

## Die Verbesserung der Migrationsstatistik durch den Austausch von Bevölkerungsdaten am Beispiel der skandinavischen Länder

Currle, Edda

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Currle, E. (2005). *Die Verbesserung der Migrationsstatistik durch den Austausch von Bevölkerungsdaten am Beispiel der skandinavischen Länder*. Bamberg: europäisches forum für migrationsstudien (efms) Institut an der Universität Bamberg. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-192852>

### 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.

# **Die Verbesserung der Migrationsstatistik durch den Austausch von Bevölkerungsda- ten am Beispiel der skandinavischen Länder**

**Verfasserin**

**Edda Currie**

**europäisches forum für migrationsstudien**

Institut an der Universität Bamberg

Katharinenstraße 1

D-96052 Bamberg

Tel 0951-932020-0

Fax 0951-932020-20

[efms@sowi.uni-bamberg.de](mailto:efms@sowi.uni-bamberg.de)

<http://www.efms.de>

Leitung

Prof. Dr. Friedrich Heckmann



## Zusammenfassung

Die internationalen Wanderungsstatistiken verschiedener Länder weisen nach wie vor gravierende Mängel auf: Vergleicht man die Abwanderungsstatistik eines Landes A mit der Zuwanderungsstatistik eines Landes B, so stimmen die Abwanderungszahlen von A nach B in A und die Zuwanderungszahlen von A nach B in B häufig nicht überein. Aufgabe dieser Studie ist die Analyse des Kooperationssystems der nordischen Länder Schweden, Finnland, Dänemark, Norwegen und Island für den Austausch von Personendaten der Binnenmigranten im nordischen Raum. Im Mittelpunkt steht die Frage, welche generellen Voraussetzungen für einen Beitritt zum Kooperationsystem gelten und welche Bedingungen Deutschland im Hinblick auf eine Zusammenarbeit in diesem Bereich auf zwischenstaatlicher Ebene erfüllen müsste. Die Analyse des nordischen Kooperationssystems beruht zum einen auf der Auswertung wissenschaftlicher Sekundärliteratur und von Informationsangeboten der dortigen Behörden, zum anderen auf Telefoninterviews mit Mitarbeitern unterschiedlicher Behörden in den nordischen Ländern.

Das Inter-Nordic Migration Agreement, das Kooperationssystem der nordischen Länder für den Austausch von Bevölkerungsdaten basiert auf einer langen Tradition der gemeinsamen Zusammenarbeit. Das spezifische Verständnis von Demokratie und die prinzipielle Offenheit der Verwaltung, die den Bürgern die Möglichkeit zur staatlichen Kontrolle geben soll, bedingt eine generelle Akzeptanz der Registrierung von Personendaten sowie des internationalen Austausches dieser Daten. Diese Akzeptanz rührt auf der anderen Seite aus der grundlegend anderen Organisation der wohlfahrtsstaatlichen Leistungen der nordischen Länder im Vergleich zu Deutschland. Wegen der stark zentralistisch organisierten Staaten können diese Leistungen nur von Bürgern in Anspruch genommen werden, die in den zentralen Bevölkerungsregistern erfasst und somit durch eine Personenkenntnummer identifizierbar sind.

Der Austausch von Bevölkerungsdaten zwischen den nordischen Ländern basiert auf dem 1990 in Kraft getretenen Inter-Nordic Migration Agreement. Dadurch wird es möglich, die Migrationsstatistiken der nordischen Länder kompatibel zu machen. Dieser Datenaustausch ist ein auf das Wesentliche reduziertes und in der Praxis gut funktionierendes Verwaltungsverfahren auf der Basis eines gemeinsamen Formulars, des Inter-Nordic Migration Certificate. Dieses Verwaltungsverfahren führt zum einen zu einer höheren Qualität der Migrationsstatistiken der beteiligten Länder, deren Datengrundlage allesamt die nationalen Bevölkerungsregister sind. Zum anderen lassen sich weitere Vorteile erkennen, wie z.B. genauere Kenntnisse der Verteilung der Bevölkerung auf die Gebietskörperschaften.

Trotz der vereinbarten Regelungen existieren nationale Unterschiede in der Art der Registrierung der Migranten, die vor allem aus der Tatsache resultieren, dass das Kriterium der Aufenthaltsdauer für die Definition von Migranten unterschiedlich gehandhabt wird. Obwohl es hierdurch zu Registrierungsfehlern kommen kann, kann die Qualität der Migrationsstatistiken der nordischen Länder, vor allem im europäischen Vergleich, als sehr hoch eingestuft werden.

Für eine funktionierende und effektive Kooperation auf internationaler Ebene im Bereich des Datenaustausches ist ein zentral angesiedeltes Bevölkerungsregister notwendig. Da die Migrationsstatistik Deutschlands auf den Meldungen lokaler Behörden basiert, sollte als „Minimalanforderung“ an eine Kooperation auf zwischenstaatlicher Ebene ein bundeseinheitlicher Registertrag aller Migranten vorgenommen werden. Nicht zuletzt die noch kommende Rahmenverordnung der Europäischen Union für die Erstellung von Wanderungsstatistiken auf EU-Ebene wird die Einführung des Kriteriums der Aufenthaltsdauer in die Definition von Migranten auch in Deutschland erfordern.



## Inhaltsverzeichnis

Einführung	4
1. Überblick über die am Austausch von Bevölkerungsdaten beteiligten skandinavischen Länder	5
1.1 Migrationsituation und Migrationspolitik	5
1.2 Migrationsstatistiken und Statistiken zur ausländischen Wohnbevölkerung im Vergleich	10
1.3 Datenquellen und rechtliche Grundlagen der Migrationsstatistiken	15
2. Die praktische Durchführung des Austauschs von Bevölkerungsdaten bei einem Umzug in einen Nachbarstaat (Inter-Nordic Migration Certificate)	18
3. Die rechtlichen Grundlagen des Austauschs von Bevölkerungsdaten	21
4. Die Konsequenzen des Austauschs von Bevölkerungsdaten	22
5. Die Bedeutung des Datenaustausches im Hinblick auf die ausländische Bevölkerung	23
6. Der Nutzen des Austauschs von Bevölkerungsdaten	24
7. Die Kosten des Austauschs von Bevölkerungsdaten	25
8. Die Qualität der Daten	25
9. Die Akzeptanz innerhalb der Bevölkerung der beteiligten Länder	28
10. Beurteilung der Möglichkeit der Einbeziehung weiterer Staaten	29
11. Beurteilung der Übertragbarkeit des Modells auf Deutschland	35
11.1 Das Erfassungssystem in Deutschland	35
11.2 Probleme der deutschen Erfassung	37
11.3 Bedingungen für die Einführung eines internationalen Datenaustausches	38
11.4 Fazit	39
Tabellenanhang	41
Liste der interviewten Experten	47
Finnisches Exemplar des Inter-Nordic Migration Certificate	48
Literatur	49



## Einführung

Obwohl die Migrations- und Asylpolitik auf der politischen Ebene der Europäischen Union in den letzten Jahren zunehmend vergemeinschaftet wurde, basieren die auf nationaler Ebene produzierten Migrationsdaten, die als Informationsgrundlage für diese Politiken dienen, immer noch auf einer breiten Skala an unterschiedlichen Datenquellen in den verschiedenen Ländern. Die Forderung nach einer Vereinheitlichung der Migrationsstatistiken europäischer Länder steht bereits lange auf der Agenda, denn „it is clear that double counting and undercounting is a reality at EU level“ (Poulain 2005). Unterschiedliche Qualitäten sowie verschiedene, den Statistiken zugrunde liegenden Definitionen verhinderten bislang eine harmonisierte Darstellung der Migrationsstatistiken auf europäischer Ebene. Diese Problematik ist auf der politischen Ebene inzwischen anerkannt worden und schlug sich in einem 2003 vorgelegten gemeinsamen Aktionsplan zur Sammlung und Analyse von Gemeinschaftsstatistiken im Bereich Migration von Europäischer Kommission und Europäischem Rat nieder (Singleton 2005). Im September 2005 wurde von der Kommission ein Vorschlag für eine Rahmenverordnung für gemeinschaftliche Wanderungsstatistiken vorgelegt. Der Vorschlag stützt sich auf den zwei Jahre zuvor erstellten Aktionsplan und wurde gemeinsam von Eurostat und der Generaldirektion Freiheit, Sicherheit und Recht ausgearbeitet. Die Verordnung soll die zu erhebenden Daten, Fristen, Definitionen und Qualitätsstandards für die Mitglieder der Europäischen Union verbindlich regeln und basiert auf den Empfehlungen der Vereinten Nationen: Durchführungsmaßnahmen zur Regelung von Einzelheiten werden zu einem späteren Zeitpunkt vorgelegt werden.

Auch auf der wissenschaftlichen Ebene ist man einen Schritt weiter: Nach der reinen Problembeschreibung, die sich in zahlreichen wissenschaftlichen Studien und Analysen niederschlug, soll insbesondere das von der Europäischen Kommission geförderte, international vergleichende Projekt THESIM („Towards Harmonised European Statistics on International Migration“) Informationen zu den statistischen Erfassungssystemen von Migrations- und Bestandsdaten aller EU-Mitgliedstaaten darstellen und analysieren, um den politischen Entscheidungsträgern eine umfassende Grundlage für eine Harmonisierung der Migrationsstatistiken auf europäischer Ebene zu liefern.<sup>1</sup> Eine vorläufige Empfehlung lautet unter anderem, das System der Nordischen Staaten auf der Grundlage bilateraler Abkommen zweier oder mehrerer interessierter Länder zu installieren (Poulain 2005).

Auch die deutsche Migrationsstatistik ist nicht frei von Mängeln: Als Fallstatistik konzipiert spielt das Kriterium der Dauerhaftigkeit der Migration keine Rolle, ferner werden wichtige Merkmale nicht erhoben sowie Abwanderungsfälle systematisch unterschätzt. Eine Verbesserung der deut-

---

<sup>1</sup> Der Endbericht soll im Januar 2006 erscheinen und setzt sich zum Ziel, Informationen zu liefern „which will meet the requirements of the forthcoming EU Regulation on migration statistics. (...) It contains scientific considerations and practical proposals for the collection of all types of migration data, in conformity with the requirements of the forthcoming legislation.“ (Singleton 2005).



schen Migrationsstatistik muss daher an verschiedenen Punkten ansetzen. Die vorliegende Studie des efms setzt sich zum Ziel, folgende Fragen zu analysieren: Welche Bedingungen wären notwendig, das in den nordischen Staaten praktizierte System des Austausches von Bevölkerungsdaten auf Deutschland zu übertragen und somit eine Verbesserung der deutschen Migrationsstatistik zu erzielen? Die Analyse orientiert sich dabei an den in der Leistungsbeschreibung vorgegebenen Punkten 1 bis 11 und buchstabiert nach einer Beschreibung des in den nordischen Ländern praktizierten Verfahrens, deren Informationen zum einen aus Interviews mit Experten für Migrationsstatistiken sowie mit Verwaltungsangestellten in den nordischen Ländern<sup>2</sup>, zum anderen aus der Analyse von Sekundärliteratur und Informationsgeboten der dortigen Behörden stammt, die Möglichkeiten und Bedingungen für eine Übertragung auf andere Länder und insbesondere auf Deutschland aus.

## 1. Überblick über die am Austausch von Bevölkerungsdaten beteiligten skandinavischen Länder<sup>3</sup>

### 1.1 Migrationssituation und Migrationspolitik

Wir beginnen mit einer Darstellung von Migrationssituation und –politik in Schweden. Als langfristige Folge von Abwanderungsbewegungen herrschte im **Schweden** der Nachkriegszeit – das Land war bis in die 1930er Jahre hinein Abwanderungsland gewesen – ein enormer Arbeitskräftemangel, der bereits während der 1940er Jahre durch die Anwerbung ausländischer Arbeitnehmer auszugleichen versucht wurde. Die ersten Zuwanderer kamen aufgrund des seit 1954 bestehenden gemeinsamen Nordischen Arbeitsmarktes überwiegend aus den nordischen Nachbarländern und hier insbesondere aus Finnland. Der größte Anteil der intra-nordischen Wanderungsbewegungen in Richtung Schweden besteht nach wie vor aus temporärer Arbeitsmigration. Die Immigranten aus anderen nordischen Ländern sind strukturell gut integriert (Gustafsson 2002, 238 ff.). Das Finnische ist in Schweden inzwischen zu einer amtlich anerkannten Sprache geworden, die vor allem in Ortschaften Mittelschwedens gesprochen wird.

Die 1960er Jahre waren das Jahrzehnt größerer Zuwanderungsbewegungen; Schweden hatte für weitere Nationalitäten wie Jugoslawen, Griechen und Türken an Attraktivität gewonnen. In Folge der schwachen Konjunktur erließ Schweden 1972 einen Anwerbestopp für ausländische Arbeitskräfte. Der Zuwanderungstrend aus anderen nordischen Ländern ließ jedoch nicht nach. Hinzu kam darüber hinaus der erhöhte Zuzug von Familienangehörigen südeuropäischer Gastarbeiter. Zugleich wurden Flüchtlinge aus verschiedenen Konfliktregionen der Erde zu einem wichtigen

---

<sup>2</sup> Eine Liste der interviewten Experten befindet im Anhang an diesen Text.

<sup>3</sup> Als Nicht-EU-Mitglied und zudem sehr kleines Land in exponierter Lage, spielt Island in Sekundäranalysen zu Migration in Europa keine Rolle. Es daher für wissenschaftliche Analysen problematisch, Informationen zur Migrationssituation im Land zu erhalten. Auf Island wird daher auch in dieser Studie nicht in allen Punkten explizit eingegangen werden können.



Faktor der Einwanderung; viele von ihnen kamen dauerhaft ins Land. Schweden wurde hierbei vor allem aufgrund seiner „europaweit liberalsten Praxis der Aufnahme von Flüchtlingen und Asylbewerbern“ (Kerlen/Wimmer 1997, 24) als Zielland bevorzugt. In den 1980er Jahren verschob sich folgerichtig die Herkunftsländerstruktur, so dass die Zuwanderungszahlen aus nicht-europäischen Ländern nun überwogen. Mit der Aufnahme von ca. 170.000 Bürgerkriegsflüchtlingen aus Jugoslawien erreichte das Immigrationsgeschehen 1993/1994 in Schweden seinen Gipfel.

Trotz seiner relativ jungen Einwanderungsgeschichte und der Tatsache, dass das Land kein traditionelles Einwanderungsland ist, besitzt Schweden seit den 1970ern eine klar formulierte Migrations- und Integrationspolitik, die den kontinuierlichen Zuwanderungsbewegungen Rechnung zu tragen versuchte. Schon früh wurde ein System der Koordination der verschiedenen Politikbereiche Zuzug, Asyl und Integration etabliert, was im seit 1969 für alle drei Bereiche zuständigen „Swedish Immigration Board“ seinen institutionellen Ausdruck fand. Im Gegensatz zu Deutschland, das lange vom Rotationsprinzip und der Rückkehr seiner „Gastarbeiter“ ausging, wurde die Niederlassung in Schweden schon früh eher als Norm denn als Ausnahme gesehen. Aus diesem Grund forcierte Schweden bereits mit dem Beginn des Anwerbestopps eine restriktive Zuwanderungspolitik und lässt bis heute nur wenige Personen nicht-europäischer Staatsbürgerschaft aus Arbeitsgründen zuwandern. Infolge der tatsächlich erfolgten Aufnahme zahlreicher bosnischer Flüchtlinge, zusätzlich erwarteter hoher Immigrationsbewegungen aus osteuropäischen Ländern in Kombination mit der Krise auf dem Arbeitsmarkt und den zunehmenden Schwierigkeiten, den schwedischen Sozialstaat zu finanzieren, setzte sich das 1997 verabschiedete Ausländergesetz eine verstärkte Migrationssteuerung zum Ziel. Ein weiterer Grund für eine konsequente Migrationssteuerung ist im 1995 erfolgten Beitritt zur Europäischen Union zu sehen, der eine zwar nur graduelle, aber doch verstärkte Harmonisierung und Kooperation auf europäischer Ebene notwendig machte (Hammar 1999, 170 ff.; ICMPD 1994, 39 ff.; Neske/Currle 2004, 196 ff.; Ornbrant 1999, 310 ff.).

