



Donau-Universität Krems

Department für Migration und Globalisierung

Österreichische Integrationspolitik im EU-Vergleich Zur Aussagekraft von MIPEX

Gudrun Biffl, Anna Faustmann

Juni 2013

Studie im Auftrag des

BM.I 
BUNDESMINISTERIUM FÜR INNERES

Donau-Universität Krems
Department für Migration und Globalisierung

Österreichische Integrationspolitik im EU-Vergleich

Zur Aussagekraft von MIPEX

Gudrun Biffli, Anna Faustmann

Schriftenreihe Migration und Globalisierung
Juni 2013

Projektleitung: Gudrun Biffli

Wissenschaftliche Mitarbeit: Anna Faustmann

Dieser Bericht wurde vom Department für Migration und Globalisierung im Auftrag des Österreichischen Bundesministeriums für Inneres erstellt.

Die in der Publikation geäußerten Ansichten liegen in der Verantwortung der Autor/inn/en und geben nicht notwendigerweise die Meinung des Bundesministeriums für Inneres oder der Donau-Universität Krems wieder.

© Edition Donau-Universität Krems, Department für Migration und Globalisierung

ISBN: 978-3-902505-53-8
DUK-interne Projektnummer:281233589

Zitierweise:

Biffli, Gudrun, Faustmann, Anna (2013) Österreichische Integrationspolitik im EU-Vergleich. Zur Aussagekraft von MIPEX. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Inneres. Schriftenreihe Migration und Globalisierung, Krems (Edition Donau-Universität Krems).

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis.....	III
Tabellenverzeichnis.....	V
Hauptaussagen.....	XVI
1 Einleitung.....	27
2 Migrations- und Integrationspolitik im europäischen Vergleich.....	29
2.1 Zuwanderung nach Österreich im EU Vergleich.....	29
2.2 Entwicklung der Migrations- und Integrationspolitik Österreichs im europäischen Vergleich.....	31
2.2.1 Wende in der Wirtschaftsentwicklung und Beginn des Wandels der Migrationspolitik.....	33
2.2.2 Wandel des Wirkungsmechanismus der Migrationen.....	37
2.2.3 Strukturwandel der Zuwanderung.....	40
2.2.4 Unterschiedliche Qualifikationen und Berufe.....	41
2.3 Migrationsmodelle im Vergleich und ihre Steuerbarkeit.....	42
2.3.1 Internationale Annäherung der Migrationspolitiken.....	45
2.3.2 Einwanderung als integraler Bestandteil eines wirtschaftlichen Entwicklungskonzepts.....	46
2.3.3 Gesellschaftliche Zustimmung zur Einwanderung braucht Ergänzung um Integrationskonzept.....	49
2.3.4 Die Rolle des Migrationsregimes für den Integrationserfolg.....	51
2.3.5 Die Rolle des Wohlfahrtsregimes für den Integrationserfolg.....	52
2.3.6 Die Rolle des Bildungssystems für den Integrationserfolg.....	54
2.4 Koordination der Migrations- und Integrationspolitik auf EU-Ebene gibt der Integrationspolitik in Österreich positive Impulse.....	54
2.4.1 Institutionelle Reformen auf europäischer Ebene.....	56
3 Zur Messung von Integration: Input- versus Output-Indikatoren.....	57
3.1 MIPEX – ein Instrument zur Messung des Erfolgs der Integrationspolitik?.....	60
3.1.1 Methodische Vorgehensweise bei der Ermittlung des MIPEX.....	62
3.2 Integrationsleistung im internationalen Vergleich: empirische Evidenz.....	65
3.2.1 Indikatoren zur Messung der Integration von MigrantInnen: Bestandsaufnahme und methodische Herausforderungen.....	65
4 Integrationspolitik und Integrationsleistung im internationalen Vergleich.....	66
4.1 Integrationspolitik im internationalen Vergleich: Gesamtergebnisse des MIPEX.....	67
4.2 Politikbereich „Mobilität des Arbeitsmarktes“.....	72
4.2.1 Input-Indikator MIPEX.....	72
4.2.2 Output-Indikatoren: Empirische Evidenz.....	78
4.3 Politikbereich „Familienzusammenführung“.....	93
4.3.1 Input-Indikator MIPEX.....	93
4.3.2 Output-Indikatoren: Empirische Evidenz.....	98
4.4 Politikbereich „Bildung“.....	102
4.4.1 Input-Indikator MIPEX.....	102

