

SEEMIG-Länderbericht: Datenproduktion zu Migration in Österreich

Kurzfassung in deutscher Sprache¹

Fokus Migration: Trend in Richtung evidenzbasierter Politikgestaltung

In den letzten Jahrzehnten ist Migration als zentrale Herausforderung des demographischen Wandels zusehends in den Blickpunkt öffentlicher und politischer Debatten gerückt. Resultierend aus stetig sinkenden Fertilitätsraten und allgemein steigender Lebenserwartung sieht sich Österreich mit demographischer Alterung konfrontiert. Zuwanderung wird dementsprechend auch künftig die österreichische Bevölkerungsentwicklung maßgeblich formen.² Der Bedarf und die Notwendigkeit, Politikmaßnahmen bezüglich Migration und Integration auf statistisches Datenmaterial und darauf aufbauende wissenschaftliche Analysen zu stützen, werden mehr und mehr manifest. Deutlich zeigen sich entsprechende Trends hinsichtlich der Ausgestaltung und dem Ausbau administrativer Datenbanken und statistischer Erhebungsmethoden, welche wiederum Ergebnisse für neue Publikationsformate liefern. Letztere zielen unter anderem darauf ab, migrationsrelevante Daten für ein breiteres Publikum aufzubereiten und lesbar zu machen. Ein Beispiel in diesem Kontext ist das statistische Jahrbuch „Migration & Integration“, welches seit 2010 eine Bandbreite statistischer Kernergebnisse in kompakter Form enthält und veranschaulicht.

Datenproduktion im Wandel: vermehrt registerbasierte Daten

Seit Beginn des 21. Jahrhunderts befindet sich das österreichische Datenproduktionssystem maßgeblich im Wandel, Daten werden zusehends registerbasiert generiert. Die Datenerfassung passiert einerseits vermehrt elektronisch, andererseits erlauben Verknüpfungen verschiedener administrativer Register verbesserte statistische Verwertbarkeit von Datenquellen, die Informationen zu Migration in und aus Österreich im Kontext von Arbeitsmarkt und Humankapital enthalten. Erste wesentliche Meilensteine waren in diesem Zusammenhang etwa die Einführung des *Asylwerberinformationssystem (AIS)*, des *Fremdeninformationssystem (FIS)* und des *Registers der Versicherungsverhältnisse des Hauptversicherungsverbandes der Sozialversicherungsträger* in den 1990er Jahren. Die Etablierung des administrativen *Zentralen Melderegisters (ZMR)* 2001 und die einhergehende Operationalisierung des statistischen Spiegelregisters *POPulation REGISTER (POPREG)* 2002 stellen einen eindeutigen Wendepunkt in der bevölkerungsstatistischen Datenproduktion in Österreich dar.

Infobox: Das SEEMIG Projekt im Kontext des Arbeitspaket 4 - Datenproduktion

SEEMIG ist ein strategisches Projekt, das im Rahmen des transnationalen Kooperationsprogramms SOUTH-EAST EUROPE 2007-2013 umgesetzt wird. SEEMIG beleuchtet längerfristige, transnationale Prozesse in den Bereichen Migration, Demographie, Humankapital und Arbeitsmarkt in Südosteuropa, sowie damit verknüpfte wirtschaftliche und arbeitsmarktbezogene Effekte. Kernziel ist es, verfügbare Daten gemeinsam zu analysieren und zu ergänzen, um eine verbesserte Wissensgrundlage für Politikgestaltung auf unterschiedlichen räumlichen Ebenen zu schaffen.

Das Arbeitspaket 4 widmet sich der Analyse von Datenproduktion in SEEMIG Partnerländern³ und zielt darauf ab, einen Einblick in Prozesse migrationsrelevanter Datengenerierung zu geben sowie Stärken und Schwächen von Datenquellen aufzuzeigen. Der Länderbericht zur Datenproduktion in Österreich fokussiert besonders auf die allgemeine Datenqualität, -verfügbarkeit und -zugänglichkeit sowie die einhergehende statistische Verwertbarkeit. Ergebnisse aus den acht Länderberichten bilden die Basis für den komparativen Länderbericht sowie für weitere SEEMIG-Aktivitäten, etwa die SEEMIG-Datenbank, Empfehlungen und Strategien zum Ausbau von Datenproduktionssystemen und zur besseren Datenanwendung, schließlich auch für Diskussionsrunden mit ExpertInnen, die Daten produzieren oder anwenden.

¹ **Gesamter Bericht in englischer Sprache siehe:** <http://raumforschung.univie.ac.at/forschungsprojekte/seemig/>

(Die hier veröffentlichten Informationen spiegeln die Ansichten der AutorInnen wider, die Programmstellen können für Inhalte und deren Verwendung nicht haftbar gemacht werden.)

² Längerfristige, österreichspezifische Migrationsprozesse werden im Rahmen des SEEMIG WP3-Länderberichts beleuchtet. Dieser Bericht wird im Sommer/Herbst 2013 zur Verfügung gestellt werden.

³ insgesamt acht Berichte zu SEEMIG-Partnerländern: Bulgarien, Italien, Österreich, Rumänien, Serbien, Slowenien, Slowakei und Ungarn.

Fortschritte zeigen sich auch in den Bereichen Bildung und Arbeitsmarkt, das *Bildungsstandregister* ist seit dem Schuljahr 2003/2004 in Kraft, die *Arbeitsmarktdatenbank* seit 2006. Nach einer langen Tradition der Volkszählung im Rahmen von Vollerhebungen wird seit 2011 auch die Volkszählung indessen registerbasiert durchgeführt, erste Ergebnisse werden im ersten Halbjahr 2013 zu erwarten sein. Ferner sind auch bei weiteren Datensätzen, die nicht auf administrativen Registern basieren, augenscheinliche Weiterentwicklungen bemerkbar; dies ist etwa bei Erhebungen, die in Österreich regelmäßig gemeinsamer europäischer Vorgaben durchgeführt werden wie dem *Mikrozensus (MZ)* inklusive der *Arbeitskräfteerhebung (AKE)* oder den *Gemeinschaftsstatistiken über Einkommen und Lebensbedingungen (EU-SILC)* der Fall.

Im Kontext von registerbasierter Datengenerierung wurden rechtliche Rahmenbedingungen für das Zusammenspiel der Akteure unterschiedlichen institutionellen und territorialen Hintergrundes definiert. Trotz merklicher Bemühungen zur Steigerung der Kompatibilität zwischen verschiedenen Registern bleiben Daten bis dato jedoch nur eingeschränkt vergleichbar – dies ist insbesondere auf weiterhin nur ein mäßig ausgeprägten Grad an automatischer Datenverknüpfung und an automatisiertem Datenabgleich zwischen unterschiedlichen Registern zurückzuführen. Die Kopplung unterschiedlicher Datenbanken birgt eine Reihe an grundlegenden Herausforderungen, einerseits hinsichtlich der tatsächlichen technischen Umsetzung, andererseits in Bezug auf die damit zusammenhängenden rechtlichen Rahmenbedingungen – beides bedarf breiter Abstimmungsprozesse.

Datenqualität und internationale Vergleichbarkeit von statistischen Konzepten

Der Ausbau von Datenbanken in jüngerer Vergangenheit ging mit deutlicheren Konzeptualisierungen von Indikatoren einher. So fand im Rahmen der traditionellen Volkszählungen bis 2001 beispielsweise kein akkordierter zeitlicher Maßstab Anwendung, um den „üblichen Aufenthaltsort“ der wohnhaften (gemeldeten) Bestandsbevölkerung abzugrenzen. Als Wohnbevölkerung gelten für das *POPREG* seit 2002 wie auch für die registerbasierte Volkszählung seit 2011⁴ Personen, die mindestens 90 Tage ununterbrochen in Österreich mit Hauptwohnsitz gemeldet sind. Für Migrationsbewegungen wird seit 2001 die Definition der *Empfehlungen der Vereinten Nationen (1998)* zur Erfassung und Differenzierung von Migration nach der Aufenthaltsdauer angewendet. Die Wanderungsstatistik, die seitens *Statistik Austria* basierend auf *POPREG*-Daten und somit beruhend auf *ZMR*-Einträgen erarbeitet wird, unterscheidet folglich *Kurzzeit-Migration* und *Langzeit-Migration*, sowohl für internationale Migration als auch für Binnenwanderung. Folglich können offiziell registrierte Wanderungsbewegungen indessen umfassend nachvollzogen werden, dies betrifft Zuwanderung sowie Abwanderung.

Nichts desto trotz ist wie in allen Ländern auch in Österreich eine statistische Untererfassung von MigrantInnen in administrativen Registern wahrscheinlich, weil eben nur eine administrative Realität abgebildet wird. Eine Untererfassung ist durchaus auch in weiteren Erhebungen gegeben, beispielsweise aufgrund von Sprachenbarrieren, Antwortausfällen oder teilweise nicht gegebener Auskunftspflicht. Ein weiterer einschränkender Faktor, insbesondere im Zusammenhang mit statistischen Erhebungen, ist ein begrenzter Stichprobenumfang, was die statistische Aussagekraft bei kleinräumigen Analysen schmälern kann.

Einige spezifische Datensätze werden in Zukunft weiterhin Herausforderungen mit sich bringen, so etwa Daten zu AuslandsösterreicherInnen. Derzeit sind hierzu lediglich Schätzungen vorhanden, welche teilweise auf Spiegeldaten anderer Länder beruhen; Rückschlüsse können auch aus Bewegungsdaten gezogen werden, indem im *ZMR* registrierte Abmeldungen analysiert werden. Insbesondere irreguläre Wanderungsbewegungen werden auch künftig aufgrund ihres schwer fassbaren Charakters nur bedingt realitätsgetreu abbildbar sein.

⁴ wie auch in der Zensus-Probezahlung 2006

Datenausbau und durchgängige Berücksichtigung von migrationsrelevanten Informationen

Die Produktion von statistischen Daten basierend auf administrativen Registern bringt generell einige Schwierigkeiten mit sich, insbesondere hinsichtlich spezifischer Attribute und Variablen, die für EntscheidungsträgerInnen und ForscherInnen zwar von zentralem Interesse sind oder wären, jedoch für administrative Belange kaum Relevanz besitzen und in Registern daher kaum Berücksichtigung fanden. Dementsprechend wurden bereits dezidierte Schritte unternommen, um vermehrt Indikatoren zu integrieren, welche Analysen zu Migrationsentwicklungen und -mustern sowie Differenzierungen der Bevölkerung nach inländischer und ausländischer Herkunft erlauben. Dieser Trend ist sowohl auf internationaler und europäischer, wie auch auf nationaler Ebene bemerkbar.

In Österreich wurde beispielsweise die Variable *Geburtsland* nach 20-jähriger Unterbrechung erneut in das Standardprogramm der Volkszählung 2001 wieder eingeführt. Im Rahmen des ZMR wurde dies beibehalten, das *Geburtsland* einer Person ist dementsprechend seit 2007 auch im POPREG und nun auch in der registerbasierten Volkszählung 2011 enthalten. Durch Kombination der Variablen *Staatsbürgerschaft* und *Geburtsland* kann die Bevölkerung ausländischer Herkunft generiert werden. Im Jahr 2008 wurde im Rahmen des *Ad-Hoc-Moduls Arbeitsmarktsituation von Migrantinnen und Migranten in Österreich* die Frage nach dem *Geburtsland der Eltern* eingeführt, diese wurde seither im *Mikrozensus* beibehalten und ermöglicht differenzierte Analysen entsprechend Migrationshintergrund erster und zweiter Generation. Dennoch, Inkonsistenzen zwischen unterschiedlichen Datensätzen sind weiterhin vorhanden: Während *Staatsbürgerschaft* in allen zuvor erwähnten Datensätzen inkludiert ist, wird das *Geburtsland* in den meisten Registern nicht berücksichtigt und ist daher nur fragmenthaft gegeben.

Datenausbau – derzeitige Bemühungen & erste Empfehlungen aus wissenschaftlicher Perspektive

Vorteile registerbasierter Datenproduktion ergeben sich auf lange Sicht vor allem im Zusammenhang mit kohärenter Datensammlung und -aufbereitung und mit bereichsübergreifenden, einheitlich definierten Indikatoren über mehrere Register hinweg. Dies ist in erster Linie von einer entsprechenden kontinuierlichen Zusammenarbeit zwischen Akteuren, die auf verschiedenen Ebenen in den Prozess der Datenproduktion eingebunden sind, abhängig, um die langfristige Koordination für einen weiteren Ausbau von Verknüpfungen zwischen Datenbanken sicherzustellen. Aktuelle Bemühungen zur Weiterentwicklung der registerbasierten Datenproduktion in Österreich können folglich einen wesentlichen Beitrag zur Generierung migrationsrelevanter Daten darstellen: Das ZMR wird ab November 2013 um das *Zentrale Staatsbürgerschaftsregister (ZSR)* sowie das *Zentrale Personenstandsregister (ZPR)* ergänzt werden. Über die *Auslandsösterreicher-Registrierung* generierte Daten könnten zumindest theoretisch in weiterer Zukunft auch von statistischer Relevanz werden.

Die Harmonisierung unterschiedlicher Datensätze und der enthaltenen Variablen sowie ihrer zugrundeliegenden Konzeptualisierungen erscheinen daher von zentralem Interesse. So wäre es wünschenswert, das *Geburtsland* durchgängig zu erheben, demnach auch in Registern, welche Daten zu Arbeitsmärkten und Humankapital generieren. Als ein weiterer Schritt würde die konsequente Berücksichtigung des *Geburtsland der Eltern* einen eindeutigen Mehrwert darstellen; diese Variable ist derzeit nur im *Mikrozensus* enthalten. Dadurch würden facettenreichere Analysen von Migrationsmustern und -entwicklungen ermöglicht werden, wenn auch statistikbasierte Auswertungen entlang dieser Kategorien ambivalent zu betrachten sind. Entsprechend dem Konzept des Migrationszyklus, welches als zentrales theoretisches Modell für SEEMIG im Rahmen des *SEEMIG WP3 Conceptual Paper* identifiziert wurde, gilt Österreich als Einwanderungsland. In diesem Sinne erscheint eine breitere Datenbasis zu Einwanderung nach Österreich für die Formulierung von Migrations- und Integrationsmaßnahmen wünschenswert. Eine verbesserte Anwendbarkeit evidenzbasierter Befunde könnte insbesondere EntscheidungsträgerInnen dabei unterstützen, besser auf aktuelle Herausforderungen zu reagieren.

Wenn auch durchaus kritisch zu betrachten, so könnten weitere Variablen wie *Religion*, *Herkunft* bzw. *Volksgruppe* oder *Umgangssprache* generell nützlich sein, um differenzierte Analysen von Migrationsmustern und -bewegungen zu ermöglichen. Diese sind in österreichischen Registern, Erhebungen oder Schätzungen derzeit kaum vorgesehen und besitzen demgemäß keine statistische Aussagekraft. Individuelle Migrationshistorien sind derzeit via vorhandene Daten kaum detailliert nachvollziehbar, weil der rechtliche Status, die Aufenthaltsdauer und vorangegangene Zwischenstationen von Migrationsketten in anderen Ländern kaum erhoben werden. Ebenso werden Motive und Gründe für Migration nicht systematisch erfasst.

Auch weitere (Forschungs-)Projekte und Studien kritisieren das Fehlen von Längsschnittdaten und migrationsspezifischen Erhebungen – diesem Defizit könnte nur durch Einführung longitudinaler Datenbanken oder spezifischer Panel-Befragungen begegnet werden. In diesem Sinne werden im Rahmen des SEEMIG-Projektes Erhebungen zur Erfassung des Abwanderungsverhaltens für Ungarn und Serbien durchgeführt, pilothaft gekoppelt an die *Arbeitskräfteerhebung*. Diese Methode könnte künftig auch für weitere Länder durchführbar sein.