ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Tichy, Gunther

Article

Woher sollen welche Immigranten kommen?

Wirtschaft und Gesellschaft (WuG)

Provided in Cooperation with:
Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

Suggested Citation: Tichy, Gunther (2008) : Woher sollen welche Immigranten kommen?, Wirtschaft und Gesellschaft (WuG), ISSN 0378-5130, Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, Wien, Vol. 34, Iss. 4, pp. 451-474

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/332769

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Woher sollen welche Immigranten kommen?

Zur Bevölkerungsprognose von Statistik Austria

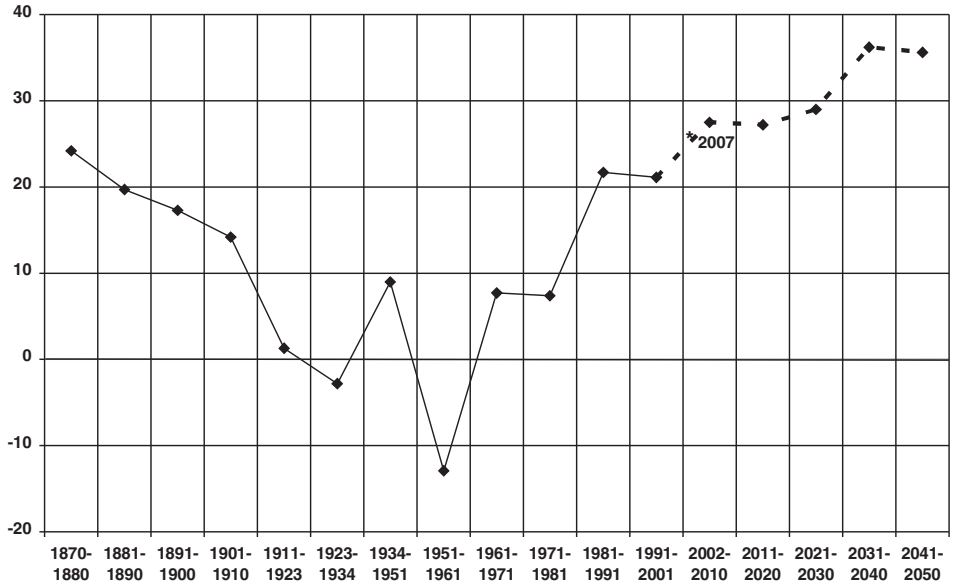
Gunther Tichy*

Anders als in den meisten europäischen Staaten geht die österreichische Prognose[1] von einer Zunahme der Bevölkerung von derzeit 8,3 Mio. auf 9,5 Mio. (2050) und in weiterer Folge auf 9,7 Mio. (2075) aus.[2] Gemäß der natürlichen Bevölkerungsbewegung (Geburten minus Sterbefälle) würde die österreichische Bevölkerung bis 2050 allerdings um rund 1/3 Mio. schrumpfen; der Zuwachs resultiert daher ausschließlich aus der prognostizierten Zuwanderung von 1½ Mio. Menschen. Da schon derzeit in Österreich rund 1¼ Mio. Personen mit Migrationshintergrund leben,[3] würde deren Zahl somit auf mindestens 2¾ Mio. steigen,[4] rund 30% der künftigen Bevölkerung. Hier soll nun nicht diskutiert werden, ob eine Zuwanderung solchen Ausmaßes aus demografischen, beschäftigungspolitischen, pensionsstrategischen oder kulturellen Aspekten erwünscht oder unerwünscht ist oder welche integrationspolitischen Konsequenzen daraus zu ziehen wären;[5] hier geht es allein um die Vorfrage, wie wahrscheinlich eine Zuwanderung dieses Ausmaßes ist. Die Begründung von Statistik Austria beschränkt sich auf einen einzigen, beschränkt aussagekräftigen Satz: „Zunehmende Verflechtungen mit den bisherigen und den neuen EU-Ländern, das schrittweise Auslaufen der Übergangsbestimmungen für den Arbeitsmarkt, bestehende Ansprüche auf Familiennachzüge infolge von Einbürgerungen sowie in gewissem Ausmaß auch ökonomisch bedingte Migration aus Drittstaaten werden langfristig zu einem höheren Immigrationsniveau beitragen."[6]

Nun ist internationale Migration aus verschiedenen Gründen, vor allem wegen der unterschiedlichen Wanderungsmotive oder des kontinuierlichen Wechsels der Immigrationsregime, generell schwer zu prognostizieren, und bei den ehemaligen Oststaaten kommt noch der Transformationsbruch hinzu. Auch zeichnen sich die Wanderungsprognosen der meisten anderen Länder nicht durch besondere analytische Tiefe aus.[7] „When projections are not based on current policy, they are generally based on ‚historical experience' or ‚expert opinion'. … A number of projection-making agencies assume that net immigration will remain

constant throughout the projection period."[8] Eine solche Methodik mag genügt haben, als die demografische Entwicklung primär durch Geburts- und Sterberaten bestimmt wurde, die sich bloß langsam ändern, doch das ist Vergangenheit. Derzeit, wie auch in der absehbaren Zukunft, ist für ganz Europa die internationale Wanderung der bestimmende Faktor der Bevölkerungsentwicklung, besonders ausgeprägt – zumindest nach der vorliegenden Prognose – in Österreich: Der Wanderungssaldo ist hierzulande nicht bloß relativ zur Bevölkerungsgröße fast doppelt so hoch wie in der EU, er ist auch aus historischer Perspektive ungewöhnlich hoch: Abbildung 1 zeigt, dass die Einwanderung derzeit etwa an die höchsten Raten zur Zeit des Gründerbooms der Monarchie heranreicht, und diese nach der vorliegenden Prognose in Zukunft sogar erheblich übertreffen würde. Wenn eine derart kräftige Zuwanderung prognostiziert wird, bedürfte es einer weiter gehenden, sorgfältigeren, über die zitierten Phrasen hinausgehenden Begründung. Im Folgenden wird daher die theoretische Literatur nach den Bestimmungsgründen der internationalen Migration durchsucht. Auf dieser Basis soll gefragt werden, welche Migranten[9] woher und mit welchen Bestimmungsgründen nach Österreich kommen könnten. Es wird sich zeigen, dass dabei sehr viele Fragen offen bleiben und die Prognose von Statistik Austria keinesfalls unhinterfragt als politische Entscheidungsgrundlage verwendet werden sollte.

Abbildung 1: Netto-Zuwanderung nach Österreich 1870-2050



Quelle: 1870-2001: Butschek (1999), Übersicht 2.4, danach Bevölkerungsprognose 2007.

1. Ein kurzer Abriss der Migrationstheorie

Angesichts der Komplexität des Phänomens beschäftigen sich zahlreiche Wissenschaftszweige mit den Bestimmungsgründen der Migration: Volkswirtschaftslehre, Soziologie, Demografie, Geografie und Politikwissenschaften sind wohl die zentralen.[10]

Unter den ökonomischen Bestimmungsgründen sind die neoklassischen am prominentesten: „Differences in net economic advantages, chiefly advantages in wages, are the main causes of migration."[11] Arbeitskräfte wandern aus den Niedriglohnländern in die Hochlohnländer – streng genommen eigentlich bloß in das eine Land mit dem höchsten Lohn –, bis sich die Lohndifferenz ausgeglichen hat; die Initiative liegt dabei weitgehend bei den Einkommen maximierenden Emigranten. Der Ansatz überschätzt allerdings den Einfluss der Lohndifferenzen – angesichts der realen Unsicherheit kommt es eher auf die Einkommenserwartungen an[12] –, und er kann nicht erklären, warum der Zuzug nur innerhalb einer bestimmten Bandbreite von Lohndifferenzen stattfindet, also bei sehr großer Lohndifferenz – aus den allerärmsten Ländern – schwach ist,[13] und bei einer Lohndifferenz von grob einem Drittel ganz aufhört[14] und sogar Rückwanderung auslöst.[15] Auch kann der neoklassische Ansatz bloß die dauerhafte Migration erklären, jedoch weder die vielfach beobachtete temporäre noch die Rückwanderung.

Das neoklassische Modell verliert weiter an plausibler Erklärungskraft, wenn man außer der Mobilität der Arbeitskräfte auch die Mobilität des Kapitals und den Außenhandel berücksichtigt. Dann kann die Konvergenz grundsätzlich auf allen drei Wegen erfolgen, und es kommt auf die jeweiligen Mobilitätshemmnisse an: Je weniger die Wirtschaft des Niedriglohnlandes konkurrenzfähige Produkte anbieten kann und je weniger Kapital zuströmt, desto höher müssen die Wegzüge von Personen sein. Gerade die relative Größe der einzelnen Mobilitätshemmnisse kann im Rahmen des marktbasierten neoklassischen Modells jedoch nicht berücksichtigt werden. Für die Migrationstheorie ist überdies relevant, dass die Mobilitätshemmnisse im Laufe des Entwicklungsprozesses vermutlich abnehmen – und zwar unterschiedlich rasch – und die Konvergenz zunehmend auf Handel und Kapitalzufluss beruht. Die Abwanderung verliert in diesem Fall im Zuge des Aufholprozesses zunehmend an Bedeutung, sofern nicht administrative Hindernisse aufgebaut werden.