4.4.2	Output-Indikatoren: Empirische Evidenz	107
4.5	Politikbereich „Politische Partizipation“	117
4.5.1	Input-Indikator MIPEX.....	117
4.5.2	Output-Indikatoren: Empirische Evidenz	121
4.6	Politikbereich „Dauerhafter Aufenthalt“	122
4.6.1	Input-Indikator MIPEX.....	122
4.6.2	Output-Indikatoren: Empirische Evidenz	126
4.7	Politikbereich „Einbürgerungsmöglichkeiten“	128
4.7.1	Input-Indikator MIPEX.....	128
4.7.2	Output-Indikatoren: Empirische Evidenz	135
4.8	Politikbereich „Antidiskriminierung“	136
4.8.1	Input-Indikator MIPEX.....	136
4.8.2	Output-Indikatoren: Empirische Evidenz	141
5	Schlussfolgerungen	148
6	Literatur	150
Anhang I: Liste der MIPEX-Indikatoren		158
Anhang II: Verwendete Datenquellen		168
Mikrozensus – Europäische Arbeitskräfteerhebung – EU Labour Force Survey (EULFS).....		168
Europäische Migrationsstatistik		168
Programme for International Student Assessment der OECD (PISA)		169
Eurobarometer (Special Eurobarometer 317)		172
Anhang III: Statistische Tabellen		173

