

## **Nationale Politikempfehlungen für die Weiterentwicklung von Migrationsdaten in Österreich**

basierend auf Ergebnissen der SEEMIG-Stakeholder Aktivitäten



**universität  
wien**

**2014**

---

Jointly for our common future

---

Diese nationalen Politikempfehlungen wurden im Rahmen des Projekts SEEMIG – Managing Migration and its Effects in SEE – Transnational Actions towards Evidence-based Strategies. SEEMIG ein strategisches Projekt, das vom ‘South-East Europe Programme’ der Europäischen Union finanziert wurde.

Projektcode: SEEMIG - SEE/C/0006/4.1/X

Die Politikempfehlungen wurden im Rahmen der SEEMIG Aktivität *Strategies, capacity building and transnational dialogue* und koordiniert von der Universität Trento und Universität Wien erstellt.

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

AutorInnen: Heinz Faßmann, Elisabeth Musil & Kathrin Gruber

Übersetzung: Daniela Blecha

Diese Arbeit ist dem Urheberrecht unterworfen. Alle Rechte vorbehalten, das gesamte wie auch Teile des Materials betreffend.

Information hinsichtlich der Reproduktion von Auszügen dieses Berichts kann auf [www.seemig.eu](http://www.seemig.eu) gefunden werden. Nachfragen können auch an folgende Adresse gerichtet werden: Universität Wien, Institut für Geographie und Regionalforschung, Universitätsstraße 7/5, A-1010 Wien oder durch Kontaktaufnahme mit [seemig.geographie@univie.ac.at](mailto:seemig.geographie@univie.ac.at).

Vorgeschlagene Zitierweise: Universität Wien (2014): Nationale Politikempfehlungen für die Weiterentwicklung von Migrationsdaten in Österreich basierend auf Ergebnissen der SEEMIG-Stakeholder Aktivitäten, entwickelt im Rahmen des Projekts ‘SEEMIG Managing Migration and Its Effects – Transnational Actions Towards Evidence Based Strategies’.

<http://www.seemig.eu/downloads/outputs/SEEMIGPolicyRecommendationsAustriaAT.pdf>

## 1. EINLEITUNG

Nach Jahrzehnten der Abwanderung entwickelte sich Österreich nach dem zweiten Weltkrieg zunehmend zu einem Einwanderungsland. Obwohl Bevölkerungsgewinne seit den 1950er Jahren teilweise auch auf die ausgeglichene Geburtenbilanz zurückzuführen waren, hatte die internationale Migration den Hauptanteil daran. Insgesamt stieg die Bevölkerung zwischen 1961 und 2011 aufgrund der Wanderungsgewinne um 904,000 Personen an. Resultierend aus dieser Entwicklung hatten am 1. Jänner 2013 bereits mehr als eine Millionen ausländische Staatsbürger (1.004.268 Personen) ihren Wohnsitz in Österreich. Bezogen auf die Gesamtbevölkerung waren es 11,9 Prozent. Die Bevölkerung ausländischer Herkunft machte hingegen 18 Prozent (1.518.234 Personen) aus. Gemeint sind damit alle Personen, die entweder eine ausländische Staatsbürgerschaft hatten, oder im Ausland geboren waren. Zieht man die Personen mit Migrationshintergrund heran, deren Eltern im Ausland geboren sind, so ergab sich insgesamt ein Anteil von 18,9 Prozent (1.578.917 Personen). Jüngere Migrationstrends zeigten während der zweiten Hälfte der 2000er Jahre zunächst einen Rückgang der Zuwanderung, und in den letzten drei Jahren wieder einen Zuwachs. Mit einer Nettomigrationsrate von 54.728 Personen im Jahr 2014 war der Migrationszugewinn deutlich größer als in früheren Jahren (+25% im Vergleich zu 2012).

