Migration dominieren einerseits enge sozio-ökonomische Bindungen an das Herkunftsland und Vorstellungen andererseits, dass außerhalb eines postsozialistischen Landes wie Litauen wesentlich bessere Arbeits-, Lohn- und Lebensverhältnisse herrschen. Derartige Wunschvorstellungen, diese „teilweise imaginierten Leben“ (*Appadurai* 1998: 23) sind in einer sich als selbstverständlich transnational und mobil entwerfenden Weltgesellschaft – und für die ethnologische Forschung gleichermaßen – von außerordentlicher Relevanz. Eine zentrale Leitvokabel solcher Lebensentwürfe lautet: „Offenheit“, zumal sich unter den Bedingungen einer globalisierten Ökonomie die Vermutung durchsetzt, dass keiner der gewählten Bezugsorte und sozialen oder religiösen Bezugspunkte letztlich verbindliche Sicherheit zu bieten vermag. Diese für Deutschland und seine mittelosteuropäischen Nachbarn geltende Tendenz geht mit einer weltweiten Entwicklung einher, zusehends gewinnen Pendelbewegungen gegenüber dem Muster einer auf Dauer ausgerichteten Zuwanderung an Gewicht. Umschrieben wird dieses soziale Phänomen meist mit Wortschöpfungen wie „Quasi-Migration“, „temporäre Arbeitsmigration“ oder „zirkuläre Migration“ (vgl. etwa *Pries* 2001, 1998; *Vertovec* 2000, *Sassen* 1996).

Transnationale Migranten sind gewissermaßen im Feld der „globalization from below“ (*Cohen* 1997) unterwegs, charakteristisch sind eine hohe Mobilität sowie unternehmerisches Engagement. Ihre größte Ressource ist die Bereitschaft zur Flexibilität ebenso wie die Fähigkeit, den Bezug zwischen der Ankunfts- und Herkunftsregion, zwischen denen sie mehr oder weniger regelmäßig pendeln, aktiv zu halten und funktionierende soziale Netzwerke zu gestalten. Eine hohe Zahl der Grenzgänger ist im Bereich der Saisonarbeit sowie der Parallelwirtschaft wie etwa des Kleinhandels tätig, oftmals handelt es sich um Besitzer von Kleinunternehmen (vgl. *Elwert* 2002, *Wallace* 1999a, 1999b). Registrierte Wanderungsbewegungen machen allerdings nur einen Bruchteil der Grenzüberquerungen aus; einen weitaus größeren Anteil haben irreguläre Migranten, die per Touristenvisum einreisen und auf illegale Arbeitsmöglichkeiten zurückgreifen. Am Beispiel der polnischen Pendler nach Berlin ist aus verschie-

denen Forschungsperspektiven deutlich geworden, dass diese vorwiegend – und oftmals unter illegalen Beschäftigungsverhältnissen – im Baugewerbe, der Gastronomie sowie im informellen Sektor arbeiten, z.B. im Haushalt und der Kinderbetreuung (Cyrus 2000, Malgorzata 1998, Morokvasic 1994).

Einschlägige Forschungsergebnisse zu Strukturmerkmalen, die transnationale Pendelwanderungen aus dem östlichen Europa begünstigen, lassen sich auf das Migrationspotential aus Litauen übertragen.<sup>5</sup> Dabei ist zunächst zu konstatieren, dass die Tendenz transnationaler Mobilität – abgesehen von dem in der Folge der Umbrüche von 1989 historisch bedingten Umstand, zurückkehren zu *dürfen* – auf den sinkenden Zeit-, Kosten- und Müherelationen fußt, räumliche Distanzen zu überwinden. Die spezifische Geographie der EU-Erweiterung stellt eine gute Voraussetzung für transnationale Mobilitätsprozesse dar, ebenso tragen moderne Informationstechnologien und Kommunikationsmedien dazu bei, relativ unkompliziert in zwei Gesellschaften gewissermaßen ein und aus gehen zu können (vgl. Fassmann 2002). Ein weiterer Aspekt ist die hohe Relevanz intergenerationaler Beziehungen: Unter dem kommunistischen Regime und in der Zeit nach 1989 avancierten diese angesichts steigender Arbeitslosigkeit und sich drastisch verschlechternder Lebensverhältnisse zu einer wichtigen Ressource der Lebensplanung. Haushalte aus Mittelosteuropa tendieren insofern heute eher dazu, ein oder mehrere Familienmitglieder zum Arbeitserwerb ins Ausland zu senden und auf Transferzahlungen zu vertrauen – sei es, um mit diesen Geldern zum Lebensunterhalt beizutragen oder aber die erwirtschafteten Überschüsse in Familienunternehmen vor Ort zu investieren. Zirkuläre Arbeitswanderungen begründen sich weiterhin darin, dass viele potentielle Migranten im Zuge der Privatisierung erstmals Grund und Boden erworben haben. Auch ist absehbar, dass sich die so genannten *push-and-pull*-Faktoren<sup>6</sup> relativieren: das derzeit bestehende Wohlstandsgefälle wird voraussichtlich durch die verstärkte Integration in den gemeinsamen Markt sinken. Schließlich stützen Faktoren wie die zum 1. Mai 2004 erfolgte Liberalisierung des Handels, Personenfreizügigkeit und ein Übergangsmodell der Arbeitnehmerfreizügigkeit die These, dass sich das Migrationspotential Litauens vorwiegend auf kurz- und mittelfristige Auslandsaufenthalte richten wird. Diese Konstellation führt zu der Schlussfolgerung, dass die Akteure mit ihrer potentiellen Entscheidung, *nicht* dauerhaft abzuwandern, neue Informations-, Ideen-, Dienstleistungs-, Waren- und Finanzströme in Gang setzen und setzen wollen.