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2-1: Wanderungssaldo (Netto-Zu-/Abwanderung) und Bevölkerungswachstum in Österreich seit 1983	30
Abbildung 2-2: Anteil ausländischer StaatsbürgerInnen in den EU-27-Ländern 2010	30
Abbildung 2-3: Entwicklung der registrierten Arbeitslosigkeit und der Ausländerbeschäftigung	33
Abbildung 2-4: Arbeitsmarkt und Wirtschaftswachstum	35
Abbildung 2-5: Zustrom von MigrantInnen nach Österreich in den 2000er Jahren: die 13 wichtigsten Nationalitäten	40
Abbildung 2-6: MigrantInnen der 1. Generation (im Ausland geboren) in % der Bevölkerung: 2009.....	43
Abbildung 2-7: Zustrom von Ausländer/innen zum Zweck der Niederlassung nach Niederlassungskategorie: 2006 (standardisierte Bewilligungsdaten).....	49
Abbildung 3-1: Akkulturationsstrategien von Zugewanderten als Reaktion auf die Aufnahmegesellschaft.....	59
Abbildung 3-2: Inhaltliche Gliederung des MIPEX.....	62
Abbildung 4-1: Gesamtergebnis, MIPEX III 2010.....	69
Abbildung 4-2: Politikbereiche, Österreich im EU-Vergleich, MIPEX III 2010	70
Abbildung 4-3: Veränderung Gesamtergebnis, MIPEX II (2007) und MIPEX III* (2010)	71
Abbildung 4-4: Mobilität des Arbeitsmarktes, MIPEX III 2010	75
Abbildung 4-5: Politikbereich Mobilität des Arbeitsmarktes, Österreich im EU-Vergleich, MIPEX III 2010	77
Abbildung 4-6: Erwerbspartizipations-Lücke der im Ausland geborenen Personen (25-54) im Vergleich zur Gesamtbevölkerung (25-54), auf Basis der Erwerbsquoten 2009, in Prozentpunkten	79
Abbildung 4-7: Erwerbsquote nach Geburtsland und Geschlecht der 25 bis 54-Jährigen in den EU-Ländern, 2009	80
Abbildung 4-8: Erwerbspartizipations-Lücke der Personen mit ausländischer Staatsbürgerschaft (25-54) im Vergleich zur Gesamtbevölkerung (25-54), auf Basis der Erwerbsquoten 2009, in Prozentpunkten	82
Abbildung 4-9: Erwerbsquote nach Staatsbürgerschaft und Geschlecht der 25 bis 54-Jährigen in den EU-Ländern, 2009.....	83
Abbildung 4-10: Arbeitslosigkeits-Lücke der im Ausland geborenen Personen (25-54) im Vergleich zur Gesamtbevölkerung (25-54), auf Basis der Arbeitslosenquoten 2009, in Prozentpunkten.....	84
Abbildung 4-11: Arbeitslosenquote nach Geburtsland und Geschlecht der 25 bis 54-Jährigen in den EU-Ländern, 2009	86
Abbildung 4-12: Arbeitslosigkeits-Lücke der Personen mit ausländischer Staatsbürgerschaft (25-54) im Vergleich zur Gesamtbevölkerung (25-54), auf Basis der Erwerbsquoten 2009, in Prozentpunkten	87
Abbildung 4-13: Arbeitslosenquote nach Staatsbürgerschaft und Geschlecht der 25 bis 54-Jährigen in den EU-Ländern, 2009	88
Abbildung 4-14: Dequalifikations-Lücke der im Ausland geborenen Personen (25-54) im Vergleich zur Gesamtbevölkerung (25-54), auf Basis der Dequalifikationsraten 2009, in Prozentpunkten.....	90
Abbildung 4-15: Dequalifikationsrate nach Geburtsland und Geschlecht der 25 bis 54-Jährigen in den EU-Ländern, 2009 ...	91
Abbildung 4-16: Dequalifikations-Lücke der Personen mit ausländischer Staatsbürgerschaft (25-54) im Vergleich zur Gesamtbevölkerung (25-54), auf Basis der Erwerbsquoten 2009, in Prozentpunkten	92
Abbildung 4-17: Dequalifikationsrate nach Staatsbürgerschaft und Geschlecht der 25 bis 54-Jährigen in den EU-Ländern, 2009	93
Abbildung 4-18: Familienzusammenführung, MIPEX III 2010	95
Abbildung 4-19: Politikbereich Familienzusammenführung, Österreich im EU-Vergleich, MIPEX III 2010	96
Abbildung 4-20: Erstmals erteilte Aufenthaltstitel nach dem Grund für die Erteilung, 2010.....	101
Abbildung 4-21: Erstmals erteilte Aufenthaltstitel aus Familiengründen nach Staatsangehörigkeit der Ankerperson, 2010	102
Abbildung 4-22: Bildung, MIPEX III 2010	104
Abbildung 4-23: Politikbereich Bildung, Österreich im EU-Vergleich, MIPEX III 2010	105
Abbildung 4-24: Anteil der 15-Jährigen mit geringer Lesekompetenz, nach Geburtsland und Geschlecht, 2009	110
Abbildung 4-25: Anteil der 15-Jährigen mit geringer naturwissenschaftlicher Kompetenz, nach Geburtsland und Geschlecht, 2009	113