Da Zuwanderung eine zentrale Komponente der demographischen Entwicklung Österreichs darstellt und auch für die zukünftige Bevölkerungsentwicklung des Landes eine wichtige Rolle spielen wird, ist es unerlässlich, dass sich Politikmaßnahmen bezüglich Migration und Integration auf statistisches Datenmaterial und darauf aufbauende wissenschaftliche Analysen stützen. In diesem Zusammenhang ist die Bedeutung von Daten zu internationaler Migration und die Voraussetzungen hinsichtlich deren Qualität und Zuverlässigkeit deutlich gestiegen. Aus diesem Grund wurde das Datenproduktionssystem in Österreich in jüngerer Vergangenheit zentralen Veränderungen unterzogen, hauptsächlich in Form einer deutlichen Verlagerung auf registerbasierte Datenproduktion. So wurden auch verschiedenste Anstrengungen unternommen, um österreichische Migrationsdaten an internationale und europäische Standards anzupassen. Insgesamt können Daten, die aus einer Vielzahl an Registern stammen, konsequenterweise als akkurat, zeitgerecht und zuverlässig betrachtet werden. Für nationale Zwecke werden noch detailliertere statistische Konzepte, die auf eine fortgeschrittene Spiegelung von Migrationsrealitäten abzielen, angewendet. Ein Beispiel ist das Konzept der dreimonatigen Mindestaufenthaltsdauer, um die übliche Wohnbevölkerung zu definieren, oder um eine Unterscheidung zwischen lang- und kurzfristiger Migration treffen zu können. In Österreich ist, somit vor allem im Vergleich mit anderen, am SEEMIG-Projekt teilnehmenden, Ländern eine breitere Palette an Migrationsdaten vorhanden.

Trotz bemerkenswerter Bemühungen in den vergangenen Jahren, Datenerhebung zu Migration in Österreich zu verbessern und auszubauen, gibt es nach wie vor mehrere Schwierigkeiten. Neben Vorteilen entstehen unter anderem auch neue Herausforderungen aufgrund der verstärkten Verwendung von administrativen Daten, unter anderem aufgrund der Einführung eines registerbasierten Zensus. SEEMIG ExpertInnen bestätigten, wie zentral und wichtig die Anerkennung der kontinuierlichen Bedeutung von Migrationsstatistiken ist, um evidenzbasierte und tatsächengestützte Nachweise für politische Entscheidungsfindungsprozesse zu fördern. Sie betonten auch, dass der Bedarf an neuen bzw. verbesserten Migrationsstatistiken zukünftig ansteigen wird. In diesem Zusammenhang ist es notwendig, die Kapazitäten für Reaktion und Anpassung zu stärken. Die nachstehend angeführten Komponenten des österreichischen Datenproduktionssystems können von zentraler Bedeutung für weitere Entwicklungen erachtet werden. Diese Einschätzungen basieren auf den Inputs der ExpertInnen und der in die österreichischen SEEMIG-Aktivitäten involvierten Stakeholder, sowie auf Ergebnisse von Analysen, die vom UNIVIE-Team durchgeführt wurden.

## **1.1. Das SEEMIG Projekt**

SEEMIG (Managing Migration and its Effects in South East-Europe: Transnational Actions Towards Evidence Based Strategies) ([www.seemig.eu](http://www.seemig.eu)) war ein strategisches Projekt, das im Rahmen des transnationalen Kooperationsprogramms 'South-East Europe' (<http://www.southeast-europe.net>) in den Jahren 2012-2014 umgesetzt wurde. Um tatsächengestützte Politikgestaltung auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene zu unterstützen, und mit einem Hauptfokus auf Datenverfügbarkeit und Datenverbesserung, war das Kernziel von SEEMIG, längerfristige migratorische und demographische Prozesse in Südosteuropa sowie deren Effekte auf Arbeitsmarkt und nationale/regionale Ökonomien besser zu verstehen und zu adressieren. Es unterstützte lokale und regionale Behörden in der Sammlung und Verwendung von statistischen Daten für Planungsaktivitäten und sektoralen Politiken, um eine verbesserte Wissensgrundlage für die Politikgestaltung zu schaffen.

## **1.2. SEEMIG Politikempfehlungen**

Dieses Dokument umfasst Politikempfehlungen für die Weiterentwicklung von Migrationsstatistik in Österreich, die im Rahmen der ‚Austrian SEEMIG National Strategy for enhancing migration data production and utilization‘ präsentiert wurden.<sup>1</sup> Die Politikempfehlungen wurden vom Institut für Geographie und Regionalforschung im Rahmen des Projekts SEEMIG erarbeitet. Um bei der Erstellung der Politikempfehlungen einen partizipativen Zugang zu gewährleisten, wurden eine Foresight Exercise und eine Master Class mit lokalen und nationalen politischen EntscheidungsträgerInnen und anderen StakeholderInnen veranstaltet. Diese Diskussionen dienten als wichtige Basis für die Erstellung des finalen Textes der Strategie und der Empfehlungen. Im folgenden Abschnitt werden Hauptpolitikbereich hinsichtlich der Erweiterung der Datensammlung – und anwendung auf nationaler Ebene sowie Hauptaktivitäten, die auf diese Politikbereiche abzielen angeführt.