Inwieweit etwa die im Rahmen der Zirkelmigration erlangten sozialen und finanziellen Ressourcen in eine eigenständige Existenzgründung im Herkunftsland investiert werden sollen – wie es sich z.B. für Grenzgänger aus Polen abzeichnet (Malgorzata 1998) – bleibt abzuwarten. Diese Vermutung wird allerdings durch die günstigen Rahmenbedingungen unterstützt, die der litauische Staat zur Schaffung einer Unternehmerkultur setzt. Angefangen damit, dass die Vermittlung eines unternehmerischen Denkens und unternehmerischer Fähigkeiten auf dem Lehrplan der Sekundarschulen steht, erstrecken sich die staatlichen Maßnahmen über eine Vielzahl entsprechender Ausbildungsprogramme für (Klein-)Unternehmen bis zum Abbau bürokratischer Hindernisse und der Einführung von Vergünstigungen für Selbstständige.<sup>7</sup> Diese Anreize werden durch den Beitritt Litauens zur EU

---

<sup>5</sup> Vgl. den Überblick zu Ost-West-Wanderungen von Fassmann/Münz (2000) sowie die empirische Erhebung über die Mobilitätsbereitschaft der Bevölkerung in Polen, der Slowakei, Tschechien und Ungarn von Fassmann/Hintermann (1997).

<sup>6</sup> Eine zentrale Kategorie des *push-and-pull*-Modells besteht in der *Income-differentials* und *Job-Vacancy*-Hypothese.

<sup>7</sup> So wurden z.B. One-Stop-Shops zur Verringerung des Verwaltungsaufwands eingerichtet, und die interaktive Verwendung elektronischer Kommunikationsmedien ermöglicht es, Steuererklärungen und andere amtliche Unterlagen in elektronischer Form einzureichen; vgl. den Bericht der *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (2003) an den Rat und das Europäische Parlament über die Umsetzung der Europäischen Charta für Kleinunternehmen.

verstärkt, da (Klein-)Unternehmer nunmehr für sich und so genanntes Schlüsselpersonal (d.h. Führungskräfte und Personen mit hohen fachspezifischen Qualifikationen) uneingeschränkte Dienstleistungsfreiheit nutzen können. Ein Aspekt, der in diesem Zusammenhang interessant ist, ist die Tatsache, dass in Litauen – wie in anderen postsozialistischen Staaten auch – die planwirtschaftlich bedingten Mängel dazu führten, dass sich eine quasi ergänzende Ökonomie in Form eines gut ausgebauten Systems der Eigenarbeit, der Haushaltsproduktion und verschiedenen Formen des Tauschhandels gebildet hat (*Bundesministerium für Bildung und Forschung* 2000: 110ff). Eine wichtige Ressource stellten dabei Netzwerkbeziehungen innerhalb von Familienstrukturen und Nachbarschaften dar; diese speziellen informellen ökonomischen Strukturen bieten weiterhin wichtige Anknüpfungspunkte für unternehmerische Migranten.