Abbildung 4-26: Anteil der frühzeitigen Schul- und AusbildungsabgängerInnen unter den 18 bis 24-Jährigen, nach Geburtsland, 2009	114
Abbildung 4-27: Lücke bezüglich des Anteils der frühzeitigen Schul- und AusbildungsabgängerInnen unter den im Ausland geborenen 18 bis 24-Jährigen im Vergleich zu den frühzeitigen Schul- und AusbildungsabgängerInnen unter allen 18 bis 24-Jährigen, nach Geburtsland, 2009, in Prozentpunkten	115
Abbildung 4-28: Anteil der frühzeitigen Schul- und AusbildungsabgängerInnen unter den 18 bis 24-Jährigen, nach Staatsbürgerschaft, 2009	116
Abbildung 4-29: Politische Partizipation, MIPEX III 2010	118
Abbildung 4-30: Politikbereich Politische Partizipation, Österreich im EU-Vergleich, MIPEX III 2010	119
Abbildung 4-31: Akzeptanz einer Person anderer ethnischer Herkunft als die Mehrheit der Bevölkerung als InhaberIn des höchsten politischen Amtes in den EU-Ländern, 2009.....	122
Abbildung 4-32: Dauerhafter Aufenthalt, MIPEX III 2010	124
Abbildung 4-33: Politikbereich Dauerhafter Aufenthalt, Österreich im EU-Vergleich, MIPEX III 2010	125
Abbildung 4-34: Anteil der Drittstaatsangehörigen, die einen Daueraufenthaltstitel nach RL 2003/109/EG besitzen, 2009	128
Abbildung 4-35: Einbürgerungsmöglichkeiten, MIPEX III 2010	130
Abbildung 4-36: Politikbereich Einbürgerungsmöglichkeiten, Österreich im EU-Vergleich, MIPEX III 2010	131
Abbildung 4-37: Einbürgerungsraten der Bevölkerung mit ausländischer Staatsbürgerschaft bzw. der Drittstaatsangehörigen, 2009.....	136
Abbildung 4-38: Antidiskriminierung, MIPEX III 2010	138
Abbildung 4-39: Politikbereich Antidiskriminierung, Österreich im EU-Vergleich, MIPEX III 2010	139
Abbildung 4-40: Beobachtung von Diskriminierung aufgrund von ethnischer Herkunft oder Religionszugehörigkeit in den EU-Ländern, 2009	143
Abbildung 4-41: Vorkommen von Diskriminierung (Einfach- und Mehrfachdiskriminierung) unter der Gesamtbevölkerung sowie unter Zugehörigen zu einer ethnischen Minderheit in den EU-Ländern, 2009.....	144
Abbildung 4-42: Diskriminierung bei Einstellungsverfahren in den EU-Ländern, 2009.....	145
Abbildung 4-43: Einschätzung der Anstrengungen zur Bekämpfung der Diskriminierung in den EU-Ländern, 2009	146
Abbildung 4-44: Kenntnis über Rechte bei Diskriminierungsfällen in den EU-Ländern, 2009.....	147
Abbildung 0-1: Lücke bezüglich des Anteils der frühzeitigen Schul- und AusbildungsabgängerInnen unter 18 bis 24-Jährigen mit ausländischer Staatsbürgerschaft im Vergleich zu den frühzeitigen Schul- und AusbildungsabgängerInnen unter allen 18 bis 24-Jährigen, nach Staatsbürgerschaft, 2009, in Prozentpunkten	179

Tabellenverzeichnis

Tabelle 2-1: Zustrom von Ausländer/innen zum Zweck der Niederlassung und des temporären Aufenthalts: 2006 (standardisierte Bewilligungsdaten).....	46
Tabelle 4-1: Gültige Aufenthaltstitel nach dem Grund für die Erteilung, 31.12.2010	99
Tabelle 4-2: Anteil der 15-Jährigen mit geringer Lesekompetenz, nach Geburtsland und Geschlecht, 2009	109
Tabelle 4-3: Anteil der 15-Jährigen mit geringer naturwissenschaftlicher Kompetenz, nach Geburtsland und Geschlecht, 2009	112
Tabelle 4-4: Prinzipien bei der Verleihung der Staatsbürgerschaft in den EU-Staaten	131
Tabelle 0-1: Erwerbsquote nach Geburtsland und Alter in den EU-Ländern, 2009.....	173
Tabelle 0-2: Erwerbsquote nach Staatsbürgerschaft und Alter in den EU-Ländern, 2009	174
Tabelle 0-3: Arbeitslosenquote nach Geburtsland und Alter in den EU-Ländern, 2009.....	174
Tabelle 0-4: Arbeitslosenquote nach Staatsbürgerschaft und Alter in den EU-Ländern, 2009	175
Tabelle 0-5: Dequalifikationsrate nach Geburtsland und Alter in den EU-Ländern, 2009.....	175
Tabelle 0-6: Dequalifikationsrate nach Staatsbürgerschaft und Alter in den EU-Ländern, 2009	176
Tabelle 0-7: Anteil der frühzeitigen Schul- und AusbildungsabgängerInnen unter den 18 bis 24-Jährigen, nach Geburtsland und Geschlecht, 2009.....	177
Tabelle 0-8: Anteil der frühzeitigen Schul- und AusbildungsabgängerInnen unter den 18 bis 24-Jährigen, nach Staatsbürgerschaft und Geschlecht, 2009.....	178
Tabelle 0-9: Anteil der Einbürgerungen an der Bevölkerung mit ausländischer Staatsbürgerschaft, nach Alter und Geschlecht, 2009.....	180