---

<sup>1</sup> For further information see <http://www.seemig.eu/index.php/downloads-project-outputs>.

## 2. POLITIKEMPFEHLUNGEN

Die folgenden Politikempfehlungen basieren auf dem SEEMIG *Action Plan to improve and enhance the migratory data production system and data sources in Austria* and the Austrian *SEEMIG National Strategy for enhancing migration data production and utilization*.<sup>2</sup> Die Vorschläge sind nach Politikbereich gruppiert und betreffen: 1) die weiterführende Integration und Stärkung von administrativen Datensystemen, 2) die Erweiterung der Datenerhebung und Indikatoren, 3) die Stärkung der Erhebung von Längsschnittdaten, 4) Bewusstseinsbildung und Stärkung der interinstitutionellen Kooperation und 5) die Verstärkung der regionalen und transnationalen Kooperation durch Abschluss einer Absichtserklärung.

### 2.1. Politikbereich 1 – Weiterführende Integration und Stärkung von administrativen Datensystemen

In jüngster Vergangenheit wurden wichtige Schritte zur **Integration und Stärkung von zentralen Datensystemen** gesetzt. In Übereinstimmung mit Empfehlungen der EU ist jedoch anzuraten, Entwicklungen in diese Richtung weiterhin zu forcieren, um eine schnelle und zeitgerechte Bereitstellung von Daten, die für politische Fragen berücksichtigt werden können, sicherzustellen. Es wird zum Beispiel vorgeschlagen, das Arbeitslosenregister und das Bevölkerungsregister zu integrieren. Um solch eine Integration zu ermöglichen, ist auch die **Harmonisierung von Definitionen zwischen Registern**, wie etwa des Begriffs „Migration“, notwendig.

Die Tatsache, dass Variablen, die früher im Rahmen des traditionellen Zensus erhoben wurden, in der registerbasierten Volkszählung nicht länger enthalten sind, bringt einige Schwierigkeiten mit sich. Um diesen Risiken vorzubeugen, wird vorgeschlagen, das Bevölkerungsregister durch die **Einführung neuer Variablen** zur Position im Haushalt und der Beziehung zu Anderen in derselben Unterkunft zu stärken, und die Erhebung von Informationen zum Bildungsstand bei der Registrierung auf Gemeindeämtern auszuweiten. Potentielle Risiken in diesem Zusammenhang sind Gesetzgebungen zum Datenschutz, die Initiativen in diesem Bereich behindern könnten sowie mangelhafte Finanzierungen zur Umsetzung des Vorhabens.

### 2.2. Politikbereich 2 – Erweiterung der Datenerhebung und Indikatoren

Zusätzlich zur Ausweitung von Informationen in administrativen Registern, sollten **begleitende Stichprobenumfragen** zur Erhebung von Daten, die aus dem Zensus nicht hervorgehen, durchgeführt werden. Kurzfristig werden diese Schritte zur Verbesserung des Umfangs von Migrationsdaten in administrativen Registern beitragen, während langfristig ein besseres Verständnis von den Dynamiken der Integration von MigrantInnen und Einwanderungspolitiken erreicht wird.

Weiters wird vorgeschlagen, Indikatoren über Migration und Integration weiter auszuweiten. ‚Staatsbürgerschaft‘ und ‚Geburtsland‘ sind die zentralen und vornehmlich erhobenen Charakteristika zur Feststellung von Migrationsmustern und Entwicklungen. Während ‚**Staatsbürgerschaft**‘ wie oben beschrieben in den meisten Datenquellen enthalten ist, wird derzeit ‚**Geburtsland**‘ nur fragmentarisch erhoben. Um die Übereinstimmung und Vergleichbarkeit der verschiedenen Datensätze zu erhöhen und die ‚Bevölkerung mit ausländischer Herkunft‘ durch die Kombination beider Variablen zu identifizieren, wäre es wünschenswert, die Variable ‚Geburtsland‘ durchgängig zu erheben. In einem weiteren Schritt wäre es von Vorteil, auch die Variable ‚**Geburtsland der Eltern**‘ aufzunehmen, wie es seit 2008 bei der Arbeitskräfteerhebung getan wurde. Dies würde vielfältigere Analysen von Migrationsmustern und –prozessen durch die Unterscheidung

---

<sup>2</sup> For further information see <http://www.seemig.eu/index.php/downloads-project-outputs>.

von 'Migrationshintergrund' erster bzw. zweiter Generation ermöglichen, auch wenn statistische Analysen entlang dieser Aspekte auch in ambivalentem Licht betrachtet werden können (*Bedeutet ausländische Herkunft zwangsläufig soziale Exklusion und Benachteiligung oder könnten sozialer Hintergrund, Agency, materielle und immaterielle Ressourcen entscheidender sein?*). Zusätzlich zu ‚Staatsbürgerschaft‘ und ‚Geburtsland‘ wird empfohlen, auch das ‚**Ausbildungsland**‘ über eine breitere Palette an Datenquellen zu erheben.