Ein Blick auf Deutschland zeigt, dass hier zum 31.12.2003 13.985 Litauer melderechtlich registriert sind,<sup>8</sup> die tatsächlichen Zahlen liegen aufgrund der seit 1999 bestehenden Möglichkeit einer visafreien Einreise vermutlich weit höher. Zahlreiche Litauer halten sich im Rahmen verschiedener Austauschprogramme, von Qualifizierungsmaßnahmen oder Studienzwecken für einen vorübergehenden Zeitraum in Deutschland auf – und bleiben dann oftmals inoffiziell im Land. Eine weitere und gut genutzte Möglichkeit des – zunächst – temporären Aufenthaltes bietet die Tätigkeit als Au-Pair, die über Zeitungsinsertate oder spezielle Vermittlungsagenturen organisiert wird. Der „typische“ Migrant aus Litauen ist allerdings auch hier der „Tourist“, der eine in der Regel illegale Beschäftigung ausübt oder im Kauf und Verkauf von Waren tätig ist. So antworteten in einer litauischen Umfrage von 1999 62 % der Befragten, sie wären gereist, um Handel zu treiben oder Geschäfte abzuschließen (*Sipaviciene* 1996: 36): Rund 15 % der Westreisen ging nach Deutschland und es ist zu vermuten, dass diese Zahl nach dem Beitritt zur EU gestiegen ist. Bei solchen Migranten handelt es sich – ähnlich wie bei Migranten aus anderen MOE-Staaten – um so genannte „target earner“ (*Piore* 1997: 95), also „zielorientierte Verdienner“, die nur zeitweise migrieren wollen. Diese Tendenz, nicht dauerhaft abwandern zu wollen, verweist darauf, dass das Herkunftsland der Pendler ein wichtiger sozialer und ökonomischer Bezugspunkt bleibt: die Akteure sind gewissermaßen zwischen Globalisierung und Lokalität „eingebettet“.

## 1.2 Migration im historischen Kontext

Analysen transnationaler Migrationbewegungen und ihrer Netzwerke sind unabdingbar auf eine historische und institutionelle Kontextualisierung angewiesen (vgl. *van Hear* 1998) – und im Falle Litauens zeigt sich eine traditionell hohe Mobilitätsbereitschaft.<sup>9</sup> Heute leben über eine Millionen Bürger litauischer Abstammung außerhalb Litauens, allein 800.000 davon in den USA (*Šmidchens* 1996: 61).

Eine erste Massenauswanderung setzte im 19. Jahrhundert ein, als das Zarenrussland in seinem damaligen Generalgouvernement Litauen weitreichende Russifizierungsmaßnahmen betrieb und eine prekäre ökonomische Situation vorherrschte. In der Konsequenz befand sich schon vor Ausbruch des 1. Weltkriegs etwa ein Drittel der litauischen Bevölkerung in Übersee, und zwar hauptsächlich in den USA und Kanada. Die überseeische Auswanderungsbewegung hielt auch während Litauens Eigenstaatlichkeit zwischen den Weltkriegen (1918–1939) weiter an; in den 1930er Jahren wanderten vor

---

<sup>8</sup> Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 1, Reihe 1 (2004); in diese Statistik werden Besucher in Beherbergungen oder bei Bekannten und Familien nicht aufgenommen.

<sup>9</sup> Auf die besondere Bedeutung des Memelgebiets, das ab 1525 vierhundert Jahre territorialer Bestandteil Preußens war und als eine „litauisch-deutsche“ Brücke vielfältige Beziehungen nach Berlin initiierte, sei an dieser Stelle nur hingewiesen.

allem litauische Juden nach Palästina, Nordamerika und Südafrika aus. Die Tradition der Migrationslinien aus Litauen nach Deutschland reichen bis in die Mitte des 18. Jahrhunderts zurück (vgl. *Armbrüster* 1998). Eine verstärkte Zuwanderung in die prosperierende Industriemetropole Berlin setzte im Zuge der gen Ende des 19. Jahrhunderts stattfindenden Auswanderungsbewegung aus den agrarischen Peripherien ein. Bis zur Weltwirtschaftskrise Ende der 1920er Jahre florierten bspw. zwischen Vilnius und Berlin enge Kultur- und Handelsbeziehungen, zu denen transnationale Familiennetzwerke beitrugen (*Armbrüster* 1998: 29ff.).

In dem Migrationsgeschehen, das nach dem 2. Weltkrieg einsetzte, spielt Deutschland die wichtige Rolle eines Schnittpunktes: Hier waren die so genannten „displaced person camps“ angesiedelt, in denen sich Litauer befanden, die entweder 1942 zur Zwangsarbeit in damalige Deutsche Reich transportiert worden waren, aus der Wehrmacht entlassen, aus Konzentrationslagern befreit oder aber vor der roten Armee geflüchtet waren. In diesen Camps lebten zeitweilig über 65.000 Litauer; die Mehrheit dieser Flüchtlinge wanderte bis Mitte der 1950er Jahre in anglo-amerikanische Länder weiter (vgl. *Saldukas* 2002). Unter der kommunistischen Herrschaft war eine Auswanderung aus Litauen nur in äußerst geringem Maße möglich; zwischen 1993 und 2002 wanderten bspw. insgesamt 1882 Litauer als Spätaussiedler nach Deutschland (vgl. *Beauftragte der Bundesregierung für Migranten, Flüchtlinge und Integration* 2003: 31). Mit der Ära der so genannten Perestroika bildete sich ab 1987 ein weiterer Migrationsweg nach Deutschland heraus: die Einwanderungsmöglichkeit für volksdeutsche Aussiedler und jüdische Emigranten aus Osteuropa bzw. den ehemaligen GUS-Staaten, die in der Folge zur Heterogenität der litauischen Community in Deutschland beitrug.