Unter den nordischen Ländern bildet **Finnland** insofern einen Spezialfall, als es bis in die 1990er Jahre hinein keine nennenswerten Zuwanderungsbewegungen zu verzeichnen hatte. Bis dato war Finnland Auswanderungsland geblieben, viele Finnen emigrierten bevorzugt in Richtung Schweden. Fragen der Migrationspolitik konzentrierten sich fast ausschließlich auf die Rückkehrförderung. Zum ersten Mal übertrafen die Rückwanderungszahlen finnischer Staatsbürger die Gesamt abwanderungszahlen im Verlauf der 1980er Jahre. Weitere migrationspolitische Fragen gewannen erst mit der konstanten Zunahme der Zuwanderungszahlen im Laufe der 1990er Jahre, die nun auch zunehmend andere Zuwanderergruppen als die Rückkehrer einschloss, an Relevanz. Finnland besitzt folglich eine noch sehr junge Einwanderungsgeschichte. Die Entwicklung zum Zuwanderungsland wurde unter anderem durch den Beitritt Finnlands zur Europäischen Union im Jahr 1995 begünstigt. Bis heute ist die Zahl der Immigranten im europäischen Vergleich jedoch



insgesamt niedrig geblieben. Auch der Ausländeranteil ist in Relation zu den anderen europäischen Staaten wesentlich geringer. Der rasche Anstieg dieses Anteils führte im Laufe der 90er Jahre zu Diskussionen in Politik und Öffentlichkeit und zu mehreren Reformen in der Migrations- und Integrationspolitik:

Finnlands erstes Ausländergesetz stammt aus dem Jahr 1991. Erst sechs Jahre später begann das „Regierungsprogramm der Zuwanderungs-, Integrations- und Flüchtlingspolitik“, welches die aktuellen Leitlinien der finnischen Migrations- und Integrationspolitik – Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung auf der einen, Förderung der Integration der im Land lebenden Ausländer auf der anderen Seite – vorgab. In Kombination mit der geographischen Randlage Finnlands in Europa bildet die restriktive finnische Migrationpolitik eher Zuwanderungshindernisse aus, als dass Zuwanderung begünstigt würde. Ein 1999 verabschiedetes Integrationsgesetz soll vor allem die strukturelle Integration von Ausländern in den Arbeitsmarkt fördern. Sprachliche und kulturelle Praktiken der Migranten werden ausdrücklich anerkannt.

Seit 1986 wird auf Grundlage der Genfer Flüchtlingskonvention jährlich eine bestimmte Anzahl an Kontingentflüchtlingen in Finnland aufgenommen. Die Zunahme der Asylbewerber in den 1990er Jahren führte zu einer schrittweisen Erhöhung der jährlichen Kontingente, so dass größere Gruppen aus Somalia, dem ehemaligen Jugoslawien, dem Iran und dem Irak aufgenommen werden konnten. Im Zuge der beschriebenen migrationspolitischen Reformen wurde auch das Asylrecht restriktiver ausgestaltet. Die Gesamtzahl der aufgenommenen Flüchtlinge und Asylbewerber war über die Jahre hinweg jedoch, vor allem im Vergleich mit anderen europäischen Ländern, immer gering (ICMPD 1994, 38 ff.; Sagne/Saksela/Wilhelmsson 2005, 7 ff.).

Die aktuell größte Gruppe unter den Zuwanderern nach Finnland bilden die Rückkehrer aus Schweden und aus Gebieten der ehemaligen Sowjetunion. 1990 wurde das Recht auf Rückkehr auf die Personengruppe der „Ingermanländer“ ausgeweitet. Hierbei handelt es sich Nachkommen finnischer Staatsbürger, die im 17. oder 18. Jahrhundert bzw. zu Zeiten des Ersten und Zweiten Weltkrieges in Gebiete der früheren Sowjetunion ausgewandert waren. Die Akzeptanz der „Ingermanländer“ als ethnische Finnen startete die bislang größte Zuwanderungsbewegung nach Finnland. Sie ist vergleichbar mit der Zuwanderung deutschstämmiger Spätaussiedler aus Osteuropa nach Deutschland. Der deutliche Anstieg in Verbindung mit Integrationsproblemen der Zuwanderer führte jedoch auch in Finnland zu Restriktionen in Form verpflichtender Orientierungs- und Sprachkursen in den Herkunftsgebieten sowie in Form von Sprachtests als Voraussetzung für die Aufnahme (Sagne/Saksela/Wilhelmsson 2005, 10 ff.).

Auch **Dänemark** ist kein traditionelles Einwanderungsland – die frühe Nachkriegszeit war vielmehr gekennzeichnet von der Abwanderung zahlreicher dänischer Bürger. Immigration in bedeutender Größe trat erst seit den späten 1960er Jahren auf, als dänische Unternehmen damit begannen, Arbeitnehmer vor allem aus der Türkei, dem ehemaligen Jugoslawien und Pakistan an-





zuwerben. Nach dem 1973 verhängten Anwerbestopp hat sich auch in Dänemark die Zusammensetzung der Zuwanderer geändert. Zuwanderungen von Drittstaatsangehörigen zum Zweck der Arbeitsaufnahme wurden seitdem fast ausnahmslos nicht mehr akzeptiert. Seit 1985 hat vor allem die Anzahl der De-facto-Flüchtlinge und der Asylbewerber zugenommen. Schwankungen in den Zuwanderungszahlen Dänemarks rühren denn auch zumeist von Asylbewerberzugängen. In den 1990er Jahren lag der Schwerpunkt der Herkunft dieser Personengruppe beim Balkan, Afghanistan und Somalia. Mittlerweile wird die größte Zuwanderergruppe aus dem Familiennachzug gebildet (Pedersen/Smith 2002, 220; Hjarnø 1999, 109 f.; Rosevare/Jorgensen 2005, 11).

Die Grundlagen der restriktiven dänischen Migrationspolitik haben sich über die Jahre hinweg wenig verändert. Seit 1998 wurden die Zuzugsbestimmungen aufgrund der Zunahme der Zuwanderungszahlen immer weiter verschärft. Gleichzeitig erhöhten sich die Integrationsanforderungen für Neuzuwanderer. So führte der „Integration Act“ von 1999 beispielsweise einen Einführungs- und Sprachkurs für alle Immigranten ein. Erste Verschärfungen des Familiennachzugs wurden im Jahr 2000 getroffen. Der Übernahme der Amtsgeschäfte durch die konservativ-rechtsliberale Koalitionsregierung im Jahr 2001 folgten weitere Restriktionen. Vor allem die Familienzusammenführung wurde deutlich erschwert, indem das bis dato grundsätzliche Recht auf Nachzug eines ausländischen Ehepartners von einer individuellen Fallbehandlung abgelöst wurde. Weitere Restriktionen betrafen die dänische Praxis der Asylanerkennung, die bis zur Einführung des neuen Asylgesetzes im Jahr 2002 europaweit die höchsten Anerkennungsraten hervorgebracht hatte. 2003 wurden die Unterstützungsleistungen für Asylbewerber im Verfahren gekürzt. Hochqualifizierten aus dem Ausland wurde hingegen die Arbeitsaufnahme in Dänemark erleichtert (Rosevare/Jorgensen 2005, 16 ff.).

In **Norwegen** begannen die Zu- und Abwanderungsraten bereits in den 1950er Jahren langsam zu steigen, trotz allem überwog die Auswanderung bis in die Mitte der 1960er Jahre hinein. Immigranten dieser Zeit waren vor allem Arbeitnehmer aus den umliegenden nordischen Staaten, welche vom gemeinsamen nordischen Arbeitsmarkt profitierten. Zudem bestand ein reger Austausch mit den USA und zum Teil auch mit westlichen Staaten Europas. Von Zeit zu Zeit akzeptierte das Land zudem eine begrenzte Zahl von Flüchtlingen, meist aus Staaten Osteuropas. Die Situation änderte sich 1967 graduell mit der Anwerbung ausländischer Arbeitnehmer aus Pakistan, der Türkei, Marokko und dem ehemaligen Jugoslawien, die lediglich als zeitweilig im Land arbeitende Personen betrachtet wurden. Auch Norwegen wurde in den 1970ern mit Arbeitsmarktproblemen konfrontiert. In der Folge wurden für Personen, welche nicht aus anderen nordischen oder westlichen Staaten zuwanderten, ab 1974 restriktivere Regelungen eingeführt, welche im Großen und Ganzen bis heute existent sind. Zuvor war die Arbeitsaufnahme für Drittstaatsangehörige relativ einfach gewesen. Der Anwerbestopp führte in Norwegen zu einer Stabilisierung der Zuwanderungszahlen, die Zusammensetzung der Zuwanderer hat sich jedoch, wie in anderen europäischen Ländern auch, gewandelt: Es kommen nicht mehr hauptsächlich junge Männer ins



---

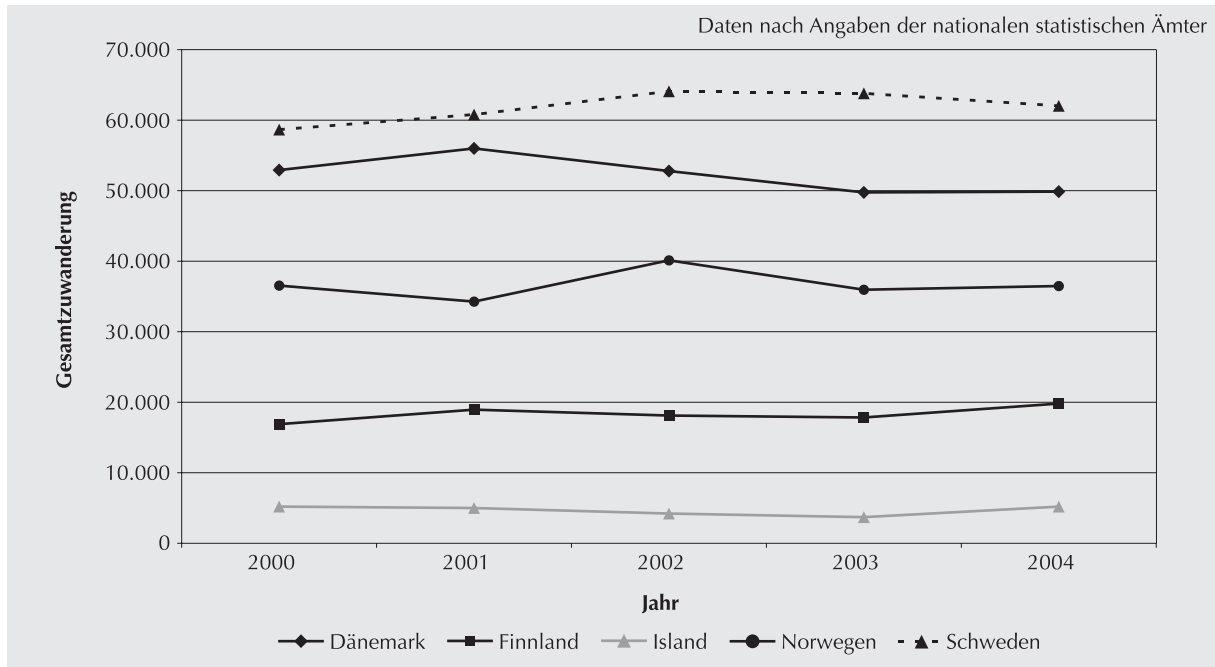
Land, sondern es dominiert der Familiennachzug. Seit den 1980ern hat die Zahl der Asylbewerber in Norwegen zugenommen, was sowohl zu institutionellen Reformen, als auch zu verschärften Regelungen im Asylbereich führte (Council of Europe 2002; ICMPD 1994, 38 ff.).

De facto war Norwegen bis in die 1970er Jahre hinein jedoch aufgrund der geringen Zuwanderungszahlen ein Auswanderungsland geblieben. Auf die politische Agenda und in das Bewusstsein einer breiten Öffentlichkeit gelang das Thema Zuwanderung erst mit dem 1995 erfolgten EU-Beitritt Schwedens und Finnlands, der für Norwegen die Konsequenz mit sich brachte, dem Schengener Abkommen beitreten zu müssen, um den gemeinsamen nordischen Raum beibehalten zu können. Gleichzeitig war das Thema von einer rechtsgerichteten Partei, welche aus in diesem Jahr stattfindenden lokalen und regionalen Wahlen als Wahlsieger hervorging, zum Wahlkampfthema gemacht worden (Brochmann 1999, 203 ff.).



## 1.2 Migrationsstatistiken und Statistiken zur ausländischen Wohnbevölkerung im Vergleich

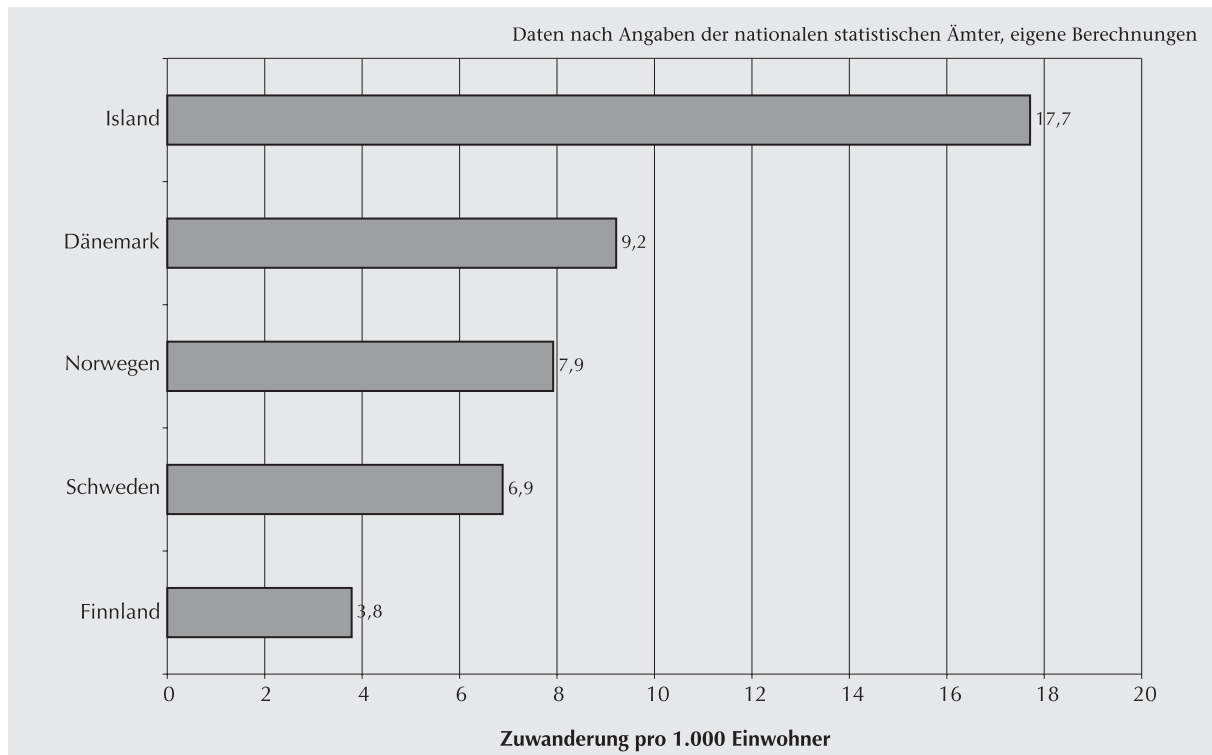
**Abbildung 1: Zuwanderung von In- und Ausländern in die nordischen Staaten von 2000 bis 2004**



Unter den fünf nordischen Ländern verzeichnete Schweden in den vergangenen fünf Jahren die höchsten Zuwanderungszahlen, gefolgt von Dänemark und Norwegen. Nach Finnland und Island kamen im Analysezeitraum vergleichsweise weniger Migranten. Allen fünf Ländern gemeinsam ist eine relativ stabile Migrationssituation, die sich in kaum veränderten Höhen ausdrückt (vgl. Abbildung 1).