Executive Summary

The MIPEX (Migrant Integration Policy Index) is an interactive instrument of analysis and a reference system for policies which may have an impact on the integration of migrants. In 2010, in an international comparison of 31 countries – the 27 EU-MS plus Norway, Switzerland, the USA and Canada¹ – Austria is ranked number 24, behind Switzerland, with a score of 42.

The MIPEX is an ‘input’ indicator which puts a judgment on the capacity of laws and institutional frameworks to promote the integration of migrants. The index does not take the extent of inequality or disadvantage of the various socio-economic groups in a country into account and does not say much about the overall integrative capacity of the system of social organization of a country. Only if we complement the values of the input indicators of the MIPEX by output indicators, which allow a comparison of the situation of migrants relative to natives in the areas covered by MIPEX, may we get a picture of the degree of participation of migrants in the respective immigration country. The outcome may be the result of legislation, it may, however, also be the result of other factors influencing economic and social participation, e.g. personal preferences or a skill mismatch.

The MIPEX consists of 148 indicators which are directed towards the promotion of equal treatment and equal opportunity. The indicators cover seven policy areas which are considered relevant for integration, every indicator having four dimensions. The seven areas are the labour market, family reunification, education, political participation, permanent residence status, citizenship and anti-discrimination regulations.

The MIPEX is embarking upon new roads of analysis by identifying legal arrangements, which may have an impact on integration. Some of the laws selected can, as a result of subsidiarity, only partially be influenced by EU directives. The scientific backing and empirical evidence of the suggested ‘integrative’ impact of the selected laws is, so far, largely lacking. In addition, it has to be borne in mind that an evaluation of the introduction of EU-directives into the national legislative system (in the MIPEX in three categories) is highly complicated and the procedures chosen in MIPEX are largely subjective and value laden. This results in marked differences in the appraisal of migration and integration policy areas between countries, e.g. Austria and Germany, which share a common migration history and policy framework. A further challenge MIPEX is facing is to capture the various dimensions of integration policy. Until now only seven areas are addressed in the MIPEX, while the national action plans of integration tend to be more complex than that.

The socio-economic and political integration of migrants depends both on the objectives of migration policy and the integrative capacity of the system of social organizational, e.g. the industrial relations system and the welfare model. In addition, the degree of integration of migrants depends on the economic development level of a given country, the skills and competences of migrants and their correspondence with the labour market needs. Migrant integration may also depend on the residence status, as it may have an impact on access rights to employment; but also language skills and the cultural affinity may have an impact on economic and social participation.

¹ In 2012 Australia and Japan have been added to the reference system.

In Austria, the focus of immigration policy is different from traditional countries of immigration. While the latter tended to pursue population policies, augmented by strategic economic development policies, Austria implemented a guestworker model in the 1960s, which was directed towards satisfying immediate labour market needs without the intention of settlement and family reunion. While this policy has been abandoned in the early 1990s, the legacy is supply driven migration with hardly any complementary elements of demand driven economic immigration.

The legislative change from a guestworker model to an immigration model in 1992 was a change in paradigm, a shift from economic migration to family migration and humanitarian intake. Only with the introduction of the 'Red-White-Red-Card' in 2011, the scene has been set for the immigration and settlement of economic migrants from third countries, bearing in mind that EU citizens have been the source of additional labour since 1995, the year of Austria's membership to the EU.