Mit Blick auf die dem EU-Beitritt folgenden Entwicklungen ist Deutschland weiterhin ein zentraler Bezugspunkt Litauens, zumal bereits zahlreiche Kooperationen bestehen, die einen entsprechenden Personentransfer bedingen. Deutschland ist Litauens zweitwichtigster Außenhandelspartner; rund 12,6 % aller litauischen Exporte gingen im Jahr 2003 in die BRD (*Economy Strategy Department of Lithuania* 2003). Abgesehen von sich verfestigenden wirtschaftlichen Beziehungen wird die binationale Zusammenarbeit auch auf kultureller und wissenschaftlicher Ebene gefördert. Diverse Austauschprogramme werden durch intensive jugendpolitische Kooperationsprojekte unterstützt. Die Anzahl der Bewerber für ein DAAD-Stipendium in Deutschland steigt kontinuierlich an. In Vilnius bietet das Goethe-Institut InterNationes ein breitgefächertes Programm sowie ein Fortbildungszentrum für Deutschlehrer. Es ist anzunehmen, dass die historisch bedingte, relativ weite Verbreitung deutscher Sprachkenntnisse einen migrationsfördernden Effekt hat.

Eine wichtige Ressource transnationaler Migration sind die im Rahmen der Diaspora entstandenen Netzwerke, die sich aus einer Vielzahl von Knotenpunkten, d.h. offiziellen und informellen Anlaufstellen zusammensetzen (vgl. *Glick Schiller et al.* 1992). „Sesshafte“ oder eingebürgerte Exil-Litauer vermögen Migrationswilligen bspw. etablierte Anknüpfungspunkte zu bieten, um sich im Ausland aufhalten zu können. Ohne Vermittlung über solche informellen Netzwerke (wie Familien-, Freundschafts- oder informell-funktional ausgerichtete Beziehungen) würden nur wenige Grenzgänger die Nischen auf den urbanen Arbeitsmärkten oder auch unangemeldete Unterkunftsmöglichkeiten entdecken. Darüber hinaus sorgen offizielle Anlaufstellen wie nationale oder binationale Vereine, wirtschaftliche Kooperationsstellen und religiöse Institutionen (wie die litauische katholische Kirche in Deutschland oder die jüdische Gemeinde) für gesellschaftliche Akzeptanz (*Fassmann* 2002: 84).

## 2. Der nationale Wert der Mobilität

Die Koordinaten solcher spezifischen Migrationswege wie z.B. Litauen – Deutschland – USA sind geradezu wegweisend für einen Aspekt, der neuerdings insbesondere im Kontext anti-essentialistisch ausgerichteter Ethnizitätsdebatten hohe Aufmerksamkeit gefunden hat: Nämlich die oftmals aus einer vorwiegend theoretischen Perspektive heraus formulierte Vorstellung, dass Globalisierungsprozesse – die ich hier als einen weltweiten Austausch von Konsumgütern, kulturellen Objekten und Praktiken verstehe – von der Entwicklung hybrider Lebensstile und Identitäten begleitet werden (*Bhabha* 2000, *Vertovec* 1997, *Clifford* 1994, *Hall/Hall* 1990, *Appadurai/Breckenridge* 1988). Um den dieser Behauptung zugrundeliegenden Gedanken, dass Lokales in einem impliziten und expliziten Bezug zu einem Nicht-Lokalen konstruiert wird, von einer theoretischen zu einer empirisch überprüfbaren Ebene führen zu können, ist ein Blick auf das sich real abspielende Migrationsgeschehen in Litauen, und zwar im Kontext der historischen Wanderungsbewegungen, äußerst produktiv. Im Gegensatz zu der oftmals in der Transnationalitätsforschung anzutreffenden Einschränkung auf binational ausgerichtete Prozesse zeigt sich hier die Bedeutung multinationaler Netzwerke.

Mit Blick auf die in Vilnius engagierten „Exil-Litauer“, die bspw. entweder selbst oder deren Eltern seinerzeit über Deutschland aus Europa ausgewandert sind, lässt sich etwa fragen, inwieweit durch ihre Präsenz strukturelle Bedingungen, Netzwerke und Kooperationen in Gang gesetzt werden, die nicht nur grenzüberschreitende Aktivitäten unternehmerischer Migranten in die USA fördern, sondern aufgrund wirtschaftlicher oder familiärer Beziehungen auch Deutschland einbeziehen. Diese Akteure kanalisieren und offerieren z.B. aufgrund ihrer mehrfachen Kultur- und Sprachkenntnisse finanzielle und ideelle Unterstützung. So ist über einen Transfer von Wissen (z.B. Vermittlung von Arbeitsplätzen in und außerhalb Litauens, Handelsbeziehungen zu ausländischen Firmen etc.) hinaus denkbar, dass durch einen hohen Kapitalimport bzw. private Direktinvestitionen informelle Darlehen, Tauschmöglichkeiten (Geldsurrogate) oder finanzielle Fördermittel für den Aufbau und Ausbau von Kleinunternehmen oder multinationalen Warenaustausch zur Verfügung gestellt werden.