Ein weiterer ökonomischer Ansatz geht von gespalteten Arbeitsmärkten[16] aus, auf denen die Immigranten das Niedriglohnsegment dominieren. Sog-Faktoren, die Nachfrage nach unqualifizierten Billigarbeitskräften im Bestimmungsland, haben hier größere Bedeutung als in den anderen Ansätzen, und Arbeitslosenrate und Struktur des Arbeitsmarkts im Zuzugsland sind wichtiger als die Lohndifferenz. Allerdings handelt es sich dabei,

wenigstens zum Teil, um einen zirkulären Prozess: Der Zuzug von ausländischen Billigarbeitskräften schafft vielfach erst die dualen Strukturen oder verstärkt sie jedenfalls, indem er Inländer aus den entsprechenden Marktsegmenten verdrängt. In jüngerer Zeit gehen Sog-Effekte allerdings auch von dem so genannten Fachkräftemangel aus, der aus der Spannung zwischen dem steigenden Bedarf an Qualifikationen und der sinkenden Ausbildungsbereitschaft der Wirtschaft entstanden ist. In Zukunft könnte auch der aus der natürlichen Bevölkerungsbewegung resultierende Rückgang der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter zu Sog-Effekten führen, doch stehen diesen die Alterungseffekte in den traditionellen Herkunftsländern gegenüber.

Unter den soziologischen Erklärungen sind vor allem die *World Systems*-Ansätze zu erwähnen. Sie können erklären, warum gerade die Einwohner der ärmsten Länder nicht emigrieren. Als Voraussetzung für nennenswerte Wegzüge sehen sie eine gewisse eigene Entwicklung: „International out-migration does not stem from lack of economic development, but from development itself."[17] Zwischen Wegzug und Einkommensdifferenz besteht somit eine U-förmige Beziehung,[18] und der Handel ist in *World Systems*-Ansätzen – anders als im neoklassischen Ansatz – komplementär zur Migration. Der Wegzug von Arbeitskräften hat in diesen Ansätzen einen Selbstverstärkungseffekt, da er die Globalisierung des Herkunftslandes fördert.

Ein zweiter soziologischer Ansatz betont soziale Netzwerke als zentrale Bestimmungsgründe der Wanderungsbewegungen. Solche bestehen einerseits auf persönlicher Ebene – Bekannte im Ausland fördern die Migrationsbereitschaft, und man wandert dorthin aus, wo sich Bekannte schon etabliert haben –, sie können aber auch auf institutioneller Ebene bestehen: Ausgeprägte Gruppen von Emigranten mit heimischer Kultur finanzieren vielfach die Kosten,[19] verringern die Risken und erleichtern die Eingewöhnung. So lässt sich erklären, dass der Wegzug aus einem Land noch weiter anhalten kann, wenn die ursprünglichen (neoklassischen) Voraussetzungen nur noch teilweise bestehen.[20] Andererseits haben die Erfahrungen mit der europäischen Süd-Nord-Migration gezeigt, dass sich der Wanderungssaldo rasch umkehrt, wenn sich die Erwartungen in die heimische Entwicklung verbessern. Interessant ist, dass solche ethnischen Netzwerke vielfach räumlich stark konzentriert auftreten. Die Zuwanderer stammen nicht bloß vielfach aus derselben Gemeinde, sie lassen sich auch konzentriert nieder: so etwa Zuzügler aus dem ehemaligen Jugoslawien in Wien und seinem Umland, sehr eingeschränkt auch in Graz, Linz und Salzburg, solche aus der Türkei hingegen in Wien und Vorarlberg.[21]

Demografische Ansätze sehen in der Bevölkerungsstruktur eine wichtige Erklärung der Wanderungen.[22] Besonders von einer jungen Bevölkerung geht ein starker Abwanderungsdruck aus: Über die Hälfte der

Einwanderer ist entweder unter 5 oder zwischen 15 und 29 Jahren alt; überwiegend handelt es sich um junge alleinstehende Männer ohne spezifische Ausbildung.[23] Von einem kräftigen Bevölkerungswachstum, das so gut wie zwangsläufig mit einer jungen Bevölkerung verbunden ist, geht daher ein starker Abwanderungsdruck aus, von einer stagnierenden oder sogar schrumpfenden ein geringer.[24] Vor allem aber helfen die demografischen Ansätze einen Fehler zu vermeiden, den die Schätzungen von Wanderungssalden der Bevölkerungsprognosen gerne begehen: Ceteris paribus ist der Wegzug ein bestimmter Prozentsatz der relevanten Alterskohorten der Bevölkerung, also eines Bestandes; nach einer Liberalisierung nehmen die Wegzüge daher zunächst einmal kräftig zu, können aber dann nicht einfach extrapoliert werden, weil sie sich in dem Maße abschwächen, als das wegzugsbereite Potenzial ausgeschöpft wird. In weiterer Folge kommt es sogar zu Rückwanderung, also zu einer Drehung des Saldos. Auf Grund der bisherigen Erfahrungen geht man für die europäischen Wanderungen davon aus, dass zunächst rund 3-4% der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter emigrieren, rund die Hälfte davon allerdings nach einiger Zeit wieder zurückkehrt.[25]

Die weitgehende Vernachlässigung der Bestimmungsgründe der Rückwanderung resultiert offenbar daraus, dass die Wanderungen unter dem Einfluss der neoklassischen Ansätze primär als dauerhaft, also als Emigration betrachtet wurden. Tatsächlich zeigt die Relation von Zu- und Wegzügen in Europa wie auch die durchschnittliche Aufenthaltsdauer von bloß fünf Jahren in Österreich,[26] dass ein erheblicher Teil der Migration bloß temporär ist. Viele nicht Auswanderungswillige arbeiten eine Zeit lang im Ausland, um das Familieneinkommen aufzubessern,[27] sich gegen Risiken abzusichern oder um Kapital für eine Existenzgründung in der Heimat anzusparen. Unter den Bestimmungsgründen sind für die echte Emigration eher die kaufkraftbereinigten Lohndifferenzen relevant, für die temporäre Wanderung jedoch die nominellen.[28]

Ein weiterer wichtiger Auslöser von Wanderungsbewegungen sind Krisen. Die irländische Hungersnot um die Mitte des 19. Jahrhunderts war eines der berühmten historischen Beispiele, doch auch die Flüchtlingsbewegungen nach dem Zerfall des ehemaligen Jugoslawien oder jüngst aus Afrika sind prominente Beispiele. Hatton and Williamson (2001; 2006) sprechen diesbezüglich von „Migrationsdruck“.

Unter den geografischen Bestimmungsgründen ist die räumliche Nähe zu erwähnen, wie sie vor allem in den Gravitationstheorien formalisiert wurde. Grundsätzlich nimmt die Mobilität mit der Entfernung deutlich ab, und Grenzen bilden eine signifikante zusätzliche Erschwerung. Wie Tabelle 1 zeigt, wandern Ex-Jugoslawen besonders gern nach Österreich und Deutschland, Albaner nach Italien, Marokkaner nach Spanien, Mexikaner in die USA. Neben der räumlichen Nähe ist aber auch die kulturelle Nähe,

etwa auf Grund früherer Kolonialbeziehungen, relevant – Brasilianer oder Bewohner von Kap Verde in Portugal –, oder eine gewisse Pfadabhängigkeit, wie der Zuzug der Polen nach Großbritannien, der zunächst die frühe Öffnung des britischen Arbeitsmarkts zur Ursache hatte, sich dann aber auf Grund sozialer Netzwerke fortsetzte, als auch andere Optionen offengestanden wären.[29]

Tabelle 1: Konzentration der Zuwanderung (>10 % der Zuzüge 1990-2004)

Albaner in I	Brasilianer in P	Deutsche in A, CH
Marokkaner in E	Chinesen in CAN, J, Korea	Franzosen in B
Polen in D, CH	Inder in CAN, S	Niederländer in B
Rumänen in I, H, E	Mexikaner in US	Schweden in N
Serben in A	Phillipiner in J	
Slowaken in CZ	Vietnamesen in CZ	
Tschechen in SK		
Ukrainer in P, CZ, PL, SK, H		

Quelle: SOPEMI (2007) 40f.

Als letzter Bestimmungsgrund internationaler Wanderungsbewegungen sind die politischen Rahmenbedingungen zu erwähnen. Die Einwanderungspolitik im 19. Jahrhundert war sehr liberal, ab etwa 1910 setzten sich jedoch restriktive Tendenzen durch. Die Arbeitsmarktanspannung der Fünfziger- und Sechzigerjahre bewirkte wieder eine gewisse Liberalisierung, die die zunehmende Arbeitslosigkeit und die Furcht vor den Folgen der Ostintegration jedoch nicht überlebte. Die restriktive Wende erfolgt stets eine bestimmte Zeit nach dem relativem Fall der Löhne der unqualifizierten Arbeitskräfte,[30] und auch schwächeres Wachstum führt generell zu restriktiverer Immigrationspolitik.[31] Das hängt nicht zuletzt damit zusammen, dass die Bevölkerung, anders die politischen und wirtschaftlichen Eliten, generell gegen den Zuzug von Ausländern eingestellt ist.[32] Allerdings kann restriktive Immigrationspolitik die effektive Netto-Einwanderung sogar erhöhen, da sie die temporäre Rückkehr in die Heimat problematischer macht, somit die Ausländer zum Bleiben veranlasst, und als Alternative zur legalen die illegalen Zuzüge stimuliert.[33] Unter europäischen Voraussetzungen muss zwischen den Zuzügen aus EU-Mitgliedsländern und aus der übrigen Welt unterschieden werden: Erstere sind grundsätzlich liberalisiert, Letztere nicht.