Explicit integration policy has not been on the agenda of Austrian policy until recently, leaving it up to the communities and federal states to implement measures to promote social cohesion. It was only in 2009 that Austria developed a National Action Plan for Integration (NAP.I), which was implemented in 2010. In addition, a council of experts has been established in 2010, proposing policy measures in the various fields of action and providing advice to the Secretary of State of Integration, a function established in 2011. The council of independent experts is the motor behind evidence based integration policy, promoting coherence and public awareness of the horizontal character of integration.

Considering that coordination of integration policies is a rather recent phenomenon in Austria, it may not come as a surprise that Austria scores unevenly and on average badly in the seven policy dimensions of MIPEX. The highest scores, equivalent to the EU-15 average, are reached in the policy area regulating long-term residence, it being harmonized across Europe via European directives and guidelines. As far as the regulative frameworks of education and the labour market are concerned, Austria's rank corresponds to the EU-27 average, below the EU-15 average but above the EU-12 average. In the area of citizenship, family reunification and anti-discrimination Austria scores worst, clearly below the EU-15, EU-27 and EU-12 average.

Contrasting the MIPEX rankings – bearing the methodological limitations of MIPEX in mind – with the values of output indicators, which measure the degree of socio-economic 'integration' of migrants relative to natives, a more differentiated picture emerges.

Labour Market Mobility

Austria's comparatively low score in the area of labour market mobility (rank 14 of 31) follows from the understanding by the MIPEX-evaluators that only third-country nationals with a permanent residence permit have free access to the labour market. This assessment does not correspond to the legal situation of 2010, the period of reference; then also persons with a residence title "Niederlassungsbewilligung – unbeschränkt" (Settlement Permission) or "Familienangehöriger" (Family member) had free access to the labour market. According to the current legal situation (2012), in addition to the above groups and citizens of the EEA (excluding Romanians and Bulgarians for whom transition regulations continue to apply) third country citizens with a Red-White-Red Card

plus, i.e. family members of the R-W-R Card holder, Blue Card holders and their family members may access the labour market without any restrictions, i.e. without labour market testing.

Apart from waiting periods, or restricted access to the labour market of certain groups of family members upon arrival (labour market testing), it may not be so easy to set up an independent business. This is the case in regulated professions, which require the proof of specific qualifications for setting up a business. It is the Austrian way of protecting consumers, i.e. via regulating access to the profession rather than through consumer protection legislation.

If we turn to output indicators of labour market performance (measured by labour force participation and unemployment rates), countries with the highest scores in the MIPEX (top ten) – the Nordic countries, Southern European Countries, the Netherlands and Germany – are not among the countries with the best labour market outcomes of migrants or rather the relative situation of migrants versus natives. While the labour force participation does not differ much between migrants and natives in Southern European countries such as Spain, Italy and Portugal, there are substantial differences in Sweden, Denmark, Finland as well as Germany and the Netherlands. In Austria, in contrast, the difference in the labour force participation rate between natives and migrants is lower than in most of the top ten MIPEX countries.

If we turn to the unemployment rate as an indicator of relative labour market integration, the situation is more complex. The countries with the highest differences (in percentage points) in unemployment rates between natives and migrants are: Belgium (22), Sweden (19), France (16) and Spain (12). In Germany, Luxembourg and Finland the difference corresponds to the EU-27 average of 10 percentage points. In contrast, in Austria the difference is below average with 7 percentage points. The differences in unemployment rates may hardly be attributed to barriers in mobility, as suggested by MIPEX, but rather to a mismatch between skills supplied and demanded and possibly to employment discrimination.

According to the output indicator, the unemployment rate and the participation rate, Austria is on an equal footing as far as the gap between natives and migrants – in particular third country citizens – is concerned with the Netherlands and Denmark, i.e. of countries which rank number 3 and 7 in the MIPEX.