Als „agents of change“ ist ihre soziologische Rolle des Fremden als eines Innovators (*Stichweh* 1992) besonders aufschlussreich. So repräsentieren sie einerseits „Türöffner“ in die westlich-kapitalistische Welt, namentlich die USA. Andererseits werden sie als „aus dem Westen kommende Litauer“ mit einer gewissen Loyalitäts- und Misstrauensproblematik konfrontiert. In diesem Spannungsfeld wirkt ein Element, das für die litauische Diaspora charakteristisch ist: Die Vorstellung einer „authentischen litauischen Lebensweise“, die insbesondere von Exil-Litauern thematisiert wird. Dieses Ideal erschließt sich vorzugsweise in Zusammenhang mit der World Lithuanian Community, die 1950 im Exil in Deutschland gegründet wurde. Ihre Zielsetzung war und ist es noch heute, traditionelle litauische Kulturelemente innerhalb und außerhalb Litauens zu bewahren. Sie repräsentiert gewissermaßen einen moralischen Code, d.h. eine Lebensweise, der sich alle Litauer zugehörig fühlen sollen, unabhängig von den Gründen, aus denen sie migriert waren. Dabei stützt sie sich auf die Lithuanian Charta, die 1949 von dem – sich als Exilregierung verstehenden – Supreme Committee for Liberation of Lithuania initiiert wurde. Artikel 1 der Charta bringt den Aspekt einer nationalen Gemeinschaft wie folgt zum Ausdruck: „Lithuanians scattered throughout the world constitute a single Lithuanian World Community“, und in Artikel 11 heißt es: „National solidarity is the highest virtue of the nation. A Lithuanian fosters national solidarity. All Lithuanians are equally the children of the nation, and among themselves, they are brothers“ (*Saldukas* 2002: 99f). Ein solches Nationalbewusstsein wird nicht nur von der Sehnsucht nach einer als verloren geglaubten und idealtypisch konstruierten Heimat, sondern auch von der Idee einer „authentischen“ litauischen Kultur und Sprache begleitet. Diese

Vorstellung einer bestimmten kulturellen Essenz wurde in der Diaspora am Leben gehalten und wiederum in den Jahren nach der Unabhängigkeit in Litauen revitalisiert. Typisch litauische Charakteristika, die in den Medien, der Literatur und Populärkultur genannt werden, sind bspw. hohe Arbeitsmoral, Ehrlichkeit, Spiritualität, klare Moralvorstellungen, die Familie und vor allen Dingen das Heimatland (*Tereškinas* 2000). Die kollektive Bedeutung der Erinnerung an tradierte Werte wird in einer breiten Palette von Förder- und Austauschprogrammen (re-)produziert, die weltweiten Initiativen der Lithuanian Youth Associations bspw. veranstalten regelmäßig Zusammenkünfte, um traditionelle Fest- und Feiertage zu zelebrieren ebenso wie so genannte Welt-Kongresse, auf deren Programm u.a. die Zukunft der volkstümlichen litauischen Identität steht und zu denen junge Litauer aus aller Welt anreisen.

Die World Lithuanian Community, die nach der Unabhängigkeit Litauens ihren Hauptsitz nach Vilnius verlagert hat, betreut heute mehr als 30 Länder und widmet sich nunmehr speziell auch der Diaspora in der ehemaligen Sowjetunion: In Ungarn, Kasachstan, Sibirien, Usbekistan und der Ukraine leben ungefähr 150.000 – 200.000 Bewohner litauischer Herkunft. Über finanzielle Unterstützungsmaßnahmen hinaus hat sich die World Lithuanian Community zur Aufgabe gesetzt, der in diesen Regionen verstreuten Diaspora litauische Kulturelemente näher zu bringen und das Bewusstsein für eine kollektive Identität zu nähren (*Saldukas* 2002: 174f.). Mit Blick auf Litauen konzentriert sich die World Lithuanian Community auf materielle und moralische Unterstützungsprojekte. Die Förderung der internationalen wirtschaftlichen Zusammenarbeit ist dabei ein ebenso wichtiger Aspekt ihres Aufgabenfeldes wie die ideelle Bedeutung des „homecoming“. Die im Jahr 1951 gegründete Lithuanian American Community (LAC Inc.) hat gemeinsam mit der Regierung Litauens ein Informationszentrum für „homecoming Lithuanians“ eingerichtet, um eine bessere Zusammenarbeit der Auslandslitauer mit Litauern zu erzielen und die Auslandslitauer in das kulturelle und ökonomische Leben Litauens zu integrieren. In Zusammenarbeit mit den entsprechenden litauischen Behörden berät das Zentrum Rückkehrmigranten bspw. zu Fragen der Bürgerschaft, Gesundheit, Versicherung, Steuer, Zoll und Transport. Zu seinen Aufgaben gehören weiter die Vermittlung von Geschäftspartnern, Investitionsmöglichkeiten und Zusammenarbeitsinitiativen. Darüber hinaus initiiert das Zentrum Gesetzesänderungen, um die Rückkehr von Auslandslitauern zu erleichtern (vgl. die Homepage: <http://www.lgitic.lt/index.php?1910461144>).