Weiters wurde auch der Indikator ‚**im Ausland erworbene Qualifikationen**‘ als wichtig identifiziert. Die Beobachtung dieses Indikators wäre für eine allgemeine Einschätzung des Humankapitalausgleichs durch Zu- und Wegzug und daher auch den Verlust von qualifizierten Fachkräften ins Ausland dienlich. In Zukunft werden die Qualifikationen von MigrantInnen, die beim Arbeitsmarktservice als arbeitslos gemeldet sind, zwar detailreicher anhand einer gemeinsamen Definition erhoben. Es erscheint zusätzlich jedoch wichtig, die Erhebung dieses Indikators über die Gruppe der ehemals Unbeschäftigten hinaus auszuweiten. Weiters wurde es von ExpertInnen als wünschenswert erachtet, diesen Indikator auch in das Zentrale Melderegister zu integrieren. Dies könnte über die Erhebung von Informationen zu Bildungsstand bei der Registrierung bei Gemeindeämtern nach Ankunft in Österreich umgesetzt werden.

Andere wichtige Indikatoren beinhalten die Variable ‚**Umgangssprache**‘. Während dieser Indikator bis ins Jahr 2001 in der *Volkszählung* enthalten war, wird diese Information nun über die Registrierung an Schulen und Kindergärten erhoben. Auf der Einschätzung der LehrerInnen bzw. DirektorInnen durch eine Befragung des einzelnen Kindes basierend, wurde die Qualität der so erhobenen Daten von den SEEMIG-Stakeholdern als fraglich beurteilt. Die Abwesenheit von gemeinsam bindenden Definitionen ist eine weitere Herausforderung. Eine klare Unterscheidung von beispielsweise ‚Umgangssprache‘ und ‚Familiensprache‘ ist nicht gegeben, sollte aber erreicht werden. Es wird daher vorgeschlagen, die Diskussionen zwischen relevanten Institutionen zur Verbesserung der Genauigkeit von Daten zu ‚Umgangssprache‘ fortzuführen.

### **2.3. Politikbereich 3 – Stärkung der Erhebung von Längsschnittdaten**

SEEMIG wie auch frühere Forschungsprojekte haben auf die beschränkte Verfügbarkeit von Längsschnittdaten hingewiesen. Dem könnte nur über den Aufbau einer längsschnittlichen Datenbank auf der Basis von bestehenden Registern mit der Nutzung des Bevölkerungsregisters als zentralem Referenzregister oder durch die Einführung einer Panelbefragung entgegengewirkt werden. Da der Umfang von Informationen in administrativen Registern von Natur aus beschränkt ist, und Befragungen die Generierung von Informationen, die nicht leicht aus Registern verfügbar sind, ermöglichen, wird die Befolgung beider Optionen in Kombination vorgeschlagen. Zwei thematische Bereiche von besonderem Interesse werden vorgeschlagen: (1) eine **Panelbefragung zu neu ankommenden MigrantInnen und AsylwerberInnen** zur Untersuchung der Dynamiken ihrer Integration (in den Arbeitsmarkt, Sprache, politische Partizipation) im ersten Jahr nach ihrer Ankunft, und (2) die **Erweiterung von Registerdaten zur Messung von intergenerationaler Mobilität** der ersten und zweiten Generation von ZuwandererInnen.