In addition to the above labour market indicators it is important to know if and to what extent migrants are able to find employment commensurate with their educational attainment level. In Austria the gap in the overqualification rate of natives and third country migrants amounts to 18 %, compared to an EU-27 average of 16 % (in Austria, EU migrants have lower rates of overqualification than natives, which is unique in Europe). The top ten countries in the MIPEX ranking have at times significantly higher rates of overqualification than Austria, in particular Sweden, Spain and Portugal.

The confrontation of labour market indicators with MIPEX, which is based on a limited set of laws, indicates that the degree of complexity of labour market mechanisms cannot be captured by MIPEX and can therefore say little about the ‚integration‘ or rather participation of migrants in the labour market and the extent to which their jobs are commensurate with their educational attainment.

Family reunification

Family reunification is one of the policy areas where Austria scores very badly. With 41 points it ranks number 27 out of 31, the EU-15 average being 61.5. The countries with lower scores are Switzerland, Cyprus, Denmark and Ireland.

Austria has integrated the EU guideline on family reunification (GL 2003/86/EC) into its national legislation (settlement and residence law – NAG 2005), but only the minimum requirements. Only those EU-MS that have implemented the widest framework have received high scores in the MIPEX.

Accordingly, only married partners and their children (minors), including adopted and step children, as well as registered partnerships may exercise their right to family reunification, in contrast to higher scoring countries which allow also non-registered partners to join.

Also the conditions for family reunion are, according to MIPEX, restrictive as the family-sponsor has to proof certain housing standards as well as health insurance coverage, which in Austria tends to be linked to an employment.

Another dimension of family reunification, which is judged to be rather modest by MIPEX, is the security of status, as there are relatively many reasons which may make one lose the status, e.g. rejection, repeal and refusal to reside. In addition, the rights linked to the status of family member are considered limited as the status is linked to the partnership and not granted on one's own account.

It can be shown that in the area of family reunification high scores tend to be obtained by countries that have either a familial welfare model (Portugal, Spain, Italy) or an individualistic one, e.g. Sweden, Norway and Finland. Countries which tend to hang on to the male breadwinner model are generally scoring poorly, e.g. Austria, Germany, the Netherlands and the UK. The latter countries tend to follow a more restrictive family reunification by wanting to make sure that the sponsor is capable of sustaining the family, i.e. that he/she has a job or other means such that the host country does not have to provide for them.

The judgement passed on Austria by MIPEX in the area of family reunification can only marginally be corroborated by the data (output indicators) on family reunification. The proportion of third country immigrants who enter Austria on the basis of family reunification and who are sponsored by a third country citizen with settlement rights amounts to 55 %, compared to 60 % to 100% in the higher ranking countries. But Austria has one of the highest shares of immigration of third country family members who join their Austrian or EU partner, respectively parent. The latter is the result of the long history of immigration to Austria by third country citizens, the high degree of their naturalisation and a tradition to look for a marriage partner in the original source country.

Accordingly, in Austria the overall share of residence permits of third country citizens for the purpose of family reunification corresponds to the EU average. In 2010, about half of all newly issued residence titles in the EU were for the purpose of family reunification, in Austria 47.6 %. There is not much difference between most Southern and Central European countries. Only in the Netherlands, in Sweden, Finland and Italy was the proportion significantly lower with some 30 % of all residence titles. In those countries economic migration is far more prominent than in Austria.

In summary, one may say that family migration plays an equally important role in Austria as in the countries which score highly in MIPEX. Status security appears to be significant given the large number of third country citizens with permanent residence status.

Education

The policy field of education is focusing on the chances of migrant children relative to natives in the education system. Here Austria takes a medium position with rank 15 and a score of 44.4 points. Neighbouring countries like Germany, Switzerland and Italy fall into the same category, just as the UK, Luxembourg, Denmark, the Netherlands, Spain, Greece, as well as Estonia and the Czech Republic. Education policy is judged better by MIPEX in the Scandinavian countries of Sweden, Finland and Norway as well as in Belgium, Portugal and Canada.