In diesem Zusammenhang eines vom Staatsgebiet losgelösten Nationalbewusstseins drängt sich geradezu die Frage auf, inwieweit Akteure, die sich im Spannungsfeld von mindestens zwei lokalen Lebenswelten und Ökonomien bewegen, mit ihrem Aktionsradius selbst nationale Grenzen überschreiten und gleichwohl weiterhin an nationalistischen Konstruktionen teilhaben. Mit Blick auf die baltischen Länder hat sich z.B. gezeigt, dass in estnischen Medien in erstaunlichem Maße ein Zusammenhang zwischen geschäftlichem und persönlichem Erfolg und der gewissermaßen spielerischen Entwicklung einer „Reisekarriere“ thematisiert wird (*Toomere* 2002). Die dabei zum Ausdruck gelangende Strategie, fixierte Berufe, Wohnsitze und Lebensentwürfe zu vermeiden und stattdessen als eine Art „post-moderner Tourist“ (*Bauman* 1994) unverbindlich unterwegs zu sein, mag sich durchaus als (inszenierter?) Abschied vom sozialistischen Erbe bzw. einer staatlich überdeterminierten Gesellschaft lesen. Allerdings erfolgt – so lässt sich mit *Bourdieu*s Konzept des Habitus (*Bourdieu* 1983) konstatieren – auch ein vermeintlich leichthändiges Zelebrieren aufgefächerter, an unterschiedliche Lokalitäten und Lebensweisen gebundener Identitätspraktiken nicht losgelöst vom gesellschaftlichen und ökonomischen Kontext.

Nun ist mit Blick auf Litauen zu konstatieren, dass die Veränderung der sozio-ökonomischen Situation und gesellschaftlichen Wertvorstellungen, der Einfluss globaler Strukturen durch die Medien und moderne Technologien ein ständiges Lavieren mit neuen Identitätsangeboten erfordern. Eine

Selbstdefinition als „mobiler Litauer“ – die sich nicht nur bei der Elite, sondern tendenziell auch bei den von finanziellen Unwägbarkeiten betroffenen Arbeitsmigranten zeigt – mag eine Strategie zur Aneignung von kulturellem Kapital darstellen (Bourdieu 1983), um auf diese, gesellschaftlich anerkannte und staatlich unterstützte Weise eine höhere Position im sozialen Raum symbolisieren oder tatsächlich erlangen zu können. Mehr noch: Ein solches Identitätskonzept bietet die Möglichkeit, globalisierungsbedingte Faktoren wie scheinbar selbstbestimmte Beweglichkeit und Flexibilität mit einem „typisch litauischen“ Charakteristikum – nämlich historisch erprobter Mobilität – zu verbinden und damit einen hohen Grad an nationaler Identifizierung zu erreichen.