### **2.4. Politikbereich 4 – Bewusstseinsbildung und Stärkung der interinstitutionellen Kooperation**

Dem österreichischen Regierungsprogramm für den Zeitraum 2013-2018 folgend wird innerhalb der nächsten zwei Jahre eine *Gesamtstaatliche Migrationsstrategie* entwickelt. Es wird empfohlen, die Etablierung eines **permanenten Unterkomitees zu Migrationsstatistiken**, das die konstante Überwachung der verschiedenen administrativen und nicht-administrativen Register, statistischer Umfragen und anderer Datensätzen im Bereich der Migration und Integration von MigrantInnen

innehat, im Rahmen der Strategie zu berücksichtigen. Das Komitee sollte sich aus allen relevanten Behörden im Bereich der Migrationsdatenerhebung sowie VertreterInnen der Bundesländer aber auch der lokalen Ebene zusammensetzen. Das Komitee würde (1) eine **gesamtstaatliche Strategie zu Migrations- und Integrationsstatistiken**, die wiederum auf der *Gesamtstaatlichen Migrationsstrategie* basiert, entwickeln, und (2) einen gemeinsam definierten Arbeitsplan zur Koordinierung der statistischen Datenerfordernisse und der Entwicklungsschritte des integrierten Datensystems konzipieren. Die Aktivitäten dieses Komitees sollten in Übereinstimmung mit globalen Aktivitäten internationaler Organisationen wie der UN, der OECD, *Eurostat* und der *Weltbank* erfolgen. Ein solches Komitee würde die Etablierung eines konsolidierten und angemessenen Austauschmechanismus zwischen allen AkteurInnen, Anbietern und Nutzern von Statistiken fördern und partielle Interessen der verschiedenen administrativen Organisationen ausgleichen. Es würde auch ein verstärktes Bewusstsein für die Bedeutung von Statistiken im Bereich der Migration schaffen.

## **2.5. Politikbereich 5 – Verstärkung der regionalen und transnationalen Kooperation durch Abschluss einer Absichtserklärung**

Transnationale Kooperation und das gemeinsame Management von Auswirkungen des demographischen Wandels erscheint für das Wachstum und den Zusammenhalt innerhalb Südosteuropas bzw. des Donauraums sehr wichtig. Dies ist nicht zuletzt deshalb der Fall, weil die Region durch Migration in der Vergangenheit stark miteinander verbunden war, und dies erwartungsgemäß auch in Zukunft sein wird. Um evidenzbasierte, transnationale Politikgestaltung sicherzustellen, sind aktuelle und vergleichbare transnationale Datensätze zu Migration, Arbeitsmarkt und Humankapital essentiell.

Ein **transnationales Monitoringkomitee** könnte die Evidenzlage zu Migration und damit zusammenhängenden Prozessen in der Region weiter verbessern. Sinnvoll wäre die Zusammensetzung einer multidisziplinären Gruppe von ExpertInnen aus Forschungseinrichtungen und Statistikämtern aus allen Ländern der Region. Das Komitee sollte sich regelmäßig treffen, Migrationsprozesse kontinuierlich beobachten und einen transnationalen Rahmen für bessere Kooperation in der Region schaffen. Solch ein Monitoringkomitee könnte den ersten Schritt in Richtung eines besseren und koordinierten Managements von internationaler Migration innerhalb der Region darstellen.

Darüber hinaus, während verschiedene internationale Institutionen wie *Eurostat*, die *OECD* und die *Weltbank* signifikante Fortschritte in der Bereitstellung und dem Ausbau transnationaler Datensätze in der Region erzielt haben, wäre für spezifische Analysen auf nationaler und regionaler Ebene innerhalb Südosteuropas eine **regionale Datenbank**, die verschiedene Datensätze vereint, von großem Vorteil. Auch PolitikerInnen würden von der vereinfachten Handhabung profitieren. Die transnationale SEEMIG Datenbank stellt als Pilotmaßnahme solide Informationsquellen zu Daten der jüngeren Vergangenheit bis 2001 zurück bereit. Auf nationalen Daten der teilnehmenden Länder basierend, bietet sie transnationalen, nationalen und lokalen PolitikerInnen und EntscheidungsträgerInnen die Möglichkeit, Migrationsprozesse in der Region, sowie deren Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und auf Humankapital eingehend zu analysieren. Ihre Erhaltung über die Projektdauer hinaus ist von signifikantem nationalem und transnationalem Interesse für die südosteuropäische Region. Eine der Gefahren in Verbindung mit der Beibehaltung dieser transnationalen Datenbank ist das mangelhafte Interesse seitens verschiedener nationaler Institutionen an transnationaler Kooperation. Die Übernahme einer aktiven Rolle in der Sicherstellung von weiteren Finanzierungsmöglichkeiten könnte diesem Risiko entgegenwirken. Zu diesem Zweck wird vorgeschlagen, transnationale Aktivitäten durch den Abschluss einer gemeinsamen Absichtserklärung zur Kooperation innerhalb Südosteuropas besser zu koordinieren.