**Abbildung 2: Zuwanderung in die nordischen Länder im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung im Jahr 2004**

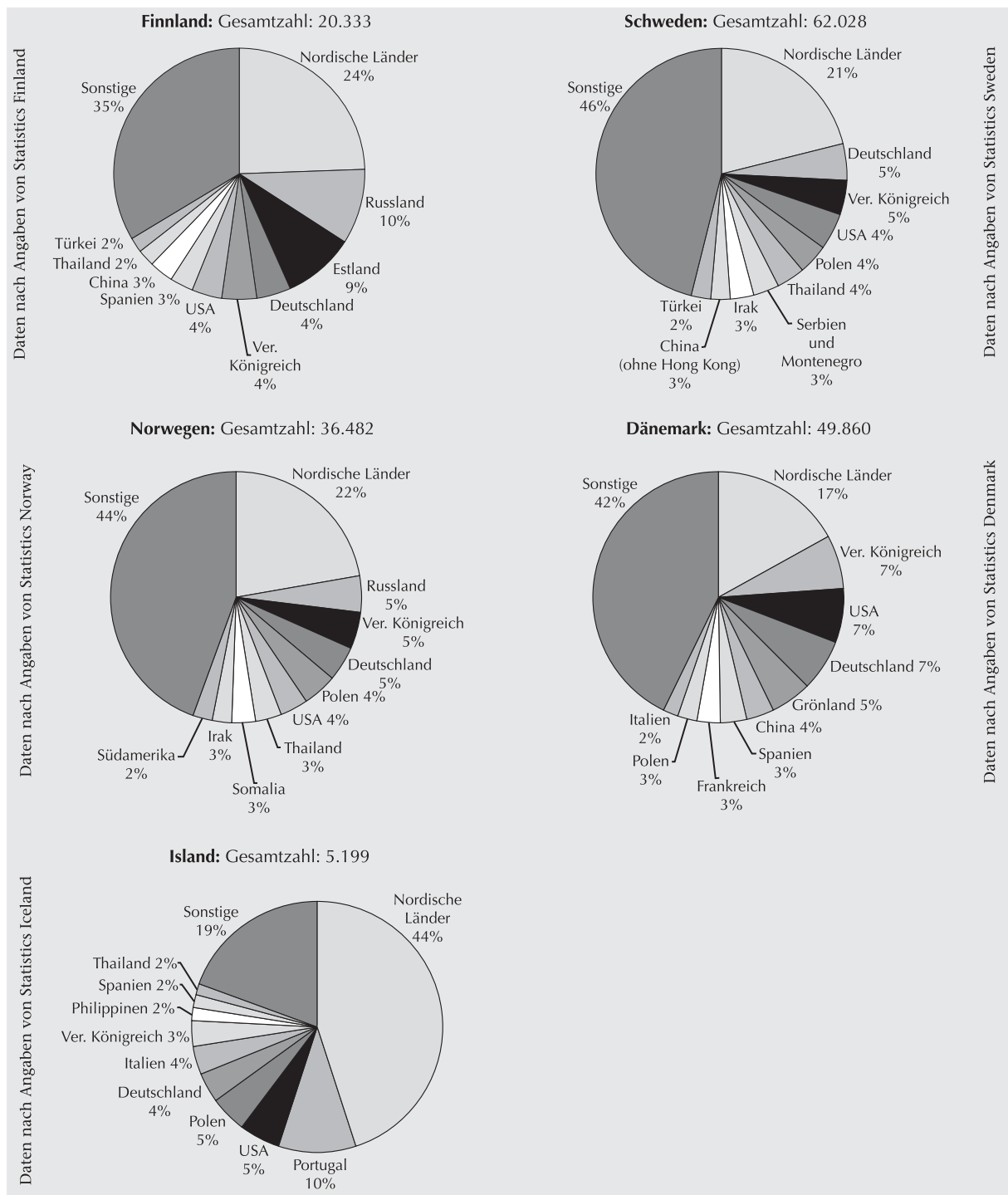


Betrachtet man die aktuelle Zuwanderung in die nordischen Länder im Verhältnis zur jeweiligen Gesamtbevölkerung, so weist allerdings Island im Verhältnis zur dort lebenden Bevölkerung das quantitativ höchste Migrationsgeschehen auf, gefolgt von Dänemark und Norwegen. Das bevölkerungsreichste der fünf Länder, Schweden, steht bei dieser Betrachtungsweise an vierter Stelle, den Abschluss bildet Finnland, das im Jahr 2004 lediglich 3,8 Zuwanderer pro 1.000 Einwohner aufgenommen hat (vgl. Abbildung 2).<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Im Vergleich mit anderen europäischen Ländern nimmt Dänemark, abgesehen von Island, fast genauso viel Zuwanderer pro Kopf auf wie Deutschland und mehr als das Vereinigte Königreich (vgl. hierzu Currie, im Erscheinen).



**Abbildung 3: Zuwanderung nach Herkunftsländern in die nordischen Staaten im Jahr 2004**

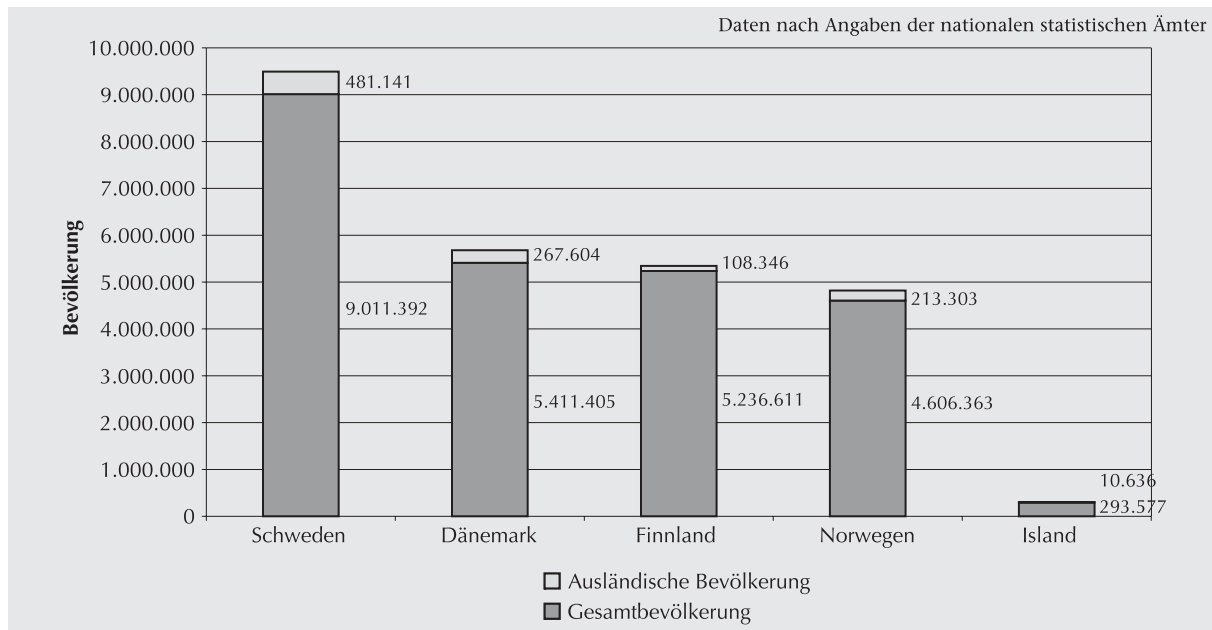


Um das Wanderungsgeschehen zwischen den nordischen Staaten abbilden zu können, wurde für die betroffenen Länder bei der Zuwanderung nach Herkunftsländern für das Jahr 2004 eine gesonderte Kategorie „Nordische Länder“ erstellt, welche sich je nach Aufnahmeland wechselnd aus der Zuwanderung aus Finnland, Schweden, Norwegen, Dänemark und Island zusammensetzt. Bei Dänemark, Schweden, Finnland und Norwegen umfasst diese Kategorie zwischen 17% und 24%, lediglich Island fällt mit 44% aus der Reihe. Island weist somit bei seinem – im Vergleich zu den anderen Staaten – insgesamt niedrigen Zuwanderungsgeschehen einen hohen Austausch



mit den nordischen Ländern auf. Dies lässt sich in großen Teilen auf seine geographisch exponierte Lage zurückführen, die Zuwanderung aus weiteren Ländern nicht begünstigt.

**Abbildung 4: Ausländische Bevölkerung in den nordischen Staaten im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung zum Jahresende 2004**



Die Anteile der ausländischen Bevölkerung in den nordischen Staaten bewegen sich auf relativ niedrigem Niveau. Während Schweden mit 5,3%, Dänemark mit 4,9% und Norwegen mit 4,6% etwas höhere Anteile ausländischer Bevölkerung aufweisen, liegen die Anteile in Island (3,6%) und insbesondere in Finnland (2,1%) auf einem sehr niedrigen Niveau, insbesondere dann, wenn man sie mit Anteilen anderer europäischer Länder vergleicht<sup>5</sup>. Während Island und Finnland noch eine junge Einwanderungsgeschichte aufweisen und die Zuwanderungszahlen dort insgesamt relativ niedrig liegen, können die geringen Ausländeranteile der drei weiteren Länder sich trotz vergangener Zuwanderungsbewegungen zum Teil auch aus einer relativ liberalen Einbürgerungspraxis heraus erklären.

<sup>5</sup> Vgl. hierzu Currle, im Erscheinen



**Abbildung 5: Ausländische Bevölkerung in den nordischen Staaten nach Staatsangehörigkeiten zum Jahresende 2004**

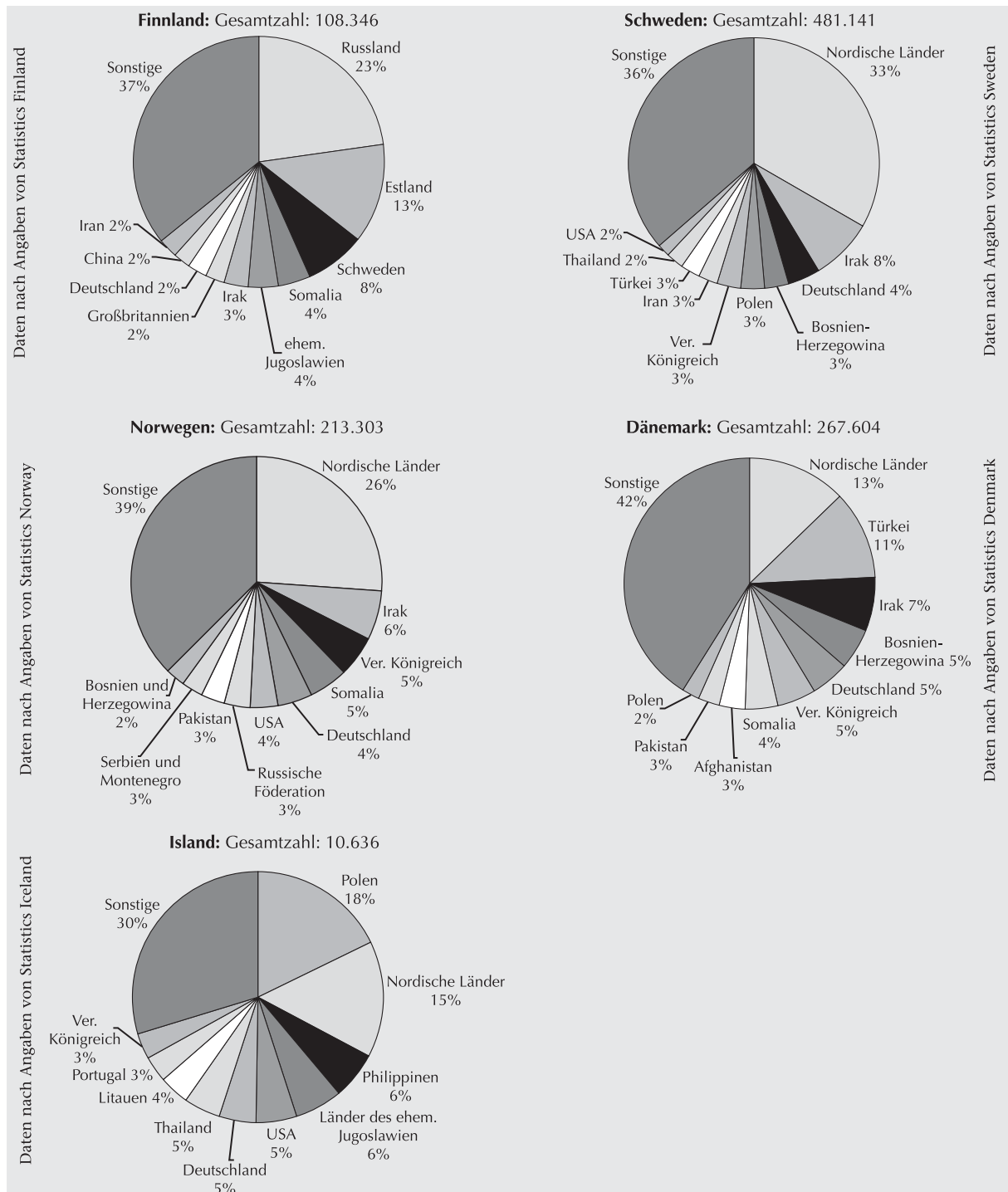


Abbildung 5 zeigt, dass die in Schweden, Norwegen, Island und Dänemark lebende ausländische Bevölkerung vorwiegend aus den jeweils übrigen nordischen Ländern stammt. In Schweden macht ihr Anteil ein Drittel aus, in Norwegen über ein Viertel und in Dänemark 13%. Unterschiedlich hierzu stellt sich die Situation in Finnland und Island dar. Die nordischen Länder machen in diesen Fällen nicht den höchsten Teil der ausländischen Bevölkerung aus. In Island setzt sich die größte Gruppe der relevanten Untersuchungseinheit aus Personen mit polnischer Staatsangehörigkeit



rigkeit (18%) zusammen. Ihnen folgen Personen aus Norwegen, Dänemark, Finnland und Schweden (15%). Unter den Ausländern Finnlands bilden die russischen Zuwanderer die größte Gruppe (23%), gefolgt von estnischen Staatsangehörigen (13%). In Finnland leben vor allem schwedische Staatsangehörige (8%). Zuwanderung aus anderen EU-Staaten in die nordischen Länder fand und findet nur in geringem Umfang statt.

### 1.3 Datenquellen und rechtliche Grundlagen der Migrationsstatistiken

Alle fünf nordischen Länder besitzen ein zentrales Bevölkerungsregister, welches als Datenquelle für die Erstellung der nationalen Migrationsstatistiken dient. Die jährlichen Migrationsstatistiken werden von den zentralen statistischen Ämtern publiziert. Die Bevölkerung der nordischen Länder kann anhand einer persönlichen Kennnummer identifiziert werden, die auf nationaler Ebene vergeben wird und sich somit von Land zu Land unterscheidet. Im folgenden werden für jedes Land kurz die Datenquellen der Migrationsstatistiken geschildert sowie die dazu gehörigen rechtlichen Grundlagen genannt. Abschließend werden die unterschiedlichen Definitionen von Migranten (Drittstaatsangehörige) erläutert, welche die Voraussetzung dafür bilden, wann ein Zuwanderer in die Wanderungsstatistik eingeht.

In **Schweden** weist die Bevölkerungserfassung eine lange, von Kontinuität geprägte Tradition auf. Bis 1991 lag die Verantwortung für die Erfassung der gesamten schwedische Bevölkerung bei der Schwedischen Kirche. Am 1. Juli 1991 ging die Verantwortlichkeit auf die nationalen Steuerbehörden über. Insgesamt existieren zehn Steuerbehörden auf regionaler Ebene und 116 Behörden auf lokaler Ebene, welche für die Bevölkerungserfassung zuständig sind. Seit 1974 besitzt jede in Schweden gemeldete Person eine eigene Identitätsnummer, die ein Leben lang unverändert erhalten bleibt. Grundlage für diese Identitätsnummer ist die obligatorische Anmeldung bei der Steuerbehörde (durch Geburt oder Zuzug). Im Bevölkerungsregister erfasst werden Name, Alter, Geschlecht, Familienstand, Ehegatte und Kinder unter 18 Jahren, Geburtsort, Geburtsland, Nationalität, Zu- oder Abwanderungsdatum und Herkunfts- oder Zielland im Falle einer Wanderung sowie die aktuelle Wohnadresse. In Schweden gelten Personen dann als dauerhafte Migranten, wenn sie beabsichtigen, ein Jahr zu bleiben.

Die für Schweden relevanten Gesetzesvorlagen („Gesetz zur Registrierung der Bevölkerung“, „Gesetz über die Bevölkerungsregister“) traten am 1. Juli 1991 in Kraft. Während ersteres festlegt, wo und wann eine Person registriert werden muss, regelt das zweite Gesetz Zweck und Benutzung der Register. In Schweden besitzt die Informationsfreiheit Verfassungsrang. Aus dem Prinzip der Informationsfreiheit resultiert das Recht auf Einsicht in offizielle Dokumente für jedermann. Dies schließt zwar sensitive personenbezogene Daten aus; auf der Basis der Informationsfreiheit hat jedoch jede Person das Recht, Informationen aus dem Bevölkerungsregister, auch über andere Personen, zu erhalten. Jede Person hat jedoch das Recht, die Herausgabe von Informationen





per Vermerk im Register verweigern zu lassen. Ausnahmen werden z.B. auch bei erwarteten Nachteilen für einzelne Personen wie erwartete Belästigungen gemacht. Der (genannte) Verwendungszweck der Daten bestimmt dabei die Art der herausgegebenen Informationen. Offizielle Stellen, die das Bevölkerungsregister nutzen, sind die nationale Polizeibehörde, das zentrale statistische Amt, das nationale Wohlfahrtsunternehmen sowie die nationale Migrationsbehörde.

**Finnland** schöpft die Daten für seine Migrationsstatistik aus dem zentralen Bevölkerungsregister „Vestorekisterikeskus“. Das Register besteht seit 1969 und ist dem Innenministerium unterstellt. Jede als dauerhaft in Finnland lebende Person geht mit Hilfe einer persönlichen Identifikationsnummer in dieses Register ein. Die Kennnummer wird zu Identifizierungszwecken in Banken, Krankenhäusern und Registern verschiedener Behörden verwandt. Personen, die beabsichtigen, länger als ein Jahr in Finnland zu bleiben, sind dazu verpflichtet, sich innerhalb von sieben Tagen bei der für die Zuzugsgemeinde zuständigen Meldebehörde – es existieren insgesamt 36 solcher Behörden – registrieren zu lassen. Personen, die einen kürzeren Aufenthalt als ein Jahr planen, werden auf Antrag ebenfalls im Bevölkerungsregister erfasst und erhalten eine Kennnummer. Dies kann dann notwendig sein, wenn z.B. Banken oder Arbeitgeber eine Kennnummer benötigen. Diese Personen gehen allerdings nicht als dauerhafte Bewohner ein, sondern werden als temporäre Migranten geführt. Die Kennnummer dieser Migranten berechtigt sie zudem nicht automatisch zur Inanspruchnahme sozialer Leistungen.

Daten von permanenten Migranten gehen mit folgenden Variablen in das Bevölkerungsregister ein: Name, Geburtstag, Nationalität, Familienstand und Adresse. Die Informationen aus dem Bevölkerungsregister werden für folgende Zwecke verwendet: Organisation von Wahlen, Steuerfestsetzungen, Gesundheitsversorgung, Gerichtsverwaltung und statistische Zwecke. Das Informationssystem über die Bevölkerung auf lokaler Ebene enthält neben Daten zu Individuen, Daten zu Gebäuden, Wohnungen und Immobilienbesitz.

In **Dänemark** sind alle Bewohner im zentralen Bevölkerungsregister „Folkeregisteret“ erfasst, das als Grundlage für die Migrationsstatistiken dient. Rechtliche Basis ist zum einen das „Gesetz zur Datenverarbeitung“ sowie das „Gesetz zum zivilen Registrierungssystem“. Beide traten am 1. Juli des Jahres 2001 in Kraft und erfüllen die Anforderungen der EU-Richtlinie 95/46/EC bezüglich des Datenschutzes persönlicher Daten. Daneben garantiert das Gesetz den Zugriff auf die Daten für Verwaltung und Öffentlichkeit. Während die Öffentlichkeit lediglich Zugriff auf nicht-personenbezogene Daten erhält, können Verwaltungsinstitutionen dann auf die Personendaten zugreifen, sofern dies für die Durchführung ihrer Arbeit erforderlich ist. Auf Antrag können Eingetragene Schutz für ihre Daten erhalten.

In Dänemark gehen Zuwanderer bereits bei einem geplanten Aufenthalt von nur drei Monaten in das Bevölkerungsregister als dauerhafte Migranten ein. Alle Registrierten erhalten eine persönli-



---

che Registriernummer, die zur Identifikation im Kontakt mit allen öffentlichen Behörden dient. Bis 1968 ein beim Innenministerium angegliedertes zentrales Bevölkerungsregister gegründet wurde, war die Bevölkerung Dänemarks in lokalen Registern erfasst worden. Die enthaltenen Informationen sind: die persönliche Registriernummer, Name, Adresse, Familienstand, Ehepartner, Geburtsort, Staatsangehörigkeit, Beruf, Kirchengzugehörigkeit, Wahlrechte.

Das Datenmaterial für die Migrationsstatistiken **Norwegens** wird aus dem nationalen Bevölkerungsregister gewonnen. Seit 1995 basiert das Material auf den Angaben des bei der Steuerbehörde angegliederten zentralen Bevölkerungsregisters. Daten für die Jahre 1968 bis 1994 stammen aus der vorherigen Erfassung, dem Nationalen Bevölkerungsregister, das 1964 ins Leben gerufen worden war. Zur selben Zeit wurde eine 11stellige nationale Identifikationsnummer (PIN-Code) für alle in Norwegen ansässigen Personen eingeführt. Die Pflege des Bevölkerungsregisters wird sowohl von den lokalen Steuerbehörden als auch von den Meldebehörden betrieben. Das Bevölkerungsregister dient neben seiner Funktion als Grundlage für Statistiken auch der nationalen Steuerbehörde als Datengrundlage und wird für die Planung öffentlicher Aufgaben genutzt. Änderungen und Updates im Register werden dem zentralen statistischen Amt auf elektronischem Wege zugeleitet. Gemäß dem „Population Registration Act“ vom 16. Januar 1970 geht eine in Norwegen dauerhaft ansässige Person in das Bevölkerungsregister mit ihrem Hauptwohnsitz ein. Als dauerhafter Zuwanderer gelten Migranten in Norwegen dann, wenn für mindestens sechs Monate im Land zu bleiben beabsichtigen.

Das nationale Personenregister **Islands** verzeichnet alle in Island wohnhaften Personen seit 1952. Die erfassten persönlichen Variablen reichen von der Kennnummer, über den Namen und die Adresse bis hin zur Erfassung aller zivilrechtlichen Änderungen im Laufe des Lebens. Jedes Jahr wird auf der Basis des nationalen Register ein Einwohnerregister erstellt, welches als Grundlage für die in Island stattfindenden Wahlen dient. Die Kennnummer wird bei der Geburt oder bei einem Zuzug ins Land ausgestellt.



## 2. Die praktische Durchführung des Austauschs von Bevölkerungsdaten bei einem Umzug in einen Nachbarstaat (Inter-Nordic Migration Certificate)

In der Gemeinschaft der nordischen Staaten existiert eine lange Tradition der Länder übergreifenden Zusammenarbeit, die sich auf einen gemeinsamen geschichtlichen und kulturellen Hintergrund stützen kann. Die nordische Zusammenarbeit umfasst zahlreiche Bereiche, die sich auch auf die Bereiche Migration und Integration erstrecken. Dem 1952 gegründeten Nordischen Rat gehören Repräsentanten Norwegens, Schwedens, Dänemarks, Islands und Finnlands (seit 1955) genauso an wie Vertreter aus den zu Dänemark gehörenden, weitgehend autonomen Regionen Grönland und Faröer Inseln sowie der zu Finnland gehörenden autonomen Region Åland. Die aus den Parlamenten entsandten Abgeordneten nutzen den Rat als Forum zu Vertretung ihrer Interessen. Seit 1971 existiert zusätzlich der Nordische Ministerrat, der die Zusammenarbeit der Länder auf Regierungsebene unterstützt.

Trotz eines ausgeprägten Souveränitätsbewusstseins der einzelnen Länder war die Überwindung nationaler Grenzen stets ein wichtiges Kooperationsziel gewesen, um freien Personen-, Güter- und Dienstleistungsverkehr gewährleisten zu können. Diesem Ziel diente das im Jahr 1954 von Dänemark, Finnland, Schweden und Norwegen geschlossene Abkommen über einen gemeinsamen nordischen Arbeitsmarkt. Island trat diesem Abkommen 1982 bei. Noch im selben Jahr 1954 wurde die Nordische Passunion verwirklicht, welche die Abschaffung der Grenzkontrollen zwischen den beteiligten Staaten zur Folge hatte.<sup>6</sup> Alle Staatsbürger der beteiligten nordischen Länder haben seitdem die Möglichkeit, ihren Wohnsitz in den beteiligten Ländern zu nehmen, ohne eine Aufenthaltserlaubnis beantragen zu müssen. Für die Arbeitsaufnahme wird keine Arbeitserlaubnis benötigt. Die Freizügigkeit zwischen den nordischen Ländern war damit von Beginn an auf einem weitaus höheren Level als die Freizügigkeit zwischen den EU-Ländern, da sie z.B. auch Rentner, Studenten oder Arbeitslose einschließt. Zudem war man bestrebt, die Sozialversicherungssysteme weitgehend anzugleichen (Fischer/Straubhaar 1996, 103). Zahlreiche Studienergebnisse haben ergeben, dass die Größe der intra-nordischen Migrationsbewegungen abhängig ist von Durchschnittseinkommen und Arbeitslosenzahlen in den Zielländern sowie der Arbeitsmarktlage in den Herkunftsländern<sup>7</sup> (Gustavsson 2002, 241).

---

<sup>6</sup> Infolge des Beitritts der EU-Länder Schweden, Finnland und Dänemark zum Schengener Abkommen trafen die Nicht-EU-Mitglieder Norwegen und Island sowie Grönland und die Faröer Inseln ein Abkommen mit der EU über die Teilnahme am Schengener System, so dass eine Beibehaltung der Nordischen Passunion gewährleistet war.

<sup>7</sup> So reisten z.B. allein 1989 über 10.000 norwegische Staatsbürger in Schweden zum Zweck der Arbeitsaufnahme ein und stellten in diesem Jahr die größte Gruppe (Ornbrand 1999, 310).



**1989 schlossen die nordischen Länder das so genannte Inter-Nordic Migration Agreement, das weltweit einzige System des Datenaustausches auf internationaler Ebene für Wanderungen zwischen den beteiligten Ländern. Ziel dieses Abkommens ist, bei einem Umzug innerhalb der nordischen Länder den Datenaustausch der Meldedaten zu erleichtern, und auf diese Weise die An- und Abmeldung der Bewohner administrativ zu vereinfachen (s. auch Punkt 3).**

Für die Praxis existiert ein eigens hierfür geschaffenes Formular, das in allen Ländern, abgesehen von der Sprache, gleich gestaltet sein muss, das so genannte „Inter-Nordic Migration Certificate“. Das Formular wurde von den zentralen Registerbehörden der Länder akzeptiert und enthält die folgenden personenbezogenen Informationen:

#### **Informationen des Inter-Nordic Migration Certificate**

Herkunftsland, Herkunftsgemeinde, Adresse, Zielland, Zielgemeinde, Adresse, Zuzugsdatum, Name, Namen der Kinder, Name des Ehepartners, Geschlecht, Geburtsdatum, Geburtsort, Familienstand, Staatsangehörigkeit, frühere Wohnsitze, Geburtsort des Ehepartners, Name der Eltern der unter 18jährigen Kinder, die nicht mitziehen, Ausstellungsdatum, Stempel und Unterschrift der zuständigen Behörde, registriertes, tatsächliches Zuzugsdatum und der Zeitraum, für den das Formular ausgestellt wurde.

Von Mitarbeitern der mit dem Verfahren befassten nordischen Verwaltungen wird das Inter-Nordic Migration Certificate als klar und einfach verständlich beschrieben. Es muss von Bewohnern nordischer Länder, die beabsichtigen, länger als ein halbes Jahr in ein anderes nordisches Land zu ziehen, im Herkunftsland von der dort zuständigen Behörde angefordert werden. Zeitgleich mit der Ausgabe der Inter-Nordic Migration Certificate wird eine für drei Monate gültiges „Inter-Nordic Residence Certificate“ ausgestellt. In Finnland sind die hierfür zuständigen Behörden die lokalen Meldebehörden, in Schweden die lokalen Steuerbehörden und in Norwegen die für das Bevölkerungsregister zuständigen Steuerbehörden. In Dänemark wird das zentrale Bevölkerungsregister von einer eigenen Behörde verwaltet. Nach dem Umzug in das andere Land, ist der Migrant verpflichtet, sich innerhalb eines bestimmten Zeitraumes, der von Land zu Land variiert, bei der zuständigen Behörde des Ziellandes zu melden, d.h. die Inter-Nordic Migration Certificate abzugeben. Die Migranten müssen hierzu nicht persönlich erscheinen. In Finnland bleibt hierfür sieben Tage Zeit, in Schweden vierzehn Tage, in Dänemark fünf Tage, und in Norwegen muss das Formular den Behörden binnen acht Tagen vorliegen. Wird versäumt, die erforderlichen Dokumente einzureichen, so fordern die lokalen Behörden des Ziellandes die entsprechenden Doku-



mente bei der Behörde der Herkunftsgemeinde an. Diese ist verpflichtet, die Dokumente innerhalb von 14 Tagen nachzureichen.<sup>8</sup>

**Als dauerhafter Migrant geht eine Person gemäß der landestypischen Bestimmungen in das Bevölkerungsregister ein, das als Grundlage für die Migrationsstatistiken dient. Wie eine Person registriert wird, entscheidet die Behörde des Ziellandes.** Die Registrierungsdaten müssen ohne zeitliche Verzögerung der Herkunftsgemeinde mittels des Inter Nordic Migration Certificate mitgeteilt werden. Erst wenn die Herkunftsgemeinde das Inter Nordic Migration Certificate erhalten hat, nimmt sie ihrerseits eine Änderung ihres Registers vor, was in diesem Fall bedeutet, dass der Emigrant aus dem Bevölkerungsregister gestrichen wird. Das Wegzugsdatum entspricht damit dem Zuzugsdatum der Zielgemeinde, abgesehen von einer leichten Verzögerung, die durch die Versendung der Formulare auf dem Postweg resultiert. Ausgeschlossen ist durch diese Prozedur die Deregistrierung durch bloße Abmeldung seitens eines Migranten: Eine Löschung aus dem Bevölkerungsregister ist für die Behörde des Herkunftslandes erst dann möglich, wenn eine entsprechende Meldung aus dem Zielland vorliegt.

Kann jedoch zwischen der Herkunfts- und der Zielgemeinde keine Einigkeit erzielt werden, wo der Migrant als dauerhaft ansässig gezählt wird und Eingang in das Bevölkerungsregister findet, so wird die Angelegenheit zur Klärung auf zentrale Registrierungsbehörden übertragen.<sup>9</sup> Unklarheiten können sich aus den unterschiedlichen Bestimmungen für die Definition dauerhafter Migranten in den nordischen Ländern ergeben. Wie bereits in Punkt 1.3 geschildert, beträgt die Aufenthaltsdauer als Kriterium für die Definition von Migranten in Norwegen sechs Monate, in Dänemark drei Monate und in Schweden und Finnland ein Jahr:

Sowohl für **Schweden** als auch für **Norwegen** gilt das Prinzip des **Hauptwohnsitzes**. Personen werden dort registriert, wo sie ihre meiste Zeit verbringen. Bei mehreren Wohnsitzen befindet sich der Hauptwohnsitz in der Regel dort, wo die Familie ansässig ist bzw. wo die entsprechende Person arbeitet. Sowohl in Schweden, als auch in Norwegen gilt ein Zuwanderer vom Tag seines Zuzugs an als dauerhafter Migrant, wenn er oder sie eine mindestens einjährige Aufenthaltserlaubnis besitzt oder beabsichtigt, ein Jahr in Schweden bzw. sechs Monate in Norwegen zu bleiben.

In **Finnland** gilt ein Zuwanderer vom Tag seines Zuzugs an als dauerhafter Migrant, sofern er oder sie im Besitz einer Aufenthaltserlaubnis für ein Jahr ist bzw. beabsichtigt, für ein Jahr zu bleiben. Es wird also auch in Finnland keine ex-post-Feststellung getroffen, sondern eine ex-ante Absichtserklärung herangezogen. Ob ein Aufenthalt als dauerhaft angesehen wird oder nicht,

---

<sup>8</sup> Diese Informationen entstammen verschiedenen Informationstexten und –broschüren der für die Bevölkerungsregistrierung zuständigen Behörden der nordischen Länder. Die Informationspolitik dieser Behörden ist qualitativ hoch; eine Vielzahl an Informationen wird über das Internet verfügbar gemacht.

<sup>9</sup> Nach Aussagen finnischer und schwedischer Behördenmitarbeiter treten Probleme jedoch vergleichsweise selten auf.



hängt vom Zweck des Zuzugs ab. Rückkehrer, Zuwanderer im Rahmen des Familiennachzugs oder Arbeitnehmer werden als dauerhafte Migranten angesehen. Studenten z.B. gehen nicht als dauerhafte Migranten in das zentrale Register ein. Ausschließlich dauerhafte Migranten erhalten soziale Unterstützung von Seiten des zentralen Wohlfahrtsunternehmens KELA.

In **Dänemark** gehen Drittstaatsangehörige, die sich bereits für mehr als drei Monate niederlassen wollen, in das Bevölkerungsregister ein und erhalten im Anschluss daran eine Kennnummer. Besteht von Seiten der dänischen Registerbehörden die Annahme, dass sich der Migrant kürzer als drei Monate im Land aufhält, kann mit dem Registereintrag drei Monate gewartet werden. EU-Bürger und Staatsbürger der anderen nordischen Länder gelten ab einem beabsichtigten Aufenthalt von sechs Monaten als Zuwanderer. In Dänemark gilt das Prinzip des Hauptwohnsitzes.

**Der Austausch der Bevölkerungsdaten zwischen den nordischen Ländern erfolgt nach wie vor auf konventionellem Wege, d.h. die Behörden tauschen die Formulare auf dem Postweg aus.** Für das Jahr 2006 ist die Einführung eines gemeinsamen Computersystems in allen fünf beteiligten Ländern geplant, so dass die Daten auf elektronischem Wege weitergegeben werden können. Erst dann wird das Zuzugsdatum eines Migranten in Land B exakt dem Wegzugsdatum aus Land A entsprechen. Bisher resultiert aus der Übersendung der Formulare auf dem Postweg eine leichte Zeitverzögerung, so dass die Migrationsstatistiken nicht hundertprozentig kohärent sind (vgl. hierzu Punkt 8: Qualität der Daten).

### **3. Die rechtlichen Grundlagen des Austauschs von Bevölkerungsdaten**

Der Austausch der Bevölkerungsdaten zwischen den nordischen Ländern basiert auf dem Inter-Nordic Migration Agreement zwischen Dänemark, Schweden, Norwegen, Finnland und Island. Der Vertrag wurde am 8. Mai 1989 unterzeichnet und trat am 1. Oktober des darauf folgenden Jahres in Kraft. Der Vertrag beinhaltet Regelungen zur Registrierung der Bevölkerung der nordischen Länder und betrifft alle Einwohner (nicht Staatsbürger) nordischer Länder, die beabsichtigen, für länger als ein halbes Jahr ihren Wohnsitz in einem anderen der nordischen Länder zu nehmen. Jeder der beteiligten Staaten kann jederzeit vom Vertrag zurücktreten. Die Zeit hierfür beträgt sechs Monate, wobei allen Vertragspartnern vorab eine Ankündigung zur Verfügung gestellt werden muss.

Wie bereits in Punkt 1.3 beschrieben wurde, beruhen die Nutzung und Aufbereitung der Bevölkerungsdaten in den beteiligten Ländern auf nationalen Gesetzen, die sich in allen Ländern weitgehend ähneln und die Voraussetzungen für einen internationalen Datenaustausch insofern begünstigen, als sie öffentlichen Institutionen Zugriff auf die Bevölkerungsdaten einräumen, sollte dies für die Arbeit der Behörde notwendig sein.



#### 4. Die Konsequenzen des Austauschs von Bevölkerungsdaten

Der Austausch von Bevölkerungsdaten auf internationaler Ebene erfordert bilaterale bzw. multilaterale Abkommen zwischen den beteiligten Ländern. Wie aus Punkt 2 bereits hervorgegangen ist, existiert in den Nordischen Ländern eine lange Tradition der gemeinsamen Zusammenarbeit, die auf gemeinsamen kulturellen, sprachlichen und geschichtlichen Hintergründen beruht. Das Dänische, Norwegische und Schwedische besitzen gemeinsame Wurzeln. Finnisch wird zwar nicht ohne weiteres verstanden, jedoch ist das Schwedische in Finnland zweite Landessprache. Der Austausch von Daten erfordert eine Kooperation der beteiligten Behörden auf lokaler Ebene. Trotz des gemeinsamen Formulars treten diese Behörden über die Grenzen hinweg in Kontakt, wenn es zu Unstimmigkeiten in der Registrierung einzelner Personen kommt oder dann, wenn von Migranten versäumt wurde, Formulare fristgerecht abzugeben. Die Mitarbeiter der beteiligten Behörden müssen dementsprechend in der Lage sein, sich sprachlich verständigen zu können. Bei einer internationalen Kooperation im Bereich Datenaustausch stellt sich für Deutschland demnach die Frage, ob eine Kooperation außerhalb eines gemeinsamen Sprachraumes sinnvoll erscheint. Ein hoch-standardisiertes Verfahren wie das nordische System vermindert jedoch laut Aussage verschiedener mit der Prozedur befasster Mitarbeiter (z.B. von Västöräkisterikeskus Finnland oder Skatteverket Schweden) die Anforderungen an eine gemeinsame Verständigung.

Als Voraussetzung für die Einführung eines internationalen Datenaustausches muss ferner die Bedeutung des Datenschutzes in Deutschland diskutiert werden. Während in Deutschland das Recht des Einzelnen auf informationelle Selbstbestimmung besteht, existiert in den nordischen Ländern eine weitgehende Informationsfreiheit für die Nutzung öffentlicher Daten, wozu auch die Einträge in den Bevölkerungsregistern zählen.<sup>10</sup> In Deutschland werden Personenstandsdaten selbst innerhalb des Landes anderen Behörden nicht zugänglich gemacht, was ein internationaler Austausch zwischen den Meldebehörden jedoch garantieren müsste. Hier wäre zum einen ein generelles „Umdenken“ sowie in der Folge Gesetzesänderungen notwendig. Dies muss jedoch vor dem Hintergrund der deutschen Geschichte mit besonderer Sorgfalt erfolgen. Als weiteres Hindernis für eine Verwirklichung muss die dezentralisierte Gesetzgebung in Deutschland in Bezug auf den Datenschutz genannt werden. Die nordischen Länder hingegen sind zentralisierte Staaten.

---

<sup>10</sup> Zu den Fragen des Datenschutzes vgl. auch Lederer 2004, 123 ff.



## 5. Die Bedeutung des Datenaustausches im Hinblick auf die ausländische Bevölkerung

Im folgenden sollen eventuelle Vor- und Nachteile für die Bevölkerung, die vom Austausch der Daten betroffen ist, d.h. für die intra-nordischen Migranten, diskutiert werden. Es handelt sich zum Teil um Staatsbürger der nordischen Länder, aber auch die ausländische Bevölkerungsgruppen sind betroffen.

Als erster Vorteil kann sicher das für den Migranten **vereinfachte Verfahren** genannt werden: Aufgrund des in allen fünf Ländern einheitlichen und klaren Formulars, das zudem in verschiedenen Sprachen erhältlich ist, werden Fehler beim Ausfüllen des Formulars weitgehend unterbunden. Im Zielland muss der Zuwanderer das Formular der dortigen zuständigen Meldebehörde innerhalb einer gesetzlich festgelegten Frist zukommen lassen. Es ist also zum einen nicht notwendig, persönlich bei der dortigen Meldebehörde zu erscheinen. Zum anderen entspricht das Abmeldeformular dem Anmeldeformular im Zielland, was eine für den Migranten erleichterte Verfahrensform bedeutet und eine **höhere Beteiligung** erleichtert.

Die Bedeutung, die das Verfahren für die ausländische Bevölkerung im Hinblick auf den **Datenschutz** besitzt, ist in den nordischen Ländern anders, als dies in Deutschland der Fall wäre. Nach übereinstimmenden Aussagen befragter Behördenmitarbeiter ist in den nordischen Ländern der Zugriff auf personenbezogene Daten für Behörden in ihrem Zuständigkeitsbereich selbstverständlich und wird auch weitestgehend von der Bevölkerung akzeptiert. Nichtsdestotrotz sind sensitive Daten vor einem Zugriff durch alle Behörden geschützt. Nach Angaben finnischer Behördenmitarbeiter werden zum Teil die Zugriffe auf personenbezogene, sensitive Daten sogar gespeichert, um Missbräuche zurückverfolgen zu können. Dies zeigt in Bezug auf den Datenschutz, dass in den nordischen Ländern völlig andere Bedingungen als in Deutschland vorliegen (vgl. hierzu ausführlicher Punkt 9).

Das Verfahren des Datenaustausches führt dann, wenn Unklarheiten zwischen den beteiligten Behörden auf internationaler Ebene auftreten, zu Zeitverzögerungen im Registrierungsverfahren. Dies kann für die betroffenen Migranten erhebliche **Nachteile** für den Zeitraum, für den sie keine **Kennnummer** im Zielland besitzen, mit sich bringen. Soziale Leistungen können ohne Personennummer nicht in Anspruch genommen werden. Zum Teil wird sie auch für den Kontakt mit privaten Institutionen, wie z.B. Banken und Versicherungen benötigt.





## 6. Der Nutzen des Austauschs von Bevölkerungsdaten

Unter diesem Punkt sollen die Vorteile des Austauschs gegenüber national begrenzten Verfahren beschrieben werden, die sich aus den potentiellen Verbesserungen der Migrationsstatistiken ergeben. Migrationsstatistiken dienen zum einen als Grundlage migrations- und integrationspolitischer Entscheidungen. Von einer Verbesserung profitieren demnach politische Entscheidungsträger auf verschiedenen politischen Ebenen. Zum anderen werden Migrationsstatistiken für die sozialwissenschaftliche Forschung benutzt. Auf der anderen Seite verbessert die höhere Qualität der Bevölkerungsregistrierung auch die Grundlage steuer- und finanzpolitischer Entscheidungen von Gebietskörperschaften.

Die im europäischen Vergleich höhere Qualität der nordischen Migrationsstatistiken ergibt sich aus folgenden Gründen:

- Der verminderte bürokratische Aufwand für die einzelnen Personen für An- und Abmeldungen erleichtert eine höhere „Beteiligung“ am Verfahren. Die Zahl der Untererfassungen aufgrund fehlender An- oder Abmeldungen wird gesenkt.
- Durch den unmittelbaren Kontakt und das Zusammenwirken der beteiligten Behörden auf internationaler Ebene entspricht das Wegzugsdatum in Land A dem Zuzugsdatum in Land B weitestgehend. Die Statistiken sind auf internationaler Ebene also kohärent.
- Eine doppelte Registrierung von Migranten ist de facto nicht möglich, da sowohl die An-, als auch die Abmeldung nur auf der Basis des Inter-Nordic Migration Certificate erfolgt. Sollte Klärungsbedarf bestehen, treten die beteiligten Behörden in Kontakt.

Auf nationaler Ebene lassen sich Registrierungsfehler durch ein zentrales System der Bevölkerungserfassung, auf internationaler Ebene durch den Austausch von Bevölkerungsdaten vermeiden. Die Zahl der de facto in einer bestimmten Gemeinde Deutschlands ansässigen Bewohner wäre für die politischen Entscheidungsträger verschiedener Ebenen von Relevanz:

- Verlässliche Daten zum Bevölkerungsbestand mit Migrationshintergrund ist unabdingbar für integrationspolitische Entscheidungen.
- Sowohl aktives als auch passives Wahlrecht ist an den Wohnort einer Person gekoppelt. Wenn Doppelregistrierungen vermieden werden, kann auch die doppelte Inanspruchnahme sowohl aktiven als auch passiven Wahlrechts auf nationaler Ebene ausgeschlossen werden. Dasselbe gilt für die Möglichkeit, an europäischen Wahlen in verschiedenen Staaten teilzunehmen.
- Für deutsche Kommunen ist die präzise Registrierung ihrer Bewohner im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs von Interesse: Die Zahl der Einwohner einer Gemeinde zum Ende jedes Jahres ist auch für Schlüsselzuweisungen eine wichtige Maßzahl. Als



Mittel der Gemeindefinanzierung im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs ist die Schlüsselzuweisung als zweckfreie Zuweisung zur allgemeinen Finanzierung der Ausgaben des Verwaltungshaushaltes konzipiert.

- Bei der Verteilung der Steuereinnahmen auf die Gebietskörperschaften wird die Einwohnerzahl als Maßstab herangezogen.

## 7. Die Kosten des Austauschs von Bevölkerungsdaten

Eine Kosten-Nutzen-Analyse kann an dieser Stelle nicht vorgenommen werden. Keiner der an den Interviews beteiligten Mitarbeiter der Behörden in den nordischen Ländern konnte eine Auskunft darüber geben, wie viel seiner Arbeitszeit auf den Austausch an Bevölkerungsdaten verwendet wird. Generell wird von der Einführung des gemeinsamen Computersystems im kommenden Jahr eine **Vereinfachung der Abläufe** sowie, damit verbunden, eine **Reduzierung der Arbeitszeit** erwartet. Von Rolf Ahlfors wird eine höhere Kosteneffizienz erwartet, obwohl die Entwicklungskosten hoch seien. Genaue Zahlen liegen jedoch nicht vor.

## 8. Die Qualität der Daten

Das nordische System der Erfassung von Bevölkerungsdaten und der daraus erstellten Statistiken, wozu auch die Migrationsstatistiken zählen, gelten weltweit als System höchsten Standards, das sich seit der Unterzeichnung des Inter-Nordic Migration Agreements weiter verbessert hat. Alle befragten Experten aus den nordischen Ländern waren sich in diesem Punkt einig und beurteilten die Migrationsstatistiken als **reliabel und valide vor allem im internationalen Vergleich**.

Ein gemeinsames System des Austausches garantiert z.B. die **Vermeidung von Doppelzählungen**. Zudem führt die erleichterte An- bzw. Abmeldung zu einer hohen Beteiligung am Meldeverfahren. Hier ist jedoch zu berücksichtigen, dass in nordischen Ländern eine Inanspruchnahme sozialer Leistungen nur mit einer Identifikationsnummer möglich ist und somit für das Interesse an einer Registrierung andere Voraussetzungen vorliegen als z.B. in Deutschland.

Die **Prozedur der Datensammlung** wird von Börje Andersson (Statistik Schweden) als reliabel aufgrund der zugrunde liegenden Datenquelle eingeschätzt. Das gemeinsame Formular, das Inter-Nordic Migration Certificate begünstigt die Reliabilität der Daten zu den intra-nordischen Migrationsbewegungen. Durch seine Klarheit werden Fehler beim Ausfüllen minimiert, so dass in der Praxis keine Probleme mit der Prozedur bekannt sind (Rolf Ahlfors, Väestörekisterikeskus).



Im Moment liegen laut des befragten Mitarbeiters von Statistik Finnland trotz einer generell positiven Einschätzung der Qualität der Daten jedoch Differenzen von einigen hundert Personen pro Jahr zwischen den nordischen Statistiken vor, die aus einem Abgleich der Einzelstatistiken ersichtlich werden.<sup>11</sup> Diese **Differenzen** gehen nach Aussage von Mitarbeitern verschiedener statistischer Behörden zum Teil auf **Erfassungsfehler der Registrierungsbehörden** sowie auf **Zeitverzögerungen im Registrierungsprozess** zurück: Bis eine Person im Herkunftsland als Emigrant in die Statistik eingeht, vergeht in der Regel einige Zeit. Die Qualität der Migrationsstatistik leidet demnach zum einen in Spitzenzeiten, zum anderen am Jahresende, wenn die Statistik für das vergangene Jahr erstellt wird. Die Anzahl der Fehler werden jedoch von verschiedenen Befragten als unbedeutend eingestuft. Aus der für das Jahr 2006 geplanten Übertragung der Daten auf elektronischem Wege wird eine zügigere Übermittlung der Daten resultieren, so dass zumindest die Zeit, die das Inter-Nordic Migration Certificate auf dem Postweg verbringt, in Zukunft wegfällt. Zudem soll aus der Einführung die Vermeidung von Datenverlust resultieren.

Differenzen kleineren Ausmaßes resultieren nach Aussage eines Mitarbeiters von Statistik Norwegen zudem aus den **unterschiedlichen Erstellungsprozeduren der Migrationsstatistiken**. Bis 1998 wartete Statistik Norwegen zwei Monate zu Beginn jedes neuen Jahres auf Nachmeldungen, bevor die Statistik für das vergangene Jahr erstellt wurde. Seit 1999 folgt Norwegen der Regel, welche die anderen nordischen Länder von Beginn an anwendeten: Schweden, Finnland, Dänemark und Island warten jeweils das Ende des Januars ab, um ihre nationalen Gesamtwanderungszahlen zu kompilieren. Dennoch kommt es nach wie vor zu winzigen Inkohärenzen: Während der 1. Februar für Statistik Norwegen Stichtag ist, beginnt Statistik Schweden bereits am 31. Januar mit der Migrationsstatistik.

Größere Differenzen resultieren vielmehr aus der Tatsache, dass Norwegen Personen, die zwar im vergangenen Jahr zuwanderten, jedoch im Zuzugsjahr nicht im Bevölkerungsregister verzeichnet wurden, im nächsten Jahr als Zuwanderer registriert. Hintergrund dieses Verfahrens ist das Bestreben, die Gesamtzuwanderungszahlen zumindest über die Zeit hinweg korrekt wiederzugeben. Schweden wiederum wendet dieses Verfahren nicht an. Bislang konnte nach Auskunft von Statistik Norwegen trotz bilateraler Verhandlungen keine Einigung zwischen den statistischen Ämtern in Oslo und Stockholm erzielt werden.

Es gibt weitere Kritikpunkte: Sowohl in der Literatur (z.B. Fischer/Straubhaar 1996), aber auch ausnahmslos alle befragten Experten bemängeln die **verschiedenen zugrunde liegenden Definitionen von Migranten** in den nordischen Migrationsstatistiken: Während in Dänemark weitaus

---

<sup>11</sup> Laut eines Mitarbeiters von Statistik Norwegen liegen dabei Unterschiede vor. So seien die Migrationsstatistiken Dänemarks und Norwegens nach einem Abgleich kohärenter als die Statistiken Schwedens und Norwegens im Vergleich.



mehr Kurzzeitmigranten in die Statistiken eingehen, da bereits ab einem Aufenthalt von mehr als drei Monaten eine Person als Immigrant gilt, wird in den Statistiken Finnlands und Schwedens die von der UN empfohlene Aufenthaltsdauer von einem Jahr als Grundlage herangezogen. Kurzzeitmigranten sind in den Statistiken Finnlands und Schwedens demnach nicht enthalten. Aus diesem Grunde beurteilen Fischer und Straubhaar die Statistiken der nordischen Länder untereinander als nur bedingt vergleichbar (Fischer/Straubhaar 1996, 138 ff.). **Innerhalb des Datenaustauschsystems wird dieses Problem dadurch gelöst, dass grundsätzlich das Zielland über die Registrierung des Migranten entscheidet.** Nach Angaben von Mauri Nieminen vom statistischen Amt in Helsinki bedeutet dies beispielsweise für einen Abwanderer aus Finnland, der für sieben Monate nach Dänemark zuwandert, dass er, obwohl die finnische Definition für permanente Abwanderer erst ab einer Abwesenheitsdauer von einem Jahr greift, trotzdem als Abwanderer gilt, da er in Dänemark als permanenter Zuwanderer im Bevölkerungsregister geführt wird.

Als problematisch kann sich zudem der **beabsichtigte Aufenthalt** als zugrunde liegendes Kriterium erweisen. Ein de facto-Kurzzeitaufenthalt kann dadurch als Langzeitaufenthalt in die Migrationsstatistik eingehen. Beabsichtigt z.B. eine Person für zwei Jahre von Finnland nach Schweden zu wandern, ändert nach wenigen Monaten jedoch ihre Pläne und kehrt nach Finnland zurück, wird diese Person sowohl als Immigrant, als auch als Emigrant in beiden Ländern gezählt<sup>12</sup>

Nach Aussagen eines Mitarbeiters des finnischen Bevölkerungsregisters wird die Verordnung der Europäischen Union für die nordischen Staaten eine Herausforderung in Bezug auf die **Registrierung der Kurzzeitmigranten** bedeuten. Hier wird eine Qualitätsverbesserung erwartet, wenn verbindliche Regelungen für die Registrierung von Kurzzeitmigranten getroffen werden. Bislang gehen nicht alle Kurzzeitmigranten in die Bevölkerungsregister der nordischen Staaten ein.

---

<sup>12</sup> Thierry u.a. schlagen aus diesen Erwägungen heraus vor, ex-ante-Feststellungen als Grundlage für den Eingang in die Migrationsstatistik zwar zuzulassen, diese Ergebnisse jedoch als vorläufige Ergebnisse zu behandeln. Endgültige Ergebnisse sollten erst nach einer Überprüfung der tatsächlichen Aufenthaltsdauer nach einem Jahr vorgelegt werden (Thierry et al. 2005, 7).



## 9. Die Akzeptanz innerhalb der Bevölkerung der beteiligten Länder

Die Akzeptanz des Datenaustauschs von Seiten der Bevölkerung in den beteiligten Ländern betrifft zwei Ebenen: Zum einen die internationale Kooperation, zum anderen den Zugriff auf personenbezogene Daten. Wie zu Beginn von Punkt 2 bereits angeschnitten wurde, besitzt die **Kooperation der nordischen Länder eine lange Tradition**, welche auf breiter öffentlicher Zustimmung basiert. Dieser Konsens wird mit den auf gemeinsamen Fundamenten beruhenden Kulturen und Gesellschaften der nordischen Länder erklärt, so dass bestimmte Kooperationsformen als „gegeben“ genommen werden (Nordic Council 2002, 3 ff.).

Die Informationsfreiheit, d.h. das **Recht auf Zugang zu allen öffentlich produzierten Daten** und Informationen und die Möglichkeit, Verwaltungshandeln nachvollziehen zu können, indem Abläufe und Verfahren transparent gemacht werden, haben in skandinavischen Ländern eine lange Tradition. In Schweden besitzt die Informationsfreiheit sogar Verfassungsrang. Das Zugangsrecht zu öffentlicher Information ist ein „Jedermann-Recht“ und somit Bestandteil der politischen Kultur (Kuopus 2003, 3). Artikel 12 der finnischen Verfassung wiederum bestimmt seit 1999, dass „Dokumente und andere Aufzeichnungen in Besitz von Behörden öffentlich sind, sofern deren Öffentlichkeit aus unerlässlichen Gründen nicht durch Gesetz besonders beschränkt worden ist“ (Kuopus 2003, 5). Das in diesem Kontext verabschiedete „Gesetz über die Öffentlichkeit der Tätigkeit von Behörden“ (Öffentlichkeitsgesetz) umfasst neben dem Anspruch auf Informationen aus behördlichen Akten, die Schweigepflicht der bei einer Behörde Beschäftigten, die Geheimhaltungsregelungen für Akten, die für den Schutz privater und öffentlicher Interessen unumgänglichen Einschränkungen sowie die damit verbundenen Pflichten der Behörden. Die Ziele dieses Gesetzes bestehen zum einen darin, den Bürgern sowohl die Möglichkeit zur **Kontrolle der staatlichen Gewalt**, als auch zur Kontrolle der Verwendung öffentlicher Mittel zu geben. Ziel ist ferner die freie Meinungsbildung sowie die Wahrung eigener Interessen.<sup>13</sup> Der Umgang mit personenbezogenen Daten steht in den nordischen Ländern demnach in einem von Deutschland völlig verschiedenen politischen und öffentlichen Kontext. Nichtsdestotrotz sind auch in den nordischen Ländern Anpassungen nötig. So bereitet z.B. Dänemark für die Einführung des Datenaustausches auf elektronischem Wege eine neue Gesetzgebung vor, um dies zu ermöglichen.

Die Zahl der nordischen Bürger, deren Alltagsleben vom Funktionieren der Nordischen Verträge abhängt, steigt zunehmend. So verlagern jährlich über 40.000 Menschen ihren Wohnsitz von einem nordischen Land in ein anderes. Eine Umfrage zur nordischen Kooperation von sowohl Bürgern als auch von Verwaltungsstellen ergab jedoch unterschiedliche Sichtweisen Im Hinblick auf die praktische Kooperation und das tatsächliche Verwaltungshandeln. Während öffentliche Stellen aller nordischen Länder die nordische Kooperation als generell gut funktionierend beschreiben,

---

<sup>13</sup> Eine deutsche Übersetzung des Öffentlichkeitsgesetzes findet sich unter <http://www.finlex.fi/pdf/saadkaan/S9990621.PDF>.



schildern Staatsbürger nordischer Länder **Probleme, die bei einem Umzug anfallen**, obwohl die nordische Kooperation insgesamt als durchaus relevant angesehen wird. Probleme resultieren unter anderem aus Unterschieden in Steuersystemen, Wohlfahrtssystemen und Bildungssystemen (Norrback 2001, 3 ff.).

Ein weiteres Problem innerhalb des Inter-Nordic Migration Treaty besteht darin, dass, obwohl der Vertrag eine gut entwickelte Struktur bietet, die Registrierung der Bewohner und das **System der PIN-Codes** in den Ländern unterschiedlich gehandhabt werden, Immigranten demnach bei einem Umzug innerhalb der nordischen Länder einen neuen PIN-Code im Zielland beantragen müssen, was bis zu einigen Wochen in Anspruch nehmen kann. Vor allem wenn Probleme mit der Registrierung auftreten, kann sich dieser Zeitraum verlängern. Während dieser Zeit kann es problematisch sein, verschiedene Dienstleistungen in Anspruch zu nehmen, wie z.B. ein Bankkonto zu eröffnen oder einen Rentenanspruch zu stellen. Ein Vorschlag der abschließenden Analyse der Umfrage bestand daher darin, eine gemeinsame Identifikationsnummer für alle nordischen Länder zu installieren (Norrback 2001, 3 ff.).

## 10. Beurteilung der Möglichkeit der Einbeziehung weiterer Staaten

Im Folgenden werden die allgemeinen Voraussetzungen und Bedingungen, am System der Nordischen Staaten teilzunehmen, untersucht werden. Hierzu werden die Staaten der Europäischen Union nach folgenden Kriterien kategorisiert: Erhebungsgrundlagen der Migrationsstatistiken sowie Definition von Migranten. In Punkt 11 werden im Anschluss daran die Voraussetzungen und Bedingungen speziell für Deutschland analysiert.

Um die Einbeziehung weiterer Staaten in das System der Nordischen beurteilen zu können, muss zunächst eine **Kategorisierung der Erhebungsgrundlagen für personenbezogene Daten** vorgenommen werden. In der folgenden Tabelle 1 wird eine Übersicht über ausgewählte europäische Länder gegeben:



**Tabelle 1: Kategorisierung der Erhebungsgrundlagen für personenbezogene Daten sowie Grundlagen der Wanderungsstatistiken in ausgewählten Staaten der EU**

Land	Registrierungsform der Bevölkerung	Zuständige Behörde	Datengrundlage der Wanderungsstatistiken
<b>Belgien</b>	Zentrales Bevölkerungsregister	Innenministerium	Zentrales Bevölkerungsregister
<b>Dänemark</b>	Zentrales Bevölkerungsregister	Innenministerium	Zentrales Bevölkerungsregister
<b>Deutschland</b>	Lokale Melderegister	Lokale Meldebehörden	Lokale Melderegister, zentrales Ausländerregister
<b>Finnland</b>	Zentrales Bevölkerungsregister	Innenministerium	Zentrales Bevölkerungsregister
<b>Frankreich</b>	Zivilregister <sup>1</sup>	-	Verschiedene Register, Ausländerregister, Schätzungen
<b>Griechenland</b>	Zivilregister <sup>1</sup>	-	Zentrales Ausländerregister, Register zu Aufenthaltserlaubnissen von EU-Bürgern
<b>Italien</b>	Lokale Bevölkerungsregister	Innenministerium	Lokale Bevölkerungsregister
<b>Lettland</b>	Zentrales Bevölkerungsregister	Innenministerium	Zentrales Bevölkerungsregister
<b>Litauen</b>	Zentrales Bevölkerungsregister	Innenministerium	Zentrales Bevölkerungsregister
<b>Luxemburg</b>	Zentrales Bevölkerungsregister	Centre Informatique de l'Etat	Zentrales Bevölkerungsregister
<b>Niederlande</b>	Lokale Bevölkerungsregister	Lokale Meldebehörden und Innenministerium	Lokale Bevölkerungsregister
<b>Österreich</b>	Zentrales Bevölkerungsregister	Innenministerium	Zentrales Bevölkerungsregister
<b>Polen</b>	Zentrales Bevölkerungsregister <sup>2</sup>	Bezirke und Innenministerium	Statistisches Beiblatt zum Meldevorgang
<b>Schweden</b>	Zentrales Bevölkerungsregister	Nationale Steuerbehörde	Zentrales Bevölkerungsregister
<b>Slowenien</b>	Zentrales Bevölkerungsregister <sup>2</sup>	Innenministerium	Zentrales Bevölkerungsregister, zentrales Ausländerregister
<b>Slowakische Republik</b>	Zentrales Bevölkerungsregister <sup>2</sup>	Innenministerium	Statistisches Beiblatt zum Meldevorgang, zentrales Ausländerregister
<b>Spanien</b>	Lokale Bevölkerungsregister	Wirtschaftsministerium, Ministerium für öffentliche Verwaltung	Lokale Bevölkerungsregister
<b>Tschechische Republik</b>	Zentrales Bevölkerungsregister <sup>2</sup>	Innenministerium	zentrales Ausländerregister
<b>Ungarn</b>	Zentrales Bevölkerungsregister <sup>2</sup>	Innenministerium	Zentrales Bevölkerungsregister, zentrales Ausländerregister
<b>Vereinigtes Königreich</b>	-	-	Umfragen (International Passenger Survey), zusätzliche Quellen
<b>Zypern</b>	Zivilregister <sup>1</sup>	-	Umfragen

<sup>1</sup> In diesen Ländern existieren lediglich Register zur Erfassung zivilrechtlicher Angelegenheiten wie z.B. Geburtsregister.

<sup>2</sup> In diesen drei Ländern befinden sich die nationalen Bevölkerungsregister in einem Aufbau- und Übergangsstadium, nicht alle Bevölkerungsteile sind berücksichtigt, sollen diese Funktion in absehbarer Zukunft aber übernehmen.

Quellen: Poulain 2005; Thierry et al. 9 ff.; eigene Zusammenstellung



Eine Kooperation mit Staaten ohne Bevölkerungsregister wäre für die skandinavischen Länder nicht möglich. Als besonders geeignet erweisen sich Länder mit einem zentralen Bevölkerungsregister, das als Grundlage für die Migrationsstatistiken dient. Legt man den Aspekt der Bevölkerungserfassung zugrunde, so lassen sich die europäischen Länder in vier Gruppen einteilen (Poulain 2005):

**1. Länder mit zentralen Bevölkerungsregistern**

Als Grundlage für den Eingang der Bevölkerung in das zentrale Register dient das Konzept des Hauptwohnsitzes. Hierzu zählen neben den skandinavischen Ländern Österreich, Belgien, Tschechische Republik, Ungarn, Slowenien, Slowakische Republik, Luxemburg.

**2. Länder mit zensusbasiertem Bevölkerungsbestand und Interims-Bevölkerungsfortschreibungen auf der Basis von Melderegistern oder Wanderungsstatistiken**

Als Grundlage für die Erfassung der Bevölkerung dient ebenfalls der gemeldete Hauptwohnsitz. Die Fortschreibung des Bevölkerungsbestandes basiert auf Melderegistern bzw. Wanderungsstatistiken. Korrekturen der früheren Bevölkerungsfortschreibungen werden üblicherweise nach der nächsten Volkszählung vorgenommen. Zu dieser Gruppe gehören die Länder Deutschland, Italien, Estland, Lettland, Litauen, Polen und Spanien.

**3. Länder mit zensusbasiertem Bevölkerungsbestand und Interims-Bevölkerungsfortschreibungen auf der Basis von Melderegistern und Wanderungsschätzungen**

Die Bevölkerungszahl wird ausschließlich für den Tag der Volkszählung verbindlich festgesetzt. Für den Zeitraum zwischen den Volkszählungen werden aktuelle Zahlen auf der Grundlage von Geburten und Todesfällen sowie von Schätzungen der Wanderungsbewegungen produziert. Zu dieser Gruppe gehören Portugal, Frankreich, das Vereinigte Königreich, Malta und Zypern.

**4. Länder mit zensusbasiertem Bevölkerungsbestand ohne Fortschreibungen**

Als einziges europäisches Land veröffentlicht Griechenland keine Interims-Daten über seine Bevölkerung.

**Bezieht man zunächst die Erhebungsgrundlagen der personenbezogenen Daten und in der Konsequenz die als Grundlage für die nationalen Migrationsstatistiken dienenden Quellen in die Analyse ein, so eignen sich die Länder der Gruppe 1 uneingeschränkt für eine Kooperation mit den nordischen Staaten. Die zweite Gruppe der Länder eignet sich bedingt. Deutschland fehlt z.B. das in den Ländern der Gruppe 1 vorhandene zentrale Bevölkerungsregister und somit eine zentrale verwaltende Institution, die im System eines internationalen Datenaustausches die Klärung von strittiger Fragen übernähme. Die Länder der Gruppe 3 und 4 sind ungeeignet.**





**Voraussetzung für einen sinnvollen Datenaustausch auf internationaler Ebene ist ferner die einheitliche Definition von Migranten.** Eine Mehrheit der EU-Staaten bezieht die Empfehlungen der UN zu Wanderungsstatistiken nach wie vor nicht in ihre Datenerfassung ein. Die Empfehlungen der UN von 1998 (United Nations 1998) beruhen auf einer Unterscheidung zwischen dauerhafter und temporärer Migration, legen also als alleiniges Definitionskriterium die Dauer des Aufenthalts zugrunde. Als dauerhafter Migrant ist definiert, wer seinen üblichen Wohnsitz für mehr als ein Jahr über die Grenzen hinweg in ein anderes Land verlagert. Als Kurzzeitmigrant hingegen wird definiert, wer seinen Wohnsitz für mindestens drei, aber höchstens zwölf Monate in ein anderes Land verlegt. Von dieser Definition ausgenommen sind Erholungs- und Urlaubsaufenthalte, Besuche, geschäftliche Aufenthalte, Aufenthalte wegen medizinischer Behandlung oder Pilgerfahrten. Nach den Empfehlungen der UN erhalten beide Migrationsarten Eingang in die Migrationsstatistiken. Als problematisch wird in diesem Zusammenhang erachtet, dass die Kurzzeitmigranten für die Dauer ihres Aufenthaltes im Zielland nicht zwangsläufig aus dem Bevölkerungsregister des Herkunftslandes herausgenommen werden müssen. Dies kann zu Doppelzählungen auf internationaler Ebene führen. Poulain schlägt daher vor, die Kurzzeitmigration getrennt zu erfassen. Dies geschieht in den nordischen Staaten ausnahmslos (Poulain 2005).

In den UN-Empfehlungen werden weiterhin verschiedene Methoden genannt, die Dauer des Aufenthaltes eines Migranten zu ermitteln (Poulain 2005; Thierry et al. 2005, 7):

1. Für Personen, die eine Aufenthaltserlaubnis für mindestens ein Jahr besitzen, kann der **beabsichtigte Aufenthalt** als Faktor herangezogen werden.
2. Liegt eine Aufenthaltserlaubnis vor, kann deren **Gültigkeitsdauer** als Kriterium herangezogen werden.
3. Liegt eine Aufenthaltserlaubnis jedoch nicht vor, muss auf die **ex-post-Analyse** auf Grundlage der Bevölkerungsregister bzw. der Ausländer- oder Asylregister zurückgegriffen werden. Diese Analyse würde zwar eine Lücke in der Datenbereitstellung nach sich ziehen, böte sich aber z.B. für die Gruppe der Asylbewerber an, deren Erfassung in den verschiedenen europäischen Statistiken unterschiedlich gehandhabt wird.

Die ex-post-Analyse eignet sich ferner dazu, die **Absichtserklärungen über die Dauer eines Aufenthalts zu überprüfen**, sowie zur Prüfung, ob Besitzer einer Aufenthaltserlaubnis tatsächlich für mindestens ein Jahr im Land geblieben sind. Da die Aktualität statistischer Daten für die politischen Entscheidungsträger gewährleistet bleiben muss, schlagen Poulain u.a. vor, auf der Basis der Daten vergangener Jahre zunächst vorläufige Statistiken am Jahresende zu veröffentlichen. Nach den ex-post-Analysen sollen dann die endgültigen Daten nachgereicht werden. (Poulain 2005; Thierry et al. 2005, 5 ff.)



Im folgenden werden europäischen Länder im Hinblick auf ihre **Definitionskriterien für Zu- und Abwanderung** dargestellt: Welche Mindestaufenthaltsdauer gilt und auf welcher Basis geht ein Migrant in die Wanderungsstatistik eines Landes ein? Aus Gründen der Übersichtlichkeit beschränkt sich die Darstellung auf die Zu- und Abwanderung von Drittstaatsangehörigen.

**Tabelle 2: Definitionskriterium „Aufenthaltsdauer“ für die Erfassung von Personen aus Drittstaaten in ausgewählten europäischen Wanderungsstatistiken**

Land	Zuwanderung	Abwanderung
Belgien	3 Monate	3 Monate
Dänemark	3 Monate	6 Monate
Deutschland	Keine Berücksichtigung der Aufenthaltsdauer	Keine Berücksichtigung der Aufenthaltsdauer
Finnland	1 Jahr	1 Jahr
Frankreich	Recht auf dauerhaften Aufenthalt auf der Grundlage von Aufenthaltserlaubnissen.	Keine Abwanderungsstatistik verfügbar.
Griechenland	Keine Berücksichtigung der Aufenthaltsdauer bislang.	Keine Abwanderungsstatistik verfügbar.
Italien	6 Monate	1 Jahr
Lettland	6 Monate	6 Monate
Litauen	6 Monate	6 Monate
Luxemburg	Keine Berücksichtigung der Aufenthaltsdauer	Keine Berücksichtigung der Aufenthaltsdauer
Niederlande	Vier der kommenden sechs Monate	8 der kommenden 12 Monate
Österreich	3 Monate	3 Monate
Polen	Dauerhaft	dauerhaft
Portugal	1 Jahr	1 Jahr
Schweden	1 Jahr	1 Jahr
Slowakische Republik	3 Monate	permanent
Spanien	Keine Berücksichtigung der Aufenthaltsdauer	Keine Berücksichtigung der Aufenthaltsdauer
Tschechische Republik	1 Jahr	1 Jahr
Ungarn	1 Jahr	1 Jahr
Vereinigtes Königreich	1 Jahr	1 Jahr

Quellen: Lederer 2004, 75 ff.; Thierry et al. 2005, 23 f.



Bislang erweisen sich die Definitionen für die Aufenthaltsdauer der Migranten in Europa noch extrem uneinheitlich. **Für eine Kooperation mit den nordischen Ländern eignen sich diejenigen Länder, welche die Aufenthaltsdauer als Kriterium für die Definition von Migranten bereits berücksichtigen.** Allerdings verfahren in diesem Punkt selbst die nordischen Länder nicht einheitlich, was durchaus zu Qualitätsverlusten der Daten führen kann (s. Punkt 8).

Auf europäischer Ebene wird ferner die Einbeziehung bestimmter Subgruppen in die Wanderungsstatistiken unterschiedlich gehandhabt. So gehen in manchen Ländern, wie z.B. in Deutschland, Österreich, Spanien und den Niederlanden, Asylbewerber vom Tag ihrer Registrierung an in die Migrationsstatistik als Zuwanderer ein. In anderen Ländern gelten sie bis zu ihrer Anerkennung (oder Abschiebung) als temporäre Migranten. Unterschiede existieren ferner in der Erfassung von Studierenden oder Saisonarbeitnehmern.

**Generell gilt, dass sich kooperationswillige Staaten auf ein gemeinsames Konzept für Migration einigen müssen. Die kommende Verordnung der Europäischen Union wird den Ländern hierzu eindeutige Vorgaben liefern, die sich an den Empfehlungen der Vereinten Nationen orientieren. Als Migranten gelten demnach Personen, die ihren Wohnsitz, d.h. den Ort, an dem der „normale Tagesablauf“ gestaltet wird, über die Grenzen hinweg in ein anderes Land für mindestens ein Jahr verlagern oder beabsichtigen dies zu tun. Kurzzeitmigranten werden getrennt von den Langzeitmigranten statistisch erfasst werden müssen** (Thierry et al. 2005, 4 ff.).

Abgesehen von den eher formalen Fragen nach Datenerhebungssystemen, Datengrundlagen und grundlegenden Definitionen sind jedoch auch politische Fragen von Relevanz: Ist die **politische Kultur** der Länder, die geeignete Datengrundlagen besitzen, bezüglich der **Offenheit ihrer Verwaltung** und der **Benutzung öffentlichen Datenmaterials** so gestaltet, dass sich eine solche Maßnahme ohne nennenswerte Widerstände von Seiten der Bevölkerung durchsetzen lässt? Das spezifische Verständnis von Demokratie und die Offenheit der Verwaltung, die den Bürgern der nordischen Länder die Möglichkeit zur Kontrolle von Staat und Verwaltung geben soll, bedingt eine generelle Akzeptanz der Registrierung von Personendaten sowie des internationalen Austausches dieser Daten. Die Akzeptanz rührt auf der anderen Seite aus der grundlegend anderen Organisation der wohlfahrtsstaatlichen Leistungen der nordischen Länder im Vergleich zu Deutschland. In den zentralistisch organisierte nordischen Staaten können diese Leistungen nur von Bürgern in Anspruch genommen werden, die in den zentralen Bevölkerungsregistern erfasst sind und somit durch eine Personenkenntnummer identifizierbar sind. Eine weitere Frage, die man stellen muss: Ist der **politische Wille** in den Ländern überhaupt vorhanden?



Nach Auskunft eines Mitarbeiters des finnischen Bevölkerungsregisters werden Finnland und Schweden ab dem Jahr 2006 mit den Baltischen Staaten auf dem Gebiet des Datenaustausches von Bevölkerungsdaten kooperieren. Da die Gesetzgebung Estlands, Lettlands und Litauens einen Austausch der Registerdaten nicht in demselben Ausmaß erlaubt wie zwischen den nordischen Staaten, wird die Zusammenarbeit jedoch nicht das Niveau der nordischen Kooperation erreichen.

## **11. Beurteilung der Übertragbarkeit des Modells auf Deutschland**

Aus den Ausführungen zu Punkt 10 ging bereits hervor, dass Deutschland zum einen ein zentrales Bevölkerungsregister fehlt, zum anderen das Kriterium der Aufenthaltsdauer nicht in die Definition von Migranten einbezogen wird. Im Folgenden werden nach einer kurzen Darstellung des deutschen Erfassungssystems, um einen Vergleich zu den Systemen der nordischen Staaten ziehen zu können, die Probleme dieses Systems geschildert, um abschließend die Bedingungen auszubuchstabieren, die für eine Einführung bzw. Übertragung des Systems der nordischen Staaten notwendig wären.

### **11.1 Das Erfassungssystem in Deutschland**

Die Bevölkerung Deutschlands wird nicht, wie in den nordischen Staaten, in einem zentralen Bevölkerungsregister erfasst. Trotzdem existiert eine einheitliche Erfassung der in Deutschland gemeldeten Personen.<sup>14</sup> Die auf kommunaler Ebene von den Standesämtern und Meldebehörden erfassten Daten werden auf Länderebene von den Statistischen Landesämtern aggregiert, wobei die Bundesländer Bremen, Hamburg, Berlin und Rheinland-Pfalz ein zentrales Bevölkerungsregister auf Länderebene besitzen. Zur Fortschreibung des Bevölkerungsbestandes und zur Erstellung der Migrationsstatistiken auf Länderebene werden die Aufzeichnungen der Standesämter über Geburten, Eheschließungen und Sterbefälle sowie die Daten der Meldeämter über Wanderungen herangezogen. Als Basis der Fortschreibungen dienen ferner die Ergebnisse der letzten Volkszählung von 1987.

Aufgrund des Melderechtsrahmengesetzes vom 16. August 1980 und der verschiedenen Meldengesetze der Bundesländer ist jeder Bewohner Deutschlands dazu verpflichtet, sich im Fall eines Wohnungswechsels innerhalb einer Woche an- bzw. abzumelden. Von der Verpflichtung ausgenommen sind sowohl die Mitglieder der Stationierungstreitkräfte, als auch der ausländischen diplomatischen und konsularischen Vertretungen mit ihren Familienangehörigen. Internationale

---

<sup>14</sup> Die einheitliche Registrierung der Bevölkerung ohne zentrales Bevölkerungsregister existiert ferner in Italien.



Migration liegt dann vor, wenn mit der mehr als zwei Monate dauernden Wanderung über die Grenzen Deutschlands hinweg ein Wohnungswechsel verbunden ist.

**Ausländische Staatsangehörige** werden **zusätzlich im Ausländerzentralregister** registriert, das Informationen über mehr als drei Monate in Deutschland lebende Ausländer enthält (Gesetz über das Ausländerzentralregister vom 2. September 1994). Die entsprechenden Daten werden von den lokalen Ausländerbehörden<sup>15</sup>, bei denen sich in Deutschland aufhaltende Ausländer melden müssen, an das für das Ausländerzentralregister zuständige Bundesamt für Migration und Flüchtlinge weitergeleitet. Das Ausländerzentralregister besteht aus einer Visadatenbank und einer allgemeinen Datenbank. Jeder der in der allgemeinen Datenbank registrierten Ausländer erhält eine so genannte AZR-Nummer. Physische Grundlage der vom Statistischen Bundesamt erstellten amtlichen Zu- und Fortzugsstatistik sind die An- und Abmeldescheine, die bei einem Wohnungswechsel in den kommunalen Einwohnermeldeämtern ausgefüllt werden müssen. Zum Teil erfolgt die Übertragung der Daten von den lokalen Meldebehörden zu den Statistischen Landesämtern elektronisch. Das Statistische Bundesamt schließlich fasst die Ergebnisse der Melde- und Standesämter sowie die Daten des AZR zu Statistiken auf Bundesebene zusammen. Es erfolgt eine jährliche Publikation.

**Tabelle 3: Übersicht über die in den einzelnen Registern Deutschlands erfassten Daten**

<b>zuständige Behörden</b>	<b>Name des Registers</b>	<b>erfasste Daten</b>	<b>Variablen</b>
Standesämter und Meldebehörden	Einwohnerregister, Melderegister	Bevölkerungsbestand auf lokaler Ebene, Migrationsdaten auf lokaler Ebene	Zuzugs-, Fortzugsdatum, aktueller Wohnsitz, letzter Wohnsitz, eventueller Zweitwohnsitz, Geburtsort, Geburtsdatum, Geschlecht, Familienstand, Nationalität, Religion. Im Fall des Erstzuzugs: Personalausweisnummer, Erwerbstätigkeit (ja/nein)
Bundesamt für Migration und Flüchtlinge	Zentrales Ausländerregister, allgemeine Datenbank	Ausländerbestand auf nationaler Ebene	Geburtsort, Geburtstag, Geschlecht, Passnummer, Staatsangehörigkeit, Familienstand, letzter Wohnort im Herkunftsland, Abwanderungen, Zuwanderungen, Aufenthaltsstatus, Staatsangehörigkeit des Ehepartners, Religionszugehörigkeit (freiwillig) sowie Informationen über zahlreiche administrative Verfahren wie Ausgabe, Verlängerung, Erneuerung einer Aufenthaltserlaubnis, Aufgriffe oder Zurückweisungen an den Grenzen, Auslieferungen, Verweigerung der Anerkennung der deutschen Staatsbürgerschaft, Verweigerung der Anerkennung als Spätaussiedler

<sup>15</sup> Die lokalen Ausländerbehörden wiederum beziehen ihre Daten von einer Vielzahl an beteiligten Behörden.



## 11.2 Probleme der deutschen Erfassung

Im folgenden werden die Schwächen der deutschen Migrationsstatistik aufgelistet, die zum Teil eine beschränkte Validität verursachen:<sup>16</sup>

**Existenzgrund** des deutschen Meldewesens ist nicht die Erstellung der Migrationsstatistik, die jährlich vom Statistischen Bundesamt kompilierten Daten sind somit lediglich als „Nebenprodukt“ des Melderegisters zu sehen, worunter die Qualität der Daten leidet. Der Prozess der dezentralen Datensammlung bewirkt zudem eine **zeitliche Verzögerung** in der Bereitstellung der Daten. Die Daten der Migrationsstatistik werden erst am Jahresende, nachdem die Meldungen aller Statistischen Landesämter erfolgt sind, vom Statistischen Bundesamt aggregiert. Ein zentraler Zugriff während des laufenden Jahres ist somit nicht möglich.

Neben der amtlichen Zu- und Fortzugsstatistik existieren in Deutschland weitere Register zur Erfassung einzelner Migrationsarten, wie z.B. die beim Bundesverwaltungsamt angesiedelten Spätaussiedlerstatistik, die Asylstatistik des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge oder die Visastatistik des Auswärtigen Amtes zum Ehegatten- und Familiennachzug. Differierende Erhebungsgrundlagen, unterschiedliche Erfassungskonzepte und zugrunde liegende Definitionen bedingen jedoch eine **fehlende Kompatibilität** zwischen diesen Registern einerseits, der Zu- und Fortzugsstatistik andererseits.

Da keine personenbezogene Registrierung der Wanderungsfälle erfolgt, wird die deutsche Migrationstatistik als Fallstatistik geführt. Eine Person, die mehrmals im Jahr wandert, geht daher auch mehrmals in die Wanderungsstatistik ein und führt somit zu einer **Überhöhung der Zahlen**. Auf der anderen Seite unterbleiben An- und Abmeldungen oft. Vor allem im Falle von Wegzügen existiert keinerlei Anreiz, die Abmeldung vorzunehmen, entsprechende Sanktionen fehlen. Dies führt zu einer **Untererfassung vor allem von Wegzügen**. Bereinigungen können von Amts wegen zwar vorgenommen werden, gehen aber dann nicht mehr zeitgerecht in die Statistik ein. Gerade die EU-Binnenmigration wird vermutlich gravierend unterschätzt. Insbesondere bei Pendelmigrationen, aber auch bei dauerhafter Verlagerung des Lebensmittelpunktes über die Grenzen hinweg, der vielleicht nicht als solches von Anfang an geplant war, unterbleibt eine Abmeldung, da die formalen Anforderungen bei der Arbeitsaufnahme gering sind. Hier bietet das skandinavische System einen entscheidenden Vorteil.

Das **Prinzip der Dauerhaftigkeit von Migration** ist nicht berücksichtigt. Auf diese Art gehen zum Teil auch kurzfristige Aufenthalte, wie z.B. Saisonarbeitnehmer, zum Teil in die Statistik ein.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Mit den Grenzen und Möglichkeiten der amtlichen Zu- und Fortzugsstatistik befasst sich ausführlich Lederer 2004, 102 ff.



Deutschland fehlt somit eine wichtige Grundlage für eine Kooperation auf internationaler Ebene. In der deutschen Migrationsstatistik fehlt zudem der **Zuwanderungsgrund** als Variable. Die **dezentrale Gesetzgebung** – die Bundesländer haben auf der Grundlage des Melderechtsrahmengesetzes eigene Meldegesetze erlassen - hat zur Folge, dass die bundeseinheitliche Erfassung von Touristen, Besuchern und Geschäftsreisenden nicht sichergestellt ist.

### 11.3 Bedingungen für die Einführung eines internationalen Datenaustausches

Wie bereits aus Punkt 10 hervorgegangen ist, eignen sich für ein System des Datenaustausches vor allem Länder mit **zentralen Bevölkerungsregistern**. Für einen Datenaustausch auf internationaler Ebene ist jedoch zumindest eine **bundesweite Vereinheitlichung der Registrierung** von Personen in den Melderegistern erforderlich. Weiter müsste die **Benennung einer zuständigen Behörde auf nationaler Ebene** erfolgen, die entweder das zentrale Bevölkerungsregister verwaltet, zumindest aber als Clearingstelle für Unklarheiten in der Erfassung auftritt. Mit dem Ausländerzentralregister (AZR) besitzt Deutschland bereits für einen Teil seiner Bevölkerung ein zentrales Register. Die Erfahrungen mit dem AZR könnten auf ein einheitliches Bevölkerungsregister angewandt werden.

Als valide erweist sich die Benutzung der so genannten PIN-Codes, die eine personenbezogene Erfassung garantiert, Doppelerfassungen und Verwechslungen garantiert. Es steht zu erwarten, dass die Widerstände gegen einen PIN-Code in Deutschland jedoch sehr hoch sind.

Für die Erstellung der deutschen Wanderungsstatistik sollte das **Kriterium der Aufenthaltsdauer** herangezogen werden, um Kurzzeit- von Langzeitmigranten unterscheiden zu können. Diese Maßgabe wird die eingangs erwähnte zukünftige Verordnung der Europäischen Union auf jeden Fall erfordern. Als „kleine“ Lösung böte sich die statistische Erfassung nach der Migrationsart an, da sie die deutsche Statistik den Vorgaben der EU zumindest ein Stück näher bringen würde – auch ohne explizit das Kriterium der Dauerhaftigkeit einzubeziehen. Denn aus der Migrationsart lässt sich, zumindest mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit, folgern, ob es sich um kurzfristige oder auf Dauer angelegte Migration handelt (vgl. hierzu Lederer 2004, 128).

Die politische Vergangenheit Deutschlands führen nach wie vor zu extremer Vorsicht beim **Umgang mit personenbezogenen Daten**. Die deutsche Öffentlichkeit reagiert auf Fragen des **Datenschutzes** sehr sensitiv, zum Teil jedoch auch unrealistisch, denn Informationen zu Konsumverhalten und Freizeitgestaltung werden durch Bonuskarten privaten Institutionen bereitwillig zugänglich gemacht, die diese Informationen zu Marketingzwecken nützt. Mit der politischen Kultur der Informationsfreiheit in Bezug auf öffentliche Daten ist die politische Kultur in Deutschland nicht vergleichbar. So sind von Seiten der Öffentlichkeit mit Sicherheit Widerstände zu erwarten, Bedin-

---

<sup>17</sup> Vgl. hierzu ausführlich Migrationsbericht 2004, 46



gung für die Einführung sowohl eines internationalen Datenaustausches als auch eines zentralen Bevölkerungsregisters wären demnach umfassende Informations- und Aufklärungskampagnen.

Im System der nordischen Staaten treten die Mitarbeiter der beteiligten Meldebehörden auf kommunaler Ebene in Kontakt, wenn es zu Erfassungsproblemen kommt. **Sprachbarrieren** führten hier zu inhärenten Fehlern im System. Bedingung für eine Kooperation auf internationaler Ebene wäre demnach entweder ein gemeinsamer Sprachraum oder die Einigung auf eine Verkehrssprache.

Wie aus Punkt 8 zur Qualität der nordischen Daten hervorgegangen ist, bietet das System der **Datenübertragung auf elektronischem Wege** eindeutige Vorteile. Es sollte daher die Einführung eines elektronischen Systems von Beginn an erwogen werden.

#### 11.4 Fazit

Das analysierte Kooperationssystem der nordischen Länder, die im Falle einer Binnenmigration ihrer Bewohner innerhalb des nordischen Raumes deren aus den nationalen Bevölkerungsregistern entstammenden Personendaten austauschen, basiert auf einer langen Tradition der gemeinsamen Zusammenarbeit. Das spezifische Verständnis von Demokratie und die Offenheit der Verwaltung, die den Bürgern die Möglichkeit zur staatlichen Kontrolle geben soll, bedingt eine hohe Akzeptanz der Registrierung von Personendaten sowie des internationalen Austausches dieser Daten. Diese Akzeptanz ist auf der anderen Seite strukturell bedingt und geht auf die grundlegend andere Organisationsform der wohlfahrtsstaatlichen Leistungen der nordischen Länder im Vergleich zu Deutschland zurück: In den zentralistisch organisierten nordischen Staaten können diese Leistungen nur von Bürgern in Anspruch genommen werden, die in den zentralen Bevölkerungsregistern erfasst sind. Eine vergleichbare politische Kultur existiert in Deutschland nicht: Die Erfahrungen der politischen Vergangenheit führten zu einem extrem sensitiven Umgang mit personenbezogenen Daten. Verwaltungsprozesse in Deutschland sind generell sehr viel weniger transparent als in den nordischen Ländern.

Das auf dem Inter-Nordic Migration Certificate basierende Verwaltungsverfahren wird als sehr gut funktionierend beschrieben. Das Formular ist in allen Ländern gleich und leicht verständlich. Bezüglich der Reliabilität und der Validität der Migrationsstatistiken zählen die nordischen Ländern im internationalen Maßstab zur Spitze, obgleich die unterschiedliche Handhabung des Kriteriums der Aufenthaltsdauer zu Validitätsverlusten führt.

Auf der Ebene der Verwaltungsabläufe muss Deutschland folgende formalen Voraussetzungen erfüllen, um mit den nordischen Ländern auf dem Gebiet des Datenaustausches zusammenarbeiten zu können: Die auf lokaler Ebene angesiedelten Bevölkerungsregister sollten auf zentraler Ebene zusammengefasst werden. Für Pflege, Wartung, Auswertung und Schutz (Datenschutz) eines Bevölkerungsregisters auf nationaler Ebene muss eine Behörde benannt werden. Darüber





---

hinaus sollte das Kriterium der Aufenthaltsdauer in die Definition von Migranten einbezogen werden. Für die Einführung eines Datenaustauschsystems kann ferner ein gemeinsamer Sprachraum oder aber die Einführung einer Verkehrssprache erwogen werden. Von entscheidendem Vorteil wäre der Austausch der Daten auf elektronischem Wege von Beginn an, da er als wesentlich effizienter beurteilt wird. Generell gilt, dass die kommenden Durchführungsregelungen der Europäischen Union auf der Basis des von der Europäischen Kommission bislang vorlegten Vorschlags für eine Rahmenverordnung als Grundlage für politische und administrative Entscheidungen der Zukunft dienen müssen.



## Tabellenanhang

**Tabelle 4: Zuwanderung von In- und Ausländern in die nordischen Staaten von 2000 bis 2004**

	2000	2001	2002	2003	2004
Dänemark	52.915	55.984	52.778	49.754	49.860
Finnland <sup>1</sup>	16.895	18.955	18.113	17.838	19.813
Island	5.203	5.002	4.215	3.704	5.199
Norwegen	36.542	34.264	40.122	35.957	36.482
Schweden	58.659	60.795	64.087	63.795	62.028

<sup>1</sup> 2004: vorläufige Angabe

Quellen: nationale statistische Ämter

**Tabelle 5: Zuwanderung nach Schweden nach Herkunftsländern im Jahr 2004**

Herkunftsland	Zuwanderung
Nordische Länder	13.021
Deutschland	2.957
Vereinigtes Königreich	2.885
USA	2.777
Polen	2.521
Thailand	2.287
Irak	2.054
Serbien and Montenegro	1.774
China (ohne Hong Kong)	1.666
Türkei	1.421
Sonstige	28.665
Gesamt	62.028

Quelle: Statistics Sweden



**Tabelle 6: Zuwanderung nach Finnland nach Herkunftsländern im Jahr 2004**

<b>Herkunftsland</b>	<b>Zuwanderung</b>
Nordische Länder	4.963
Russland	2.007
Estland	1.854
Deutschland	903
Vereinigtes Königreich	890
USA	806
Spanien	616
China	598
Thailand	461
Türkei	401
Sonstige	6.834
Gesamt	20.333

*Quelle: Statistics Finland*

**Tabelle 7: Zuwanderung nach Dänemark nach Herkunftsländern im Jahr 2004**

<b>Herkunftsland</b>	<b>Zuwanderung</b>
Nordische Länder	8.438
Vereinigtes Königreich	3.465
USA	3.440
Deutschland	3.347
Grönland	2.579
China	1.849
Spanien	1.658
Frankreich	1.555
Polen	1.263
Italien	951
Sonstige	21.315
Gesamt	49.860

*Quelle: Statistics Denmark*



**Tabelle 8: Zuwanderung nach Norwegen nach Herkunftsländern im Jahr 2004**

<b>Herkunftsland</b>	<b>Zuwanderung</b>
Nordische Länder	8.147
Russland	1.724
Vereinigtes Königreich	1.653
Deutschland	1.653
Polen	1.576
USA	1.405
Thailand	1.220
Somalia	1.068
Irak	919
Südamerika	894
Sonstige	16.223
Gesamt	36.482

*Quelle: Statistics Norway*

**Tabelle 9: Zuwanderung nach Island nach Herkunftsländern im Jahr 2004**

<b>Herkunftsland</b>	<b>Zuwanderung</b>
Nordische Länder	2.333
Portugal	525
USA	282
Polen	237
Deutschland	211
Italien	184
Vereinigtes Königreich	167
Philippinen	93
Spanien	78
Thailand	78
Sonstige	1.011
Gesamt	5.199

*Quelle: Statistics Iceland*



**Tabelle 10: Ausländische Bevölkerung in den nordischen Staaten im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung zum Jahresende 2004**

	<b>Gesamtbevölkerung</b>	<b>Ausländische Bevölkerung</b>	<b>Ausländeranteil in %</b>
Schweden	9.011.392	481.141	5,3
Dänemark	5.411.405	267.604	4,9
Finnland	5.236.611	108.346	2,1
Norwegen	4.606.363	213.303	4,6
Island	293.577	10.636	3,6

*Quellen: nationale statistische Ämter*

**Tabelle 11: Ausländische Bevölkerung in Schweden nach Staatsangehörigkeiten zum Jahresende 2004**

<b>Staatsangehörigkeit</b>	<b>Ausländische Bevölkerung</b>
Nordische Länder	161.186
Irak	39.772
Deutschland	19.938
Bosnien und Herzegowina	14.821
Polen	14.664
Vereinigtes Königreich	14.561
Iran	12.443
Türkei	12.269
Thailand	9.795
USA	9.260
Sonstige	175.705
Gesamt	484.414

*Quelle: Statistics Sweden*



**Tabelle 12: Ausländische Bevölkerung in Finnland nach Staatsangehörigkeiten zum Jahresende 2004**

<b>Staatsangehörigkeit</b>	<b>Ausländische Bevölkerung</b>
Russland	24.626
Estland	13.978
Schweden	8.209
Somalia	4.689
ehem. Jugoslawien	4.090
Irak	3.392
Großbritannien	2.655
Deutschland	2.626
China	2.613
Iran	2.555
Sonstige	38.913
Gesamt	108.346

Quelle: Statistics Finland

**Tabelle 13: Ausländische Bevölkerung in Dänemark nach Staatsangehörigkeiten zum Jahresende 2004**

<b>Staatsangehörigkeit</b>	<b>Ausländische Bevölkerung</b>
Nordische Länder	34.362
Türkei	29.956
Irak	19.175
Bosnien-Herzegowina	13.956
Deutschland	13.552
Vereinigtes Königreich	12.827
Somalia	11.275
Afghanistan	9.324
Pakistan	6.859
Polen	6.199
Sonstige	110.119
Gesamt	267.604

Quelle: Statistics Denmark



**Tabelle 14: Ausländische Bevölkerung in Norwegen nach Staatsangehörigkeiten zum Jahresende 2004**

<b>Staatsangehörigkeit</b>	<b>Ausländische Bevölkerung</b>
Nordische Länder	55.769
Irak	13.677
Vereinigtes Königreich	11.202
Somalia	10.541
Deutschland	9.587
USA	7.614
Russische Föderation	7.383
Pakistan	6.378
Serbien und Montenegro	5.802
Bosnien-Herzegowina	5.203
Sonstige	80.147
Gesamt	213.303

*Quelle: Statistics Norway*

**Tabelle 15: Ausländische Bevölkerung in Island nach Staatsangehörigkeiten zum Jahresende 2004**

<b>Staatsangehörigkeit</b>	<b>Ausländische Bevölkerung</b>
Nordische Länder	1.576
Polen	1.903
Länder des ehemaligen Jugoslawien	670
Philippinen	647
Deutschland	540
USA	515
Thailand	490
Litauen	423
Portugal	357
Vereinigtes Königreich	341
Sonstige	3.174
Gesamt	10.636

*Quelle: Statistics Iceland*



---

## Liste der interviewten Experten

Ahlfors, Rolf, Väestökisterikeskus Finland (Behörde für Bevölkerungsregister)

Andersson, Börje, Statistik Schweden

Crost, Carsten, Bevölkerungsregister Dänemark

Grönberg, Birgit, Skatteverket Schweden

Lange, Anita, Statistik Dänemark

Nieminen, Mauri, Statistik Finnland

Wassenden, Kåre, Statistik Norwegen







## Literatur

- Brochmann, Grete 1999: Redrawing Lines of Control: The Norwegian Welfare State Dilemma. In: Hammar, Tomas / Brochmann, Grete (eds.): Mechanisms of Immigration Control. A Comparative Analysis of European Regulation Policies. Oxford u.a., S. 203-232
- Bundesministerium des Innern (Hrsg.) 2004: Migrationsbericht . Bericht des Sachverständigenrates für Zuwanderung und Integration im Auftrag der Bundesregierung in Zusammenarbeit mit dem europäischen forum für migrationsstudien (efms) an der Universität Bamberg. Berlin 2004
- Council of Europe 2002: The Demographic Characteristics of Immigrant Populations. Population Studies, No. 38.
- Currle, Edda: Daten – Fakten – Trends. Deutschland im europäischen Vergleich. Internetpublikation für die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Integration und Flüchtlinge. Im Erscheinen.
- Fischer, Peter A. / Straubhaar, Thomas 1996: Migration and Economic Integration in the Nordic Common Labour Market. Kopenhagen
- Gustavsson, Björn 2002: Swend's Recent Experience of International Migration – Issues and Studies. In: Rotte, Ralph / Stein, Peter (Hrsg.): Migration Policy and the Economy: International Experiences. München, S. 237-259
- Hammar, Tomas 1999: Closing the Doors to the Swedish Welfare State. In: Hammar, Tomas / Brochmann, Grete (eds.): Mechanisms of Immigration Control. A Comparative Analysis of European Regulation Policies. Oxford u.a., S. 169-201
- Hjarnø, Jan 1999: Denmark. In: Angenendt, Steffen (Hrsg.): Asylum and Migration Policies in the European Union. Berlin, S. 109-126
- International Centre for Migration Policy Development 1994: The Key to Europe – a comparative analysis of entry and asylum policies in Western countries. Stockholm
- Kerlen, Juliane / Wimmer, Andreas 1997: Migrationssteuerung. Zur Entwicklung eines politischen Konzepts in Deutschland, Frankreich, Schweden und der Europäischen Union. Bern
- Kuopus, Jorma 2003: Informationsfreiheit in Finnland. Vortrag beim Symposium des Präsidenten des Schleswig-Holsteinischen Landtags und des Unabhängigen Landeszentrums für Datenschutz am 15. Dezember 2003 in Kiel. [www.datenschutzzentrum.de/informationsfreiheit/symposium/IFG\\_Kuo-pus.htm](http://www.datenschutzzentrum.de/informationsfreiheit/symposium/IFG_Kuo-pus.htm)
- Lederer, Harald W. 2004: Indikatoren der Migration. Zur Messung des Umfangs und der Art von Migration in Deutschland unter besonderer Berücksichtigung des Ehegatten- und Familiennachzugs sowie der illegalen Migration. Bamberg
- Neske, Matthias / Currle, Edda 2004: Schweden. In: Currle, Edda: Migration in Europa – Daten und Hintergründe. Stuttgart, S. 195-238
- Nordic Council 2002: The Nordic Agenda. o.O.
- Norrback, Ole 2001: Nord bornas rättig heter. [www.norden.org/nordbo/sk/nordbornas\\_rattigheter.pdf](http://www.norden.org/nordbo/sk/nordbornas_rattigheter.pdf)
- Ornbrant, Birgitta 1999: Sweden. In: Angenendt, Steffen (Hrsg.): Asylum and Migration Policies in the European Union. Berlin, S. 310-324



- 
- Pedersen, Peter / Smith, Nina 2002: International Migration and Migration Policy in Denmark. In: Rotte, Ralph / Stein, Peter (Hrsg.): Migration Policy and the Economy: International Experiences. München, S. 219-236
- Poulain, Michel 2005: The registration of the population with usual residence: The results from the THESIM EU research project. UNECE/Eurostat Seminar on Migration Statistics, Geneva, 21-23 March 2005. Working paper No. 6. [www.gedap.ucl.ac.be/documents/Thesimwp.6.e.pdf](http://www.gedap.ucl.ac.be/documents/Thesimwp.6.e.pdf)
- Roseveare, Deborah / Jorgensen, Martin 2005: Migration and Integration of Immigrants in Denmark. Economics Department Working Papers No. 386. Paris. [www.oalis.oecd.org/oalis/2004doc.nsf/43bb6130e5e86e5fc12569fa005d004c/bd49a626ee72c2bdc1256e8b0079e481/\\$FILE/JT00189092.PDF](http://www.oalis.oecd.org/oalis/2004doc.nsf/43bb6130e5e86e5fc12569fa005d004c/bd49a626ee72c2bdc1256e8b0079e481/$FILE/JT00189092.PDF)
- Sagne, Silvain / Saksela, Sanna / Wilhelmsson, Niklas 2005: Active Civic Participation of Immigrants in Finland. Country Report prepared for the European research project POLITIS, Oldenburg. [www.uni-oldenburg.de/politis-europe](http://www.uni-oldenburg.de/politis-europe)
- Singleton, Ann 2005: From documentation of the problems towards finding solutions. Paper presented at the 28th CEIES Seminar Migration Statistics: Social and Economic Impacts with Respect to the Labour Market. Riga, 9 and 10 June 2005. [www.gedap.ucl.ac.be/documents/ThesimCEIES\\_AS.pdf](http://www.gedap.ucl.ac.be/documents/ThesimCEIES_AS.pdf)
- Thierry, Xavier / Herm, Anne / Kupiszewska, Dorota / Nowok, Beata / Poulain, Michel 2005: How the UN recommendations and the forthcoming EU regulation on international migration statistics are fulfilled in the 25 EU countries? [www.gedap.ucl.ac.be/documents/THESIM\\_15%20june\\_XT.pdf](http://www.gedap.ucl.ac.be/documents/THESIM_15%20june_XT.pdf)
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Statistical Division 1998: Recommendations on Statistics of International Migration. Revision 1. Statistical papers Series M, No. 58. New York