## Literaturverzeichnis

- Ágh, A., 1995: Die neuen Eliten in Mitteleuropa. In: Wollmann, Hellmut; Wiesenthal, Helmut; Bönker, Frank (Hrsg.): Transformation sozialistischer Gesellschaften: Am Ende des Anfangs. Sonderheft 15 der Zeitschrift „Leviathan“, Opladen: 422-436
- Anton, S., 1997: The New Elites in the Baltic States: Recirculation and Change, Scandinavian Political Studies 20,1
- Appaduraj, A., 1998: Globale ethnische Räume. In: Beck, Ulrich (Hrsg.): Perspektiven der Weltgesellschaft. Frankfurt/Main: 11-40
- Appaduraj, A., Breckenridge, C., 1988: Why Public Culture? In: *Public Culture* 1, 1 (Fall): 5-9
- Armbrüster, G., 1998: „Und am Ende ist es doch geglückt“ – Geschichte und Gegenwart von Esten, Letten und Litauern in Berlin. Berlin: Der Beauftragte des Senats von Berlin für Integration und Migration
- Beauftragte der Bundesregierung für Migranten, Flüchtlinge und Integration (Hrsg.), 2003: Migrationsbericht im Auftrag der Bundesregierung. Bonn
- Bhabha, H., 2000: Die Verortung der Kultur. Tübingen
- Bauman, Z., 1994: Vom Pilger zum Touristen. In: Das Argument. Zeitschrift für Philosophie und Soziale Wissenschaften 36: 389-408
- Bourdieu, P., 1983: Ökonomisches Kapital, kulturelles Kapital, soziales Kapital. In: Kreckel, Reinhard (Hrsg.): Soziale Ungleichheiten. Die Soziale Welt, Sonderband 2, Göttingen: 183-198
- Boss, E., 1998: Die Rolle von Eliten und kollektiven Akteuren in Transitionsprozessen. In: Merkel, Wolfgang (Hrsg.): Systemwechsel 1. Theorien, Ansätze und Konzeptionen, Opladen
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.), 2000: Informelle Ökonomie, Schattenwirtschaft und Zivilgesellschaft als Herausforderung für die Europäische Sozialforschung. Bonn
- Clifford, J., 1994: Diasporas. In: *Cultural Anthropology* 9: 302-08
- Cohen, R., 1997: Global Diasporas. London
- Cyrus, N., 2000: Mobile Migrationsmuster. Zuwanderung aus Polen in die Bundesrepublik Deutschland. In: Berliner Debatte Initial 11,5-6: 95-103
- Economy Strategy Department of Lithuania (Hrsg.), 2004: Review of the Economic and Social Situation in Republic of Lithuania. Vilnius: Economy Development Policy Division
- Elwert, G., 2002: Unternehmerische Illegale. Ziele und Organisationen eines unterschätzten Typs illegaler Einwanderer. IMIS-Beiträge 19. Osnabrück: Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien: 7-20
- Eyal, G; Szelenyi, I.; Townsley, E., 2000: Making Capitalism Without Capitalists. The New Ruling Elites in Eastern Europe. London/New York



- Fassmann, H.*, 2002: EU-Erweiterung und Arbeitsmigration nach Deutschland und Österreich. Quantitative Vorhersagen und aktuelle Entwicklungstendenzen. IMIS-Beiträge 19. Osnabrück: Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien: 65-88
- Fassmann, H.; Münz, R.* (Hrsg.), 2000: Ost-West-Wanderung in Europa. Wien/Köln/Weimar
- Fassmann, H.; Hintermann, C.*, 1997: Migrationspotential Ostmitteleuropa. ISR Forschungsberichte. Wien
- Glick Schiller, N.; Basch, L.; Blanc-Szanton, C.*, 1992: Transnationalism: a New Analytic Framework for Understanding Migration. In: *Dies* (Hrsg.): Towards a Transnational Perspective on Migration: Race, Class, Ethnicity and Nationalism Reconsidered. New York: 1-24
- Goebel, D.; Pries, L.*, 2002: Transnationale Migration und die Inkorporation von Migranten. Einige konzeptionell theoretische Überlegungen zu einem erweiterten Verständnis gegenwärtiger Inkorporationsprozesse von Migranten. In: *Swiaczny, F.; Haug, S.* (Hrsg.): Migration – Integration – Minderheiten. Neuere interdisziplinäre Forschungsergebnisse. Vorträge gehalten auf der 4. Tagung des Arbeitskreises Migration – Integration – Minderheiten der Deutschen Gesellschaft für Demographie (DGD) in Leipzig am 10. und 11. Oktober 2002. Materialien zur Bevölkerungswissenschaft H. 107. Wiesbaden: BiB: 35-48
- Hall, E. T.; Hall, M.R.*, 1990: Understanding cultural differences. Yarmouth, Me.
- Hall, S.*, 1999: Kulturelle Identität und Globalisierung. In: *Hörning, Karl; Winter, Rainer* (Hrsg.): Widerspenstige Kulturen. Cultural Studies als Herausforderung. Frankfurt/M.: 393-441
- Harter, S.*, 1997: Wirtschaftliche Transformation in Russland. Ein Netzwerkansatz. Arbeitspapiere des Osteuropa-Instituts, Freie Universität Berlin, 5. Berlin
- Hear, N., van*, 1998: New Diasporas. The Mass Exodus, Dispersal and Regrouping of Migrant Communities. Seattle
- Kastitis, A.*, 2002: Soviet nomenclature of Lithuania, Latvia and Estonia (1953-1990). Similarities and differences. Vilnius
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (Hrsg.), 2003: Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Umsetzung der Europäischen Charta für Kleinunternehmen. Brüssel, [<http://europa.eu.int/comm/enterprise/enterprisepolicy/enlargement/charterces2003.htm>]
- Krupavicius, A.*, 1998: Models of Post-Communist Political Elites in Central Europe and the Baltics. Comparative Analysis, Hungarian Center for Democracy Studies Foundation, Budapest papers on Democratic transition, Nr. 158
- Lange, P. H.*, 1998: Das Baltikum als eine Aufgabe für die integrative Gestaltgebung Europas. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 37: 3-15
- Malgorzata, I.*, 1998: Der Schmugglerzug. Warschau – Berlin – Warschau. Materialien einer Feldforschung. Berlin
- Matonytė, I.*, 2002: Elites in Soviet and post-Soviet societies, Paper presented at the Fourth Nordic Conference on the Anthropology of Post-Socialism, Kaunas University of Technology, Lithuania and Director of Public Policy Research Center. Kaunas
- Morokvasic, M.*, 1994: Pendeln statt Auswandern. Das Beispiel der Polen. In: *Morokvasic, Mirjana; Rudolph, Hedwig* (Hrsg.): Wanderungsraum Europa – Menschen und Grenzen in Bewegung. Berlin: 166-187
- Piore, M.*, 1980: Birds of Passage. Migrant Labour and Industrial Societies. Cambridge MA
- Pries, L.*, 2001: Internationale Migration. Bielefeld
- Rudolph, H.; Hillmann, F.*, 1995: Arbeitsmigration zwischen Ost- und Westeuropa. In: *Beschäftigungsobservatorium Ostdeutschland* 14: 3-7