Zusammenfassend lässt sich aus den Ansätzen der Migrationstheorie schließen, dass es zwar eine sehr große Anzahl einander nicht ausschließender Erklärungsansätze gibt, aber keine voll befriedigende Theorie. Die

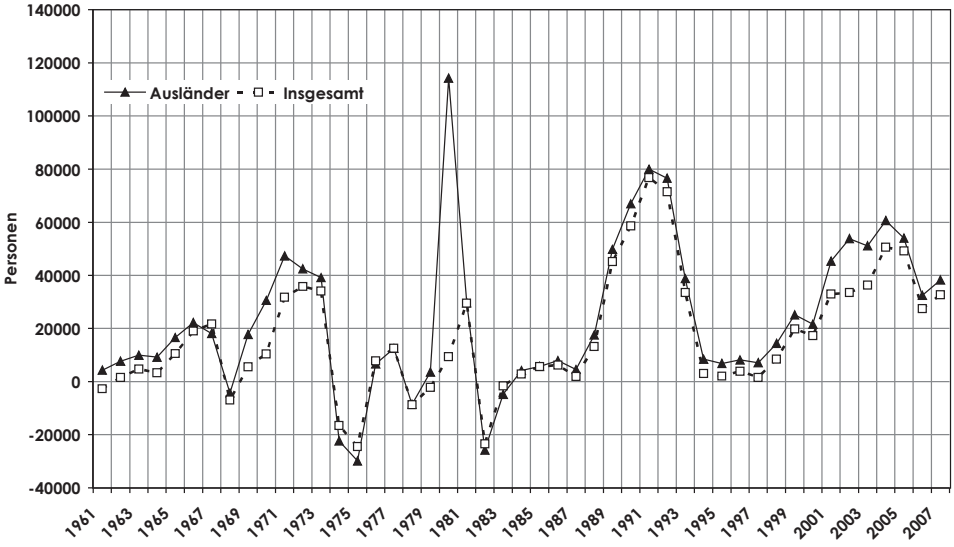
Ansätze reichen jedoch für eine Strukturierung von Analyse und Prognose grundsätzlich aus und wurden bereits sogar für die Modellierung von Wanderungsbewegungen, etwa der Folgen der Osterweiterung, verwendet.[34] Sie zeigen, dass zwar gewisse Lohn- und Arbeitslosigkeitsdifferenzen Voraussetzung für Wanderungsbewegungen sind, die demografische Situation im Zuzugsland jedoch, neben den administrativen Beschränkungen, der zentrale Bestimmungsgrund ist: Es geht primär um die Stärke und Entwicklungstendenz der Jahrgänge der 15- bis 30-Jährigen und deren Wegzugsneigung. Nach Liberalisierungsmaßnahmen zeigt sich ein invers U-förmiger Verlauf des Wegzugs, dessen sinkender Ast sich aus der zunehmenden Ausschöpfung des Potenzials und dem allmählichen Wegzug etwa der Hälfte der ursprünglichen Zuzüge ergibt. Wohin die ‚Emigranten' hinziehen, bestimmen neben den existierenden Netzwerken und der räumlichen Nähe die gesetzlichen und institutionellen Voraussetzungen. Schub-Faktoren dominieren, Sog-Faktoren (Arbeitskräftebedarf) wirken bloß im Rahmen des demografischen, gesetzlichen und institutionellen Rahmens.

2. Die Zuwanderung nach Österreich

Die Zuwanderung nach Österreich schwankte, wie Abbildung 2 zeigt, in der Vergangenheit erheblich, teils durch Gegebenheiten in den Nachbarländern, überwiegend jedoch durch österreichische Regulierungen im Bereich der Familienzusammenführung und der Arbeitsmarktpolitik. In der Arbeitskräfteknappheit zu Beginn der Sechzigerjahre[35] wurde nach heftigen politischen Diskussionen 1961 ein Kontingent von 47.000 ‚Gastarbeitern' erstmals zugelassen, die auf roulierender Basis[36] den Arbeitskräftemangel lindern sollten. Per Saldo konnte das zwar die Abwanderung von österreichischen Arbeitskräften in die Schweiz und Deutschland zunächst nicht kompensieren;[37] der Gastarbeiteranteil erreichte aber 1972 einen Anteil von 7½%. Infolge des Anwerbestopps in der durch erste Strukturprobleme verschärften Konjunkturabschwächung 1974 sank er bis 1982 auf 5½%. 1980 bewirkte die Polenkrise einen steilen Anstieg der Zuzüge. Zu Anfang der Neunzigerjahre kam es durch ein Zusammenwirken der guten Konjunkturlage in Österreich mit der Krise in Jugoslawien und dem Umbruch im Osten zu einem kräftigen Anstieg der Migration – die Zahl der Ausländer verdoppelte sich zwischen 1987 und 1994.[38] Der Ausländeranteil hatte 1992 bereits 9½% erreicht, als die konjunkturbedingt steigende Arbeitslosigkeit abermals eine restriktive Politik auslöste, eine Quotenregelung, durch die die Zuwanderung in den folgenden Jahren erheblich gebremst wurde. Das Integrationspaket 1997 formulierte „Integration vor Neuzuzug" als Richtlinie der Politik. Ab 2001 kam es durch die Freizügigkeitsregelung wieder zu einer verstärkten Zuwanderung von EWR-

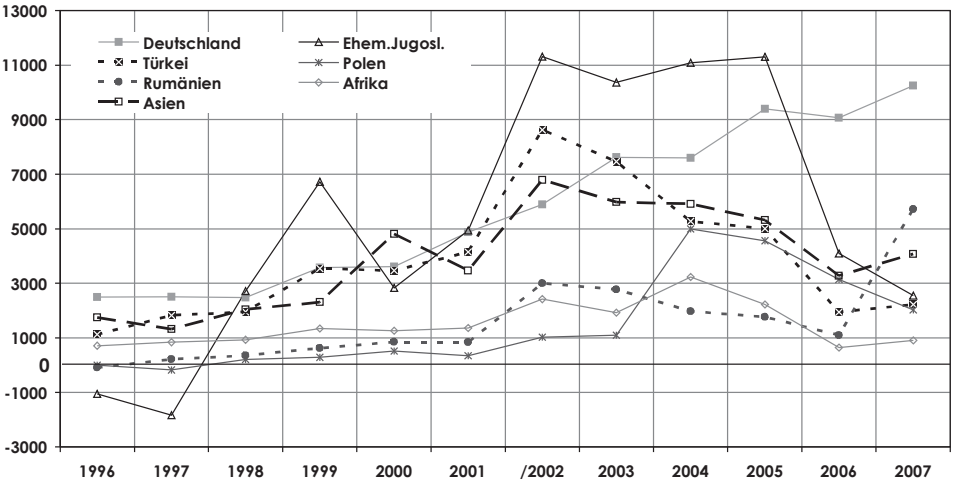
Bürgern und infolge zunehmender Einbürgerungen von Migranten auch zu einem verstärkten Nachzug von Familienmitgliedern. 2005 versuchte das Fremdenrechtspaket die Zuwanderung abermals zu reduzieren. Unbeschadet dessen ist Österreich, wie Abbildung 2 zeigt, zumindest seit den Sechzigerjahren de facto Einwanderungsland, was allerdings von der Politik bis heute nicht wirklich zur Kenntnis genommen wird.

Abbildung 2: Internationaler Wanderungssaldo



Quelle: Statistik Austria, Bevölkerungsfortschreibung bis 1995, dann Wanderungsstatistik.

Abbildung 3: Wanderungssaldo nach Wegzugsländern



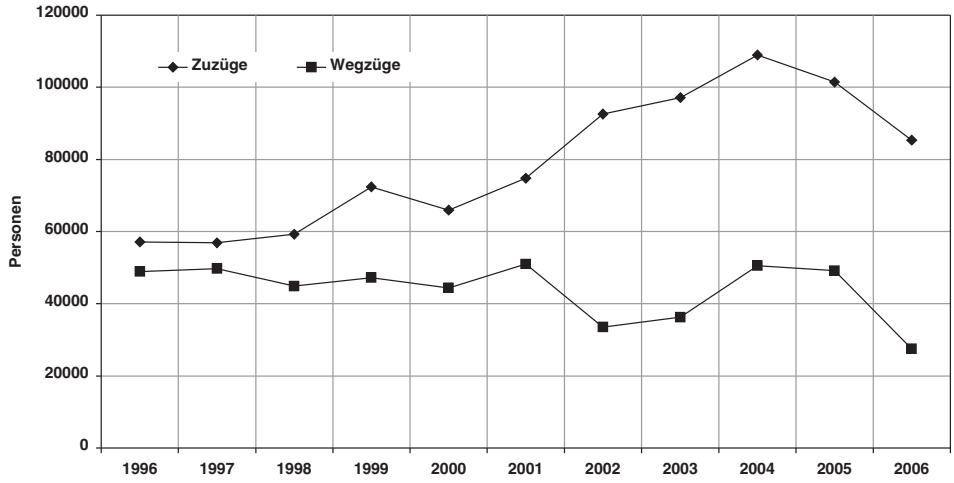
Quelle: Statistik Austria (2002 ist durch Änderung der Erhebungsmethode ein Bruch möglich).

Die Zusammensetzung der Immigranten nach Herkunftsländern änderte sich, wie Abbildung 3 zeigt, im Zeitverlauf erheblich: Bis vor einigen Jahren dominierten Bürger des ehemaligen Jugoslawien und Türken, gefolgt von Asiaten. Seit einiger Zeit ist jedoch nicht bloß der Anteil, sondern auch die absolute Stärke dieser Gruppen stark rückläufig, und Deutsche sind zur stärksten, Rumänen zur zweitstärksten Einwanderergruppe geworden. Der Wanderungssaldo der Polen hat 2000-2004 kräftig zugenommen, ist seither aber wieder deutlich zurückgefallen.

Für die Beurteilung dieser Strukturverschiebung wäre es wichtig, deren Ursachen zu kennen, spezifische Untersuchungen fehlen jedoch. Für die kräftige Zunahme der Zuzüge aus Deutschland ist offensichtlich die Kombination der dort schwachen Konjunktur mit der Öffnung der Grenzen für EWR-Bürger bestimmend, und die gemeinsame Sprache führte dazu, dass ein guter Teil der Auslandsarbeit Suchenden nach Österreich kam. Die rückläufige Zuwanderung aus Asien und Afrika hat wohl mit der restriktiveren Asylpolitik Österreichs und deren Ankündigungseffekten zu tun: Die Zahl der Asylanträge ist zwischen 2002 und 2006 von 40.000 auf 13.000 zurückgegangen.[39] Weniger klar ist der markante Rückgang des Wanderungssaldos der Ex-Jugoslawen und Türken sowie die rasche Zunahme der rumänischen Zuzüge.

Einiges spricht dafür, dass der rückläufige Wanderungssaldo der Exjugoslawen und Türken primär auf die Verschärfung der österreichischen Immigrationspolitik zurückzuführen ist: Die Quoten wurden reduziert, aus Drittstaaten ist seit 2001 keine Einwanderung über die Quote hinaus möglich,[40] und die Zuzüge unter dem Titel Familienzusammenfüh-

Abbildung 4: Zu- und Wegzüge von Ausländern



Quelle: Statistik Austria

rung schrumpften 2006 gegenüber den Vorjahren um zwei Drittel.[41] Für eine primär migrationspolitische Verursachung spricht auch, dass die Veränderung vor allem in den Zuzügen, weniger in den Wegzügen zu erkennen ist (Abbildung 4). Gemäß den theoretischen Überlegungen war zu erwarten, dass eine Verschärfung der Zuwanderungsbestimmungen die Wegzüge verringert, weil keine Möglichkeit einer Rückkehr gesehen wird. Andererseits darf aber auch nicht übersehen werden, dass sich die Situation in wichtigen Ein- und Auswanderungsländern gedreht hat: Unter dem Facharbeitermangel wurde die Einwanderungspolitik in vielen Industriestaaten – anders als in Österreich – liberaler.[42] Dennoch sind die meisten ost- und zentraleuropäischen Länder von Netto-Wegzugs-Ländern zu Transitländern mit Netto-Zuzügen geworden (siehe den folgenden Abschnitt). In der Türkei hat die Netto-Abwanderung nach den europäischen OECD-Ländern deutlich abgenommen, und der Wegzug von Serben und Montenegrinern nach Deutschland (andere Zahlen liegen nicht vor) war 2005 nicht einmal halb so hoch wie in den 15 vorhergehenden Jahren.[43] Nach Huber und Nowotny (2008) hat zumindest die Pendel-, wenn schon nicht die Wegzugsbereitschaft aus den an Österreich angrenzenden Ostgebieten abgenommen. Insofern scheint der Trendbruch sowohl politisch-administrative als auch Elemente eines verringerten Abwanderungsdrucks zur Ursache zu haben.

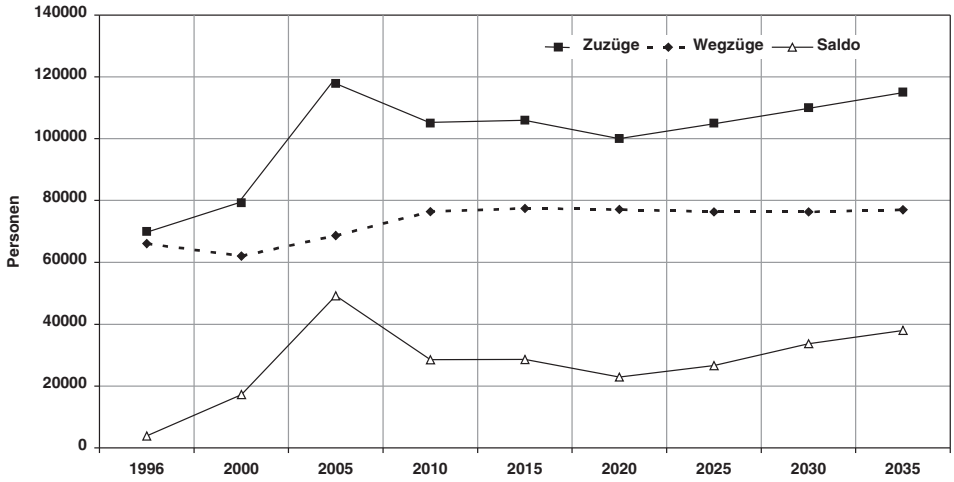
3. Die künftige Zuwanderung nach Österreich

Statistik Austria (2007, S. 1092) begründet das Anhalten der kräftigen Zuwanderung bis in das dritte Viertel unseres Jahrhunderts wie erwähnt folgendermaßen: „Zunehmende Verflechtungen mit den bisherigen und den neuen EU-Ländern, das schrittweise Auslaufen der Übergangsbestimmungen für den Arbeitsmarkt, bestehende Ansprüche auf Familiennachzüge infolge von Einbürgerungen sowie in gewissem Ausmaß auch ökonomisch bedingte Migration aus Drittstaaten." Wie weit halten diese Begründungen im Lichte der neueren Ansätze der Migrationstheorie und der Analyse der bisherigen Entwicklung?

Was „zunehmende Verflechtungen mit den bisherigen EU-Ländern" betrifft, ist zu fragen, wie weit die Zuwanderung aus Deutschland anhalten oder gar auf andere alte EU-Mitglieder übergreifen wird. Die Zuwanderung durch „zunehmende Verflechtungen mit den neuen EU-Ländern" sowie „das schrittweise Auslaufen der Übergangsbestimmungen für den Arbeitsmarkt" wird vermutlich in den nächsten Jahren tatsächlich noch zu steigender Zuwanderung führen, danach könnte allerdings der Wanderungssaldo sinken, als Folge der Ausdünnung der jüngeren Kohorten durch Alterung in den neuen EU-Mitgliedern, des Niveaueffekts anhaltender Abwanderung, von Rückwanderungstendenzen und der gene-

rellen Wandlung der bisherigen Wegzugsländer in Netto-Zuzugsländer. „[B]estehende Ansprüche auf Familiennachzüge infolge von Einbürgerungen“ werden vermutlich weiterhin eine bedeutende Rolle spielen, doch ist auf kürzere Sicht die Verschärfung der Bestimmungen und auf längere Sicht ein Niveaueffekt (zunehmende Erfüllung bestehender Ansprüche und Folgen geringerer Zuwanderung) zu bedenken. Hinter der Formulierung „in gewissem Ausmaß auch ökonomisch bedingte Migration aus Drittstaaten“ verbirgt sich wohl der demografisch bedingte Bedarf Österreichs an Arbeitskräften, doch ist hier die Frage nach der möglichen Herkunft und dem Qualifikationsniveau der benötigten Arbeitskräfte zu stellen. Im Folgenden sollen diese einzelnen Punkte etwas genauer untersucht werden.

Abbildung 5: Prognostizierte Zu- und Wegzüge von Ausländern bis 2035



Quelle: Statistik Austria

3.1 „Zunehmende Verflechtungen mit den bisherigen EU-Ländern“

Wie die Analyse gezeigt hat, stammte 2006 ein Drittel der gesamten Netto-Zuzüge nach Österreich aus Deutschland, und zwar mit steigender Tendenz; aus den übrigen alten EU-Staaten kamen bloß 7%, mit eher sinkender Tendenz. Der ‚Sonderfall Deutschland‘ ergibt sich vor allem aus der schwierigen Beschäftigungslage in den neuen Bundesländern und dem Bedarf der österreichischen Fremdenverkehrswirtschaft. Die in Deutschland, relativ zu Österreich, noch viel rascher zunehmende Ausdünnung der Jahrgänge im erwerbsfähigen Alter und die wahrscheinliche Überwindung der Strukturschwäche wird die Zuwanderung aus dem Osten Deutschlands auf absehbare Zeit wohl zum Stillstand bringen. Auf längere Sicht wird zunehmende Rückwanderung vermutlich sogar das Vorzeichen des Wanderungssaldo umkehren. Deutschland („neue Bundesländer“) ist

insofern ein „Sonderfall“, als etwa das Beispiel Italiens (aber ähnlich auch Frankreichs oder Griechenlands) zeigt, dass schlechte Wirtschaftlage und hohe Arbeitslosigkeit in den alten EU-Mitgliedsstaaten keineswegs zu nennenswerter Auswanderung (nach Österreich) führen (müssen).

3.2 „Zunehmende Verflechtungen mit den neuen EU-Ländern“ und „Auslaufen der Übergangsbestimmungen für den Arbeitsmarkt“

Das Auslaufen der Übergangsbestimmungen für den Arbeitsmarkt wird vermutlich in den nächsten Jahren noch zu steigender Zuwanderung führen, vor allem aus Rumänien und Bulgarien. Längerfristig könnte die Netto-Zuwanderung jedoch auch aus den neuen EU-Ländern abnehmen.

Die wohl wichtigste Ursache für einen aus diesen Gründen potenziell abnehmenden Wanderungssaldo ist das Zusammenwirken von wirtschaftlicher Entwicklung und Alterung in den neuen Mitgliedsländern. Die günstigere Wirtschaftslage und, mehr noch, die optimistischeren Erwartungen haben in diesen Ländern zu einem Aufschwung und vielfach zu Arbeitskräfteknappheit geführt. Dadurch wurden die meisten dieser Länder schon jetzt zu Transitländern, die fremde Arbeitskräfte aus dem jeweiligen Osten aufnehmen und eigene an den jeweiligen Westen abgeben. Mit Ausnahme von Lettland, Polen und Rumänien übertrifft der Zuzug ausländischer Arbeitskräfte den Wegzug von Inländern, sodass sie zu Netto-Wegzugsländern geworden sind (Tabelle 2). Sogar in der Türkei ist die Netto-Abwanderung nach den europäischen OECD-Ländern zwischen 2000 und 2005 um ein Sechstel (von 79.000 auf 66.000 Personen)

Tabelle 2: Wanderungssaldo (Bevölkerung 15-64 Jahre)

	2001/03	2004/06	Dominante Zuwanderergruppe >10%
	Wanderung/1000 Einw.		
Bulgarien	-10,4	0,0	
Tschechien	-0,7	3,3	Ukrainer, Slowaken, Vietnamesen
Estland	0,1	0,1	
Lettland	-2,4	-0,2	
Litauen	-3,3	2,8	
Ungarn	0,9	1,9	Rumänen (1/3), Ukrainer
Polen	-5,6	-0,4	Ukrainer (1/4), Deutsche
Rumänien	-0,0	-0,5	
Slowenien	1,7	2,1	Tschechen (1/5), Deutsche, Ukrainer
Slowakei	-1,3	0,5	

Quelle: Spalten 2 und 3: Schreiner (2008) 94; Spalte 4: SOPEMI (2007).

zurückgegangen; der jährliche Zuzug von Ausländern (zu einem Drittel Bulgaren) beträgt rund ¼‰ der Bevölkerung, und der Bestand hat inzwischen 132.000 Ausländer erreicht.[44] Der Wegzug von Serben und Montenegrinern nach Deutschland (andere Zahlen liegen nicht vor) war 2005 nicht einmal halb so hoch wie in den 15 vorhergehenden Jahren.[45]

Diese Tendenz eines abnehmenden Wanderungssaldos wird in Zukunft noch dadurch verstärkt, dass die Bevölkerung der neuen Mitgliedsländer schrumpft: Nach der Bevölkerungsprognose wird die Bevölkerung der für Österreich relevanten Zuzugsländer[46] bis 2030 um 7% und bis 2050 um 16% abnehmen[47] und der Anteil der Bevölkerung im erwerbstätigen Alter bis 2030 auf 65% und bis 2050 auf 57% sinken.[48] Das Potenzial abwanderungsbereiter Personen wird somit rasch schrumpfen, und die Abwanderungsbereitschaft wird zusätzlich als Folge der abnehmenden Lohndifferenz sinken. Taylor and Williamson (1997) zeigten, dass die Löhne in den Emigrationsländern im Zeitalter der Massenemigration sehr viel rascher stiegen als das Brutto-Nationalprodukt, und Ähnliches dürfte derzeit auch in den Transformationsländern stattfinden.

Tabelle 3: Absicht, ins Ausland wegzuziehen

	P	SK	CZ	H	
	Prozent der Bevölkerung				
Fassman/Hintermann (1997)	5,5%	17,7%	11,8%	8,6%	Bev.>14, wahrscheinl. Potenzial
PWC (2001)	40%	.	16,0%	12,0%	Bev. im arbeitsfähigen Alter
Fourage/Ester (2007) 2001 2005	 2,5% 9,9%	 3,3% 5,4%	 1,7% 1,4%	 1,3% 3,0%	 Bev. 18-64 Bev. 18-64
Huber/Nowotny (2008) 2004/07*	.	11,2%	5,3%	7,2%	Bev. 18-64, benachbarte Region

Eine weitere Ursache sinkender Zuzüge nach Österreich könnte der Niveaueffekt sein: Grundsätzlich ist bloß ein bestimmter Prozentsatz der Bevölkerung bzw. der relevanten Jahrgänge an einem temporären oder dauerhaften Wegzug interessiert. Nach der Öffnung der Grenzen fließt das aufgestaute Potenzial zunächst langsam, dann immer rascher ab, ist nach einiger Zeit jedoch ausgeschöpft.[49] Als Erfahrungswert werden in Europa zumeist 3-4% der Bevölkerung angenommen, davon die Hälfte dauerhaft. Umfragen ergeben meist höhere Werte, doch zeigt Tabelle 3, dass die Schwankungsbreite der Antworten so groß ist, dass sie ohne sorgfältige Analyse und ökonometrische Aufbereitung nicht verwendet werden können. Die generelle Absicht wegzuziehen ist meist sehr hoch,

der Anteil derer, die zumindest entsprechende Informationen eingeholt haben (‚wahrscheinliches Potenzial') ist schon merklich geringer, doch auch von diesen realisiert offenbar bloß ein Teil seine Absicht; allerdings mag ein Teil davon statistisch unerfasst wegziehen und auf dem schwarzen Arbeitsmarkt untertauchen. Wie hoch jedoch das grundsätzlich abwanderungsbereite Potenzial auch sein mag, ist mit großer Wahrscheinlichkeit anzunehmen, dass es im Laufe von ein oder zwei Jahrzehnten ausgeschöpft sein wird, sodass die Zuzüge eher ab- und die Wegzüge eher zunehmen werden.

Hinzu kommt, dass bloß ein Teil der Zuziehenden emigrieren möchte. Diejenigen, die bloß temporär Arbeit suchten, kehren jedoch nach einiger Zeit in ihre Heimat zurück. Der Anteil der potenziellen Rückkehrer ist nicht leicht abzuschätzen, weil er sicherlich nicht über die Zeit konstant ist, weil viele, die zunächst bloß temporär Arbeit suchten, letztlich doch dauerhaft bleiben, und die Rückkehrbereitschaft auch erheblich von der Entwicklung im Ursprungsland abhängt: Von den deutschen Gastarbeitern kehrten in der Periode 1961/76 zwei Drittel wieder zurück, 9 von 10 Italienern, 8 von 10 Spaniern und 7 von 10 Griechen.[50] Von den in Großbritannien lebenden Polen gaben 50% an, zurückkehren zu wollen, 12% noch in diesem Jahr.[51] Die Absicht mag von einer Steueramnestie und dem Versprechen von Gründungsbeihilfen gefördert worden sein, hängt aber sicherlich auch mit der Verbesserung der Wirtschaftsaussichten in Polen zusammen. Aus der Altersdifferenz zwischen Zu- und Wegzügen[52] lässt sich allerdings ein generelles Muster erkennen: Im Durchschnitt beträgt die Aufenthaltsdauer der Zuzüge in Österreich 5 Jahre, von EU-14-Bürgern 1½ Jahre, für EU-10-Bürger 4 Jahre, für Bürger des ehemaligen Jugoslawien 7½ Jahre und für Türken 10 Jahre. Im Durchschnitt müsste sich daher grob abschätzen lassen, wann bestimmte Zuzugswellen Wegzugswellen nach sich ziehen.

3.3 „Bestehende Ansprüche auf Familiennachzüge infolge von Einbürgerungen"

Die Zuzüge unter dem Titel Familienzusammenführung machen derzeit mehr als die Hälfte aller Zuzüge aus.[53] Das ist nicht weiter verwunderlich, da bei der in den Zuzugsländern üblichen Familiengröße auf einen Zuzügler drei und mehr Mitglieder selbst der Kernfamilie entfallen. In Zukunft könnte der Familiennachzug jedoch einem differenzierteren Zeitpfad folgen. Auf kürzere Sicht wird die Verschärfung der Bestimmungen über die Verleihung der Staatsbürgerschaft wie über den Familiennachzug selbst diesen aufschieben und damit den Anstieg der Zuzüge aus diesem Titel temporär dämpfen. Auf mittlere und längere Sicht dürfte jedoch ein doppelter Niveaueffekt wirksam werden: Einerseits werden die bestehenden (administrativ reduzierten) Ansprüche aus den vergangenen Zuzügen all-

mählich erfüllt sein, und andererseits werden als Folge der geringeren Zuzüge aus Niedrigeinkommensländern[54] weniger Ansprüche entstehen.

3.4 „In gewissem Ausmaß auch ökonomisch bedingte Migration aus Drittstaaten“

Eine relativ offene Frage ist die „ökonomisch bedingte Migration aus Drittstaaten“. Hinter dieser Phrase verbirgt sich wohl der demografisch bedingte Bedarf Österreichs an Arbeitskräften *(replacement migration)*, also die österreichischen Sog-Effekte. Dieser Bedarf ist in dieser Allgemeinheit, ohne Differenzierung nach Qualifikationen und Ländern, nicht solide abzuschätzen. Auch hängt er von den Ergebnissen der Bevölkerungsprognose selbst ab, die in den letzten Jahren von Jahr zu Jahr erheblich schwankte.[55] Fassmann (2007) hat zu Recht darauf hingewiesen, dass der „Knick des Arbeitskräfteangebots“ von Prognose zu Prognose verschoben wurde und derzeit erst für die Mitte des kommenden Jahrzehnts erwartet wird. Tatsächlich ist jedoch die Frage des Knicks im Allgemeinen, und für die Wanderungsprognose im Besonderen, gar nicht so wichtig. Gemäß der Theorie des dualen Arbeitsmarkts muss nämlich zwischen Arbeitsmärkten für unterschiedliche Qualifikationen unterschieden werden, für die die Knappheit zu unterschiedlichen Zeitpunkten eintreten wird und für die auch unterschiedliche Zuzugsbedingungen gelten. Auf den Märkten für einige höhere Qualifikationen, vor allem denjenigen für Techniker und bestimmte Facharbeiter, bestehen schon jetzt partielle Knappheiten, weil die Ausbildung in der Vergangenheit vernachlässigt wurde und sich der Zuzug höherer Qualifikationen aus dem Ausland in Grenzen hält – die Quoten für Schlüsselarbeitskräfte können zumeist gar nicht ausgeschöpft werden. Auf den Märkten für niedrige Qualifikationen wurde der Zuzug hingegen in letzter Zeit sehr restriktiv gehandhabt, weil er sonst den Bedarf erheblich überschreiten würde.

Die Bevölkerungsprognose von Statistik Austria, die auch für fernere Zukunft einen steigenden Wanderungssaldo annimmt, impliziert, dass die „ökonomisch bedingte Migration aus Drittstaaten“ erheblich zunehmen wird. Es ist unklar, wie die vorausgesagte Bevölkerungsexpansion anders erreicht werden könnte, da die zuvor besprochenen Komponenten eher ein Schrumpfungs- als ein Steigerungspotenzial enthalten. Es stellt sich allerdings die Frage, woher diese Zuzüge kommen sollen: Der Zuzug von Qualifizierten, auf Amtsösterreichisch ‚Schlüsselarbeitskräften’, wird in Zukunft noch schwieriger sein als in der Vergangenheit, weil die Alterung in ganz Europa diese Märkte austrocknen wird. In Indien und Ostasien könnte ein solches Potenzial bestehen, doch ist es fraglich, wie weit dieses gewonnen und in die bestehenden Betriebsstrukturen integriert werden kann. Einzige Ausnahme könnten (weibliche) Pflegekräfte sein, bei denen

Angebot wie Nachfrage eine weitere Steigerung möglich erscheinen lassen, doch zeichnen sich selbst hier in vielen Herkunftsländern Engpässe ab.

Ein Zuzug von Unqualifizierten erscheint hingegen bei entsprechender Öffnung der Grenzen leicht möglich. Ob das allerdings unter Struktur- und Integrationsaspekten erstrebenswert ist, müsste ernstlich diskutiert werden. Jedenfalls würde es eine Umgestaltung des gesamten österreichischen Produktionssystems erfordern, um – wie etwa in den USA – mit bloß angelernten Arbeitskräften Qualität produzieren zu können.[56] Auch gilt es die politischen Reaktionen zu beachten: „Labor-scarce economies have been sensitive in the past to trends to greater inequality in their midst, using restrictive immigration policy to offset, or at least to dampen, those trends. If history repeats itself, policy will increasingly become anti-immigrant at least as long as unskilled workers continue to lag behind other economic groups." [57]

Auch die Zahl der Flüchtlinge und Asylsuchenden wird mit großer Wahrscheinlichkeit in Zukunft eher rückläufig sein, da Österreich Schengen-Binnenland wurde und die administrativen Hürden massiv erhöht wurden.

Offen ist und bleibt natürlich das Problem der illegalen Migration. Sie ist statistisch nicht erfasst und kann dementsprechend auch mit keiner Methode prognostiziert werden. Zumeist wird vermutet, dass der überwiegende Teil der Illegalen nicht illegal einwandert, sondern illegal im Zuzugsland bleibt, nachdem er mit einem Touristenvisum eingereist ist. Deswegen (und wegen der Tatsache, dass die Zuzüge (Anmeldung) eher erfasst werden als die Wegzüge (Abmeldung), ist die Statistik der Wegzüge auch besonders unzuverlässig. Das Problem besteht jedoch in allen Ländern, und es bleibt nichts anderes übrig, als sich auf die legale Migration zu konzentrieren. Was diese betrifft, bleibt jedenfalls festzuhalten, dass die gegenwärtig von Statistik Austria vorausberechnete Bevölkerungs- und Migrationsentwicklung mit großer Wahrscheinlichkeit bloß dann eintreten kann, wenn die Zuzüge wenig Qualifizierter aus Drittstaaten überproportional zunehmen. Die Wahrscheinlichkeit und Wünschbarkeit einer solchen Annahme müssten sehr genau untersucht werden.

4. Die Folgen für die Migrationsprognose

Die Analyse der internationalen Wanderung von und nach Österreich und der Sachargumente von Statistik Austria in ihrer Bevölkerungsvorausschätzung bis 2050 (2075) zeigt, dass diese Argumente nicht ausreichen, die prognostizierte kräftige Zuwanderung ausreichend zu begründen. Die Vorausschätzung geht nicht darauf ein,

- dass sich das Wanderungspotenzial in den bisherigen Herkunfts-

ländern als Folge von Niveaueffekt und Alterung erschöpfen könnte, und dass dasselbe auch für den Familiennachzug gilt;
- dass die bisherigen Herkunftsländer inzwischen zu Transitländern mit positivem Wanderungssaldo geworden sind;
- dass ein Teil der Zuzüge bloß temporär ist, sodass auf Zuzugs-Schübe nach einiger Zeit Wegzugs-Schübe folgen;
- dass die Wanderung von deutschen Staatsbürgern vermutlich ein temporäres Phänomen ist und kaum zu Familiennachzügen, wahrscheinlicher jedoch zu Wegzügen führen wird;
- dass sich die Zuzüge von Qualifizierten bisher in engen Grenzen gehalten haben und der Zuzug von Unqualifizierten stärker als in der Vergangenheit administrativ gebremst wird;
- sowie schließlich, dass die gesetzlichen und administrativen Bestimmungen in letzter Zeit in einer Weise geändert wurden, die die Zuwanderung erheblich stärker beschränkt als bisher.
- Letztlich fehlt jede begründete Überlegung, woher die künftigen Zuzüge kommen könnten.

Damit soll nicht gesagt werden, dass die Vorausschätzung zwangsläufig zu hoch ist, sondern vielmehr, dass die traditionelle Methode der Bevölkerungsprognose unter den neuen Bedingungen obsolet ist. Seit der Wanderungssaldo zu der bestimmenden Größe der Bevölkerungsentwicklung geworden ist und nach der gegenwärtigen „Bevölkerungsvorausschätzung" das Eineinviertelfache des gesamten Bevölkerungszuwachses bis 2050 ausmachen würde, kann es nicht mehr genügen, die Vorausschätzung im Wesentlichen auf Extrapolation, leicht modifiziert durch Experteneinschätzung, zu basieren (siehe Abbildung 5) und das Ergebnis mit eher allgemeinen Argumenten zu begründen. Bei Änderung der Rahmenbedingungen, wie sie in den letzten Jahren mehrfach erfolgte, ist eine mehr oder weniger qualifizierte Extrapolation selbst dann wissenschaftlich und politisch problematisch, wenn sie – wie üblich – in mehreren Varianten erfolgt, weil sich diese bloß durch ‚technische' Annahmen[58] unterscheiden. Überdies erlangt von ihnen ohnedies bloß die Hauptvariante Aufmerksamkeit und politische Relevanz. In der Literatur werden drei Möglichkeiten der Verbesserung der Bevölkerungsprognose vorgeschlagen: probabilistische Schätzmethoden, ökonometrische Modelle und Szenarien.[59]

Probabilistische Schätzmethoden[60] sind als didaktisches Hilfsmittel unerhört nützlich, weil sie zeigen, zu welcher enormen Bandbreite das Zusammenspiel der verschiedenen Annahmen der Extrapolation führt.[61] Allerdings: „Supporters of the traditional variant approach respond that not enough can be known about the probability distributions of long-term variables to quantify them. The probabilistic approach, they argue, adds a spurious precision that masks rather than clarify the critical role played by the chosen assumptions. This caveat may be especially for immigra-

tion assumptions, since there remains such great uncertainty about how to project a central trend, much less about calculating the likelihood of deviations from trend."[62] Zur Verbesserung der Migrationsprognose können probabilistische Schätzmethoden nicht zuletzt deswegen nicht allzu viel beitragen, weil es dabei weniger auf das Zusammenspiel zahlreicher unterschiedlicher Annahmen ankommt als auf die Abschätzung der Wahrscheinlichkeit ganz bestimmter Entwicklungen und deren demografischer und politischer Konsequenzen.

Ökonometrische Modelle wurden bisher vor allem in deutschen Studien zur Abschätzung der Migrationsfolgen der Osterweiterung verwendet,[63] nicht jedoch offenbar für die ‚offiziellen' Bevölkerungsprognosen der einzelnen Länder und internationalen Organisationen. Ökonometrische Modelle sind auch nicht ganz unproblematisch, da sie zwangsläufig auf den Erfahrungen der Vergangenheit beruhen, die bei Strukturbrüchen gemäß dem bekannten Lucas-Einwand wenig Aussagekraft für die künftige Entwicklung haben. Als Vergleichsmaßstab und zur Analyse zumindest mittelfristiger Trends können sie aber wertvolle Dienste leisten.

Am ehesten scheinen Szenarien geeignet, die gegenwärtigen Probleme der Bevölkerungsprognose bei Dominanz von Migration als bestimmender Triebkraft zu mildern. Ahn et al. (o.J.) betonen, dass die Schätzung mehrerer Prognosenvarianten sinnlos und sogar kontraproduktiv wäre, wenn diese nicht mit Szenarien verbunden sind. Szenarien unterscheiden sich von den traditionellen ‚Varianten' der Bevölkerungsprognose dadurch, dass die Wahl der jeweiligen Annahmen detailliert begründet wird und besonders relevante Annahmen kombiniert und ihre Folgen zumindest verbal ausführlich ausgearbeitet werden. Besonders relevant im Fall der Wanderungsprognose sind natürlich vor allem die Annahmen über diejenigen Variablen, die von der Politik beeinflusst werden können. Insofern können Szenarien nicht bloß die Folgen unterschiedlicher Annahmen über politische Maßnahmen und Verhaltensänderungen herausarbeiten, sie können der Politik auch den möglichen Bedarf an Steuerungsmaßnahmen und deren Folgen anzeigen. Anders als probabilistische Schätzungen konzentrieren sie sich auf die Kombination der jeweils wahrscheinlichsten begründeten Annahmen, wodurch sie auch den Prognosespielraum einschränken können. Ein Übergang von der Extrapolations- zur Szenarientechnik in der Bevölkerungsprognose würde allerdings eine engere Kooperation der statistischen Ämter mit qualifizierten Forschungseinrichtungen voraussetzen. Statt informeller Gespräche und nicht dokumentierter Expertenmeinungen bedarf es wissenschaftlicher (publizierter) Vorstudien über die Relevanz und Entwicklung einzelner Komponenten der Migration. Das allein ermöglicht eine wissenschaftliche Diskussion der Ergebnisse und entsprechende Lernprozesse, die längerfristig zu besseren Ergebnissen führen können.

Anmerkungen

* Der Autor dankt Julia Bock-Schappelwein, Heinz Fassmann und Alexia Fürnkranz-Prskawetz für hilfreiche Kommentare.

1 Hanika (2007).

2 In der EU-15 wird die Bevölkerung zunächst von 384 Mio. auf 399 Mio. (2030) steigen, um dann bis 2050 auf 384 Mio. zurückzufallen, in der EU-10 wird sie kontinuierlich von 74 Mio. auf 65 Mio. sinken (Europäische Gemeinschaften (2007)). Besonders kräftig wird der Bevölkerungsrückgang in den für Österreich relevanten Ländern Italien, Tschechien, Ungarn, Polen, Bulgarien und Rumänien ausfallen.

3 Lebhart und Marik-Lebeck (2007) 170.

4 Tatsächlich würde der Anteil erheblich höher sein, weil auch die in Österreich im Prognosezeitraum geborenen Kinder der Zuwanderer ‚Migrationshintergrund' haben.

5 Das bedeutet nicht, dass diese Fragen nicht als außerordentlich wichtig eingeschätzt werden müssen, nicht zuletzt, weil die Gefahr der Segregation außerordentlich groß ist: Wie der Integrationsbericht (Fassmann (Hrsg., 2007)) zeigt, ist die Armutsgefährdung der Bevölkerung mit Migrationshintergrund – selbst der bereits Eingebürgerten – doppelt so hoch wie die der übrigen Bevölkerung, die Segregation im Wohnbereich nimmt zu, und der doppelt so hohe Anteil der Sonderschüler in dieser Bevölkerungsgruppe lässt eher eine Verschärfung als eine Besserung der Probleme erwarten. Zugleich ist die Integrationsangst einer Studie von ACNielsen zufolge nur noch in Großbritannien und Italien höher als in Österreich, und 49% (vor vier Jahren erst 33%) der Österreicher macht das Flüchtlings- und Asylantenproblem Angst (Die Presse (19./20. 7. 2008)).

6 Hanika (2007) 1092.

7 Bijak (2006).

8 Howe und Jackson (2006) 8.

9 Im Folgenden werden die Begriffe Emigration und Immigration bzw. Aus- und Einwanderung nach Möglichkeit vermieden, da sie einen dauerhaften Wechsel implizieren, der überwiegende Teil der Zuzüge jedoch bloß temporär ist. (Die jährlichen Wegzüge machen rund drei Viertel der Zuzüge aus.) Trotz der sprachlichen Schwerfälligkeit werden daher die neutralen Begriffe Zu- und Wegzüge verwendet.

10 Für einen detaillierten Überblick siehe Bijak (2006) oder Howe und Jackson (2006) 21-29.

11 Hicks (1932) 76.

12 DeJong, Fawcett (1981). Die so genannte Südmigration, von Griechenland, Portugal und Spanien in die EWG in den Siebzigerjahren des vorigen Jahrhunderts, blieb weit unter den Befürchtungen bzw. Erwartungen (Howe und Jackson (2006) 22); ähnliches scheint sich bei der gegenwärtigen Ostmigration zu wiederholen (Brücker (2007) 9).

13 Layard et al. (1994).

14 Das hängt mit den erheblichen Kosten und Risken der Mobilität zusammen und zeigt sich auch in den erheblichen regionalen Lohndifferenzen in Staaten (Wirtschaftsgebieten) ohne irgendwelche Mobilitätsbeschränkungen.

15 In den USA ziehen 30% aller Immigranten wieder weg (Jasso und Rosenzweig (1982)), in Deutschland die Hälfte (Layard et al. (1994)) bzw. in der Periode der Südmigration 1961/76 zwei Drittel: 9 von 10 Italienern, 8 von 10 Spaniern und 7 von 10 Griechen (Bohning (1981)).

16 *Dual Labor Markets:* Piore (1979).

17 Massey (2006) 9. So etwa erfolgte die Auswanderung nach den USA im 19. Jahrhundert zuerst aus dem reicheren Nordeuropa, nicht aus dem ärmeren Südeuropa, und

auch in unseren Tagen begann die Auswanderung, etwa aus Südkorea, erst nach dem Beginn nachhaltigen Wirtschaftswachstums.

[18] Hatton und Williamson (2006).

[19] Hatton und Williamson (1992) etwa zeigen, dass die Überfahrt in die USA üblicherweise von Verwandten in den USA vorfinanziert wurde *(prepaid fares)*; sie kostete um 1650 allerdings auch den Gegenwert von fünf Monatsgehältern eines englischen Farmarbeiters.

[20] So weisen etwa Pedersen et al. (2004) darauf hin, dass sich der Zuzug von Mexikanern in die USA verstärkte, obwohl sich die Wirtschafts- und Beschäftigungslage in Mexiko merklich verbesserte.

[21] Lebhart und Marik-Lebeck (2007b) 160.

[22] Rogers und Castro (1981).

[23] Hatton und Williamson (1992).

[24] Fertig und Schmidt (2000). Die europäische Auswanderung nach den USA im 19. Jahrhundert wurde primär durch eine Bevölkerungsvermehrung und -verjüngung als Folge des Übergangs zu niedrigeren Sterberaten ausgelöst; Hatton und Williamson (1994).

[25] Layard et al. (1992); Alvarez-Plata et al. (2003). Es ist daher grundlegend falsch, Ströme des Wegzugs oder Salden der Wanderung zu extrapolieren; es geht um ein Problem der Anpassung von Beständen, nicht von Strömen.

[26] Lebhart und Marik-Lebeck (2007a) 158.

[27] Siehe die hohen Überweisungen in ihre Heimatländer.

[28] Clark et al. (2002).

[29] Dieselbe Pfadabhängigkeit bewirkte den hohen Anteil der Iren an der amerikanischen Immigration, die zunächst durch die Hungersnot ausgelöst wurde, danach jedoch infolge von Netzwerkeffekten auch anhielt.

[30] Hatton und Williamson (2003).

[31] Clark et al. (2002); Mayda (2004).

[32] Benhabib (1996).

[33] Nevins (2002).

[34] Boeri, Brücker (2000); Fertig, Schmid (2000); Sinn, Werding (2001); Alvarez-Plata et al. (2003); Brücker, Siliverstovs (2005).

[35] In dem so genannten Raab-Olah-Abkommen von 1961 einigten sich die Sozialpartner auf den Kompromiss: Gastarbeiterkontingent versus Einrichtung einer paritätischen Preis- und Lohnkommission (Wollner (1996)). Das damals eingeführte komplexe System von Genehmigungen gilt im Prinzip noch heute.

[36] Die Rotation funktionierte allerdings nie, weil sie den Interessen der Arbeitgeber wie der Gastarbeiter zuwiderlief; Wimmer (1986).

[37] Um die Mitte der Siebzigerjahre arbeiteten rund 120.000 Österreicher in Deutschland und in der Schweiz; Biffl (2001).

[38] Wurde bis zum Zeitpunkt des massiven Zustroms von Flüchtlingen aus Bosnien-Herzegowina der Zuzug von Ausländern ausschließlich als ein Problem der Arbeitsmarktpolitik gesehen, das in die Kompetenz von Sozialpartnern und Sozialministerium fiel, definierte ab diesem Zeitpunkt das Innenministerium Immigration als Sicherheitsproblem und brachte hinfort seine Kompetenz nachdrücklich zur Geltung; Perchinig (o.J.).

[39] Kohlbacher (2007) 163.

[40] Nowotny (2007).

[41] Schumacher (2007).

[42] Laczko et al. (2002).

[43] SOPEMI (2007).

[44] Ebendort 289.
[45] SOPEMI (2007).
[46] Bulgarien, Polen, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Tschechien und Türkei; für die Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien liegen keine Daten vor.
[47] Eurostat New Cronos.
[48] Scherbov et al. (o. J.). In Osteuropa wird das Durchschnittsalter von derzeit 38½ bis 2050 auf 52½ Jahre steigen, der Anteil der über Sechzigjährigen von 18% auf 44%; Lutz et al. (2008).
[49] Baevre et al. (2001).
[50] Bohning (1981).
[51] Profil (5.5.2008).
[52] Lebhart und Marik-Lebeck (2007a) 158.
[53] SOPEMI (2007) 233.
[54] Es ist kaum zu erwarten, dass aus dem jüngsten Zuzugsboom aus Deutschland nennenswerte Ansprüche auf Familiennachzug entstehen.
[55] Die Prognose 1999 sah bis 2050 noch eine Schrumpfung der Bevölkerung auf 7½ Mio. vor, die Prognose 2007 hingegen einen Anstieg auf 9 Mio.; Tichy (2006; 2008).
[56] Eine zumindest zum Teil bloß statistische Erhöhung der ‚Zuzüge' könnte 2008 durch die schärferen Anmeldebestimmungen zur Sozialversicherung und die Maßnahmen zur Beseitigung der illegalen Pflege auftreten (eigentlich schon aufgetreten sein, doch fehlt noch der statistische Beleg).
[57] Timmer, Williamson (1998) 760f. Nach Darden (o. J.) gibt es eigentlich keine Argumente für arbeitsmarktbedingte Zuzüge; die meisten Studien zeigten, dass diese fiskalisch etwa neutral sind, das Pro-Kopf-Wachstum kaum beeinflussen, allerdings einen leichten Druck auf die Niedriglöhne ausüben und zu höherer Arbeitslosigkeit, zumeist anderer Migranten, führen.
[58] Statistik Austria projektiert eine „Hohe Wanderungsvariante", die ohne weitere Begründung „langfristig mit einem Zuwanderungsvolumen von 140.000 anstelle von 115.000 Personen rechnet", und eine „Niedrige Wanderungsvariante" mit „langfristig jährlich +90.000 Personen"; die Varianten liegen also um jeweils 20% über bzw. unter der Hauptvariante; Hanika (2007, 1104). Bei Eurostat machen die Unterschiede zwischen den Varianten +/- 50% aus; Howe und Jackson (2006, 15).
[59] Befragungen werden nicht als eigene Methode angeführt. Sie haben ohne Zuhilfenahme ökonometrischer Methoden auch wenig Aussagekraft, da der Entscheidungsprozess zwischen Absicht und Realisierung komplex ist und modelliert werden muss.
[60] IIASA (2001).
[61] Die probabilistische Schätzung der Bevölkerung der USA für 2050 ergab mit 95% Wahrscheinlichkeit 329-536 Mio. Menschen. Die Wahrscheinlichkeitsgrenzen liegen um 22% unter bzw. um 27% über der mittleren Variante, die höhere liegt um 63% höher als die niedrigere. Die Breite macht es nicht leicht, daraus (wirtschafts-)politische Schlussfolgerungen zu ziehen.
[62] Howe, Jackson (2006) 6f.
[63] Boeri, Brücker (2000); Sinn et al. (2000); Alvarez-Plata et al. (2003).

Literatur

Ahn, N.; et al, The use of demographic trends and long-term population projections in public policy planning at EU, national, regional and local level. Summary, conclusions and recommendations by the Lot 1 study group (=mimeo, o. J.).
Alvarez-Plata, P.; et al., Potential migration from Central and Eastern Europe into the EU-

15 – An update (=Report for the European Commission DG Employment and Social Affairs, DIW, Berlin 2003).
Baevre, K.; et al., Norwegian cohort emigration, in: Journal of Population Economics 14/3 (2001) 473-89.
Benhabib, J., On the political economy of immigration, in: European Economic Review 40 (1996) 1737-43.
Biffl, G., SOPEMI report on labour migration. Austria 2000-2001 (WIFO, Wien 2001).
Boeri, I.; Brückner, H., The Impact of Eastern Enlargement on Employment and Labour Markets in the EU Member States (Integration Consortium: DIW, CEPR, FIEF, IAS, IGIER; Berlin, Mailand 2000).
Bijak, J., Forecasting international migration: Selected theories, models, and methods (=CEFMR Working paper 4 (2006)).
Bohning, W.R., Estimating the propensity of guestworkers to leave, in: Monthly Labor Review 104/5 (1981) 37-40.
Butschek, F., Statistische Reihen zur österreichischen Wirtschaftsgeschichte (WIFO, Wien 1999).
Clark, X.; et al., Where do the U.S. immigrants come from, and why? (=NBER WP 8998, Washington, D. C., 2002).
Darden, St., Fortress Europe?: A critique of the economic case for immigration (=mimeo, o. J.).
De Jong, G. F.; Fawcett, T. J., Motivations for migration: an assessment and a value-expectancy model, in: De Jong, G:F.; Gardner, R. W. (Hrsg.), Migration decision making: multidisciplinary approaches to microlevel studies in developed and developing countries (New York 1981) 13-58.
Europäische Gemeinschaften, Europa in Zahlen. Eurostat Jahrbuch 2006-07 (Amt für Veröffentlichungen der EG, Luxemburg 2007).
Fassmann, H., Wann kommt der ‚Knick' des Arbeitskräfteangebots? Prognose der erwerbsfähigen Bevölkerung, in: Fassmann (Hrsg., 2007) 283-84.
Fassmann, H. (Hrsg.), 2. Österreichischer Migrations- und Integrationsbericht 2001-2006 (Klagenfurt 2007).
Fertig, M.; Schmidt, Ch.M., Aggregate-level migration studies as a tool for forecasting future migration streams (=IZA Discussion Paper 183, Bonn 2000).
Hanika, A., Zukünftige Bevölkerungsentwicklung Österreichs 2007 bis 2050 (2075), in: Statistische Nachrichten 12 (2007) 1088-1105.
Hatton, T.; Williamson, J.G., International development and world migration: A historical perspective (=NBER Historical Paper 41, Washington, D. C., 1992).
Hatton, T.; Williamson, J.G., What drove the mass migrations from Europe in the late nineteenth century? (=NBER Historical Paper 43, Washington, D. C., 1994).
Hatton, T.; Williamson, J.G., What fundamentals drive world migration (=UNU/WIDER Disc. P. 23 (2003), Helsinki/Helsingfors 2003).
Hatton, T.; Williamson, J.G., Global migration and the world economy (Cambridge, MA, 2006).
Hicks, J.R., The theory of wages (London 1932).
Howe, N.; Jackson, R., Long-term immigration projection methods: Current practice and how to improve it (=Center for Retirement Research at Boston College, Boston 2006).
IIASA (2001); http://www.iiasa.ac.at/Research/POP/proj01/results.html#download.
Kohlbacher, J., Entwicklung der Asylanträge 1997-2006, in: Fassmann (Hrsg., 2007) 163-64.
Laczko, F., Introduction, in: ders. et al. (Hrsg.), New Challenges for Migration Policy in Central and Eastern Europe (2002) 1-9.

Layard, R.; et al., East-West migration. The alternatives (Cambridge, MA, 1994).
Lebhart, G.;. Marik-Lebeck, St., Zuwanderung nach Österreich: aktuelle Trends, in: Fassmann (Hrsg., 2007a) 145-63.
Lebhart, G.; Marik-Lebeck, St., Bevölkerung mit Migrationshintergrund, in: Fassmann (Hrsg., 2007b) 165-82.
Lutz, W.; et al., The coming acceleration of global population ageing (Letter), in: Nature 452 (2008) 716-19.
Massey, D. S., Annex, in: Howe, Jackson (2006).
Mayda, A. M., Who is against immigration? A cross-country investigation of individual attitudes towards immigrants (=IZA Disc. P. 1115, Bonn 2004).
Nevins, J., Operation Gatekeeper: The rise of the „Illegal Alien" and the make of the U.S.-Mexican boundary (New York 2002).
Nowotny, I., Das Ausländerbeschäftigungsgesetz: Die Regelung des Zugangs von AusländerInnen zum österreichischen Arbeitsmarkt, in: Fassmann, H. (Hrsg., 2007) 47-73.
Pedersen, P.; et al., Selection or network effects? Migration flows in 27 OECD countries (=IZA Disk. Paper 1104, Bonn 2004).
Piore, M. J., Birds of passage: Migrant labor and industrial societies (New York 1979).
Rogers, A.; Castro, L. J., Model migration schedules (=IIASA Research Report 81-30).
Perchinig, B., Migration studies in Austria – research at the margins? (=KMI Working Paper 4, Kommission für Migrations- und Integrationsforschung der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, Wien, o. J.).
Scherbov, S.; et al., Probabilistic population projections for the 27 EU member states based on Eurostat assumptions (=European Demographic Research Papers 2, 2008).
Schreiner, J., Labor markets in Central, Eastern and Southeastern European EU member states: General trends and migration effects, in: Focus on European Economic Integration 1 (2008), (OeNB, Wien 2008).
Schumacher, S., Die Neuorganisation der Zuwanderung durch das Fremdenrechtspaket 2005, in: Fassmann, H. (Hrsg., 2007) 74-82.
Sinn, H.-W.; et al., EU-Erweiterung und Arbeitskräftemigration: Wege zu einer schrittweisen Annäherung der Arbeitsmärkte (ifo, München 2000).
Taylor, A.; Williamson, J. G., Convergence in the age of mass migration, in: European Review of Economic History 2 (1997) 27-63.
Tichy, G., Demografie-Prognoseschwäche, Arbeitsmarkt und Pensionsfinanzierung, Wirtschaft und Gesellschaft 32/2 (2006) 149-165.
Tichy, G., The economic consequences of demographic change: Its impact on growth, investment and the capital stock, in: Intervention 5/1 (2008) 105-28.
Timmer, A.; Williamson, J. G., Immigration policy prior to the 1930s: Labor markets, policy interactions and globalization backlash, in: Population and Development Review 24/4 (1998) 739-71.
Wimmer, H. (Hrsg.), Ausländische Arbeitskräfte in Österreich (Frankfurt am Main 1986).
Wollner, E., Auf dem Weg zu einer sozialpartnerschaftlich regulierten Ausländerbeschäftigung. Die Reform der Ausländerbeschäftigung und der Anwerbung bis Ende der 1960er Jahre (=Diplomarbeit, Wien 1996).

Zusammenfassung

Die jüngste Bevölkerungsprognose geht von einer Zuwanderung von 1½ Mio. Menschen bis 2050 aus, ohne diese Annahme theoretisch oder empirisch ausreichend zu begründen. Die vorliegende Arbeit untersucht die von der Theorie herausgearbeiteten Migrationsmotive, und zeichnet auf dieser Basis die Immigration nach Österreich nach, die in den letzten 45 Jahren stark schwankte. Es zeigt sich, dass die Netto-Zuwanderung der Einwohner des ehemaligen Jugoslawien, der Türken und Polen zuletzt stark rückläufig war, wogegen die Zuwanderung aus Deutschland stark zunahm. Berücksichtigt man, dass die Zuwanderungsbedingungen nach Österreich in letzter Zeit erheblich verschärft wurden, die Bevölkerung des Balkan rasch altert, und die Zuwanderung aus Deutschland wohl eher temporär ist, müsste eine Zuwanderung im prognostizierten Ausmaß sehr genau begründet werden. Ein Argument könnte der Bedarf an Arbeitskräften infolge Alterung sein. Diesbezüglich ist allerdings zu bedenken, dass die Anwerbung von Fachkräften schon in der Vergangenheit in Österreich wie in Deutschland auf erhebliche Schwierigkeiten stieß, und unqualifizierte Kräfte dem Bedarf nur beschränkt entsprechen. Die Studie empfiehlt, der Migrationsprognose künftig erheblich mehr Aufmerksamkeit zu schenken, und anstelle von Extrapolationen und rein technischen bestimmten Varianten ökonomisch und politisch begründete Szenarien zu erarbeiten.