The four dimensions of education policy in MIPEX are: access to education, targeting needs, new opportunities and intercultural education for all. The judgement given to the Austrian policy differs significantly between these four dimensions. In the dimension of access and new opportunities Austria scores above the EU-15 average, largely because access to schooling does not depend on the residence status and because of the recent introduction of the ‚new middle school‘. The objective of the latter is to raise learning opportunities for children of distant learner family background, many of them being migrants.

In the dimensions of targeting ‚needs‘ and ‚intercultural education for all‘ Austria scores poorly, i.e. below the EU-15 average. Needs‘ orientation received 43.3 points and thus rank 24, largely due to a lack of compulsory introduction programmes beyond language training for new arrivals in schools. Also cross-cultural education is hardly implemented even though Austria has committed herself in the 1990s to promote it.

If one chooses the PISA-surveys as output-indicators for the education system, Austria scores worse than in the MIPEX. Austria has one of the highest proportions of youth with a low reading competence in the EU (28 %), only surpassed by Romania with 40 %. In addition, the difference between migrants and natives is the highest in the EU (29 percentage points).

Countries which can be considered to be reasonably successful have a share of less than 30 % of male youth and a quarter of female youth with low reading skills. The lowest shares are found in Finland and the Netherlands. In Finland the average share of low reading achievers is 8 %, with foreign born children the share is 26 %, however. This means that the reading gap in the lower achievement segment amounts to 18 percentage points. The gap is higher in Austria, Italy, Sweden, Spain and Slovenia. It is lower in Ireland and the UK with a reading gap of 4 respectively 6 percentage points, followed by 12 percentage points in the Netherlands.

Also as far as early school leavers are concerned, Austria has an above average gap between natives and migrants, particularly those of third country origin. This means that Austria is amongst the lowest achievers in education policy outcomes in the EU, taking school achievement as an indicator, worse than implied in MIPEX.

Political participation

In the policy field of political participation Austria takes rank number 19, which is the lowest among the EU-15 but above the EU-12 (with the exception of Hungary). The highest scores are reached by Norway and Finland, followed by the Netherlands, Ireland, Luxembourg, Sweden, Portugal, Germany and Denmark. At the tail end are Romania, Poland and the Czech Republic.

This policy area has a particularly wide range of points between the top and bottom ranks. The ranking of Austria varies in the four dimensions, which consist of electoral rights, political liberties, consultative bodies and implementation policies.

As far as voting rights are concerned, Austria is scoring badly, as Austria does not grant active voting rights to foreigners in regional and communal elections, contrary to Scandinavia, the Netherlands and Ireland. In the area of representation of migrants in political councils Austria does not have a national regulatory framework. As a result, such political participation is limited to certain cities, e.g. Graz and Linz. It is pointed out that due to the lack of guiding principles by the EU, no comprehensive organisational structures exist for the integration of migrants in political councils. The positive examples given for such structures are Norway, Luxembourg, Finland, Germany, Italy, Spain, Denmark and Portugal. The MIPEX judgement is also negative on the development of regional and national guiding principles of integration as they integrate NGOs, who are working in the area of migration and integration, also migrant associations, but not a representative sample of all migrants.

In the dimension of political freedoms Austria achieves the highest scores,

- as foreigners do not face any restrictions when wanting to found an association,
- as they may join and actively participate in political parties, and
- as they have the right to make their own media productions.

As these rights are basic rights, which are international rights, and which are written into the European Human Rights Convention, most countries participating in MIPEX get the highest score of 100 points. Exceptions are France and Italy as well as many of the 'new' EU-MS, namely Bulgaria, Czech Republic, Estonia, Latvia, Lithuania, Poland, Romania, Slovakia and Slovenia.

In the dimension of the implementation measures to promote political participation of foreigners, Austria gets 30 points and is thus below the EU-15 average. Greece, Denmark and all EU-12 countries except Estonia have lower scores than Austria. A major reason for the low scores of Austria is the assumed lack of an active information policy and of support measures for organisations of migrants which promote their political participation.

It is difficult to identify output indicators which could capture the impact of politics on the political participation of migrants and which could be juxtaposed to MIPEX. A