- Saldukas, L.*, 2002: Lithuanian Diaspora. Vilnius
- Sassen, S.*, 1996: Migranten, Siedler, Flüchtlinge. Von der Massenauswanderung zur Festung Europa. Frankfurt/Main
- Segbers, K.*, 1998: Sowjeterbe und Globalisierung: Triebkräfte des nachsowjetischen Wandels, Überlegungen zu Akteuren, Interessen, Institutionen und Regulierungsweisen. Arbeitspapiere des Osteuropa-Instituts der Freien Universität Berlin 15/1998. Berlin
- Sipaviciene, A.*, 1996: International Migration in the Baltic States: New Patterns and Policy. Report prepared for the Baltic Assembly/Nordic Council Seminar on Migration Issues Relevant to the Baltic Sea Area, Helsinki, Finland, 14-16. January 1996 (IOP Helsinki Report 6). Helsinki
- Šmidchens, G.*, 1996: Baltic Peoples in the United States. In: *von Brunvand, J. H.* (Hrsg.): American Folklore: An Encyclopedia. New York. 61-64
- Stichweh, R.*, 1992: Der Fremde – zur Evolution der Weltgesellschaft: In: *Rechtshistorisches Journal* 11: 295-316
- Tauber, J.*, 1993: Die deutsch-litauischen Beziehungen im 20. Jahrhundert. Lüneburg
- Tereškina, A.*, 2000: Between Soup and Soap: Iconic Nationality, Mass Media and Pop Culture in contemporary Lithuania: In: *Lituanus. Lithuanian Quarterly Journal of Arts and Sciences* 46, 2
- Toomere, T.*, 2002: Personal Success Stories in the Estonian Press, Paper presented at the Fourth Nordic Conference on the Anthropology of Post-Socialism, April 2002, Institut for International and Social Studies, Talinn Pedagogical University. Talinn
- Vertovec, S.*, 1997: Three Meanings of 'Diaspora', Exemplified among South Asian Religions. In: *Diaspora. A Journal of Transnational Studies*, 6, 3, 277-299
- Vertovec, S.*, 2000: Transnational Social Formations: Towards Conceptual Cross-Fertilization, WPTC-01-16 – ESRC Research Programme on Transnational Communities. Oxford
- Vertovec, S.*, 2001: Transnational social formations: towards conceptual cross-fertilization. Working paper 01-06n [[http://cmd.princeton.edu/Papers\\_pages/trans\\_mig.htm](http://cmd.princeton.edu/Papers_pages/trans_mig.htm)]
- Wallace, C.*, 1999a: Investing in social capital. The case of small traders in Central and Eastern Europe. In: *International Journal of Urban and Regional Research* 23, 4: 751-770
- Wallace, C.*, 1999b: Crossing borders: the mobility of goods, capital and people in the Central European Region. In: *Brah, A.; Hickman, M.; Ghail, Macan* (Hrsg.): *Future Worlds: migration and globalisation*. London
- Zingeris, M.*, 2003: Juden in Litauen. Die Gemeinde im Leben danach. In: *Bartusevicius, V. von; Tauber, J.; Wette, W.* (Hrsg.): *Holocaust in Litauen. Krieg, Judenmorde und Kollaboration im Jahre 1941*. Köln: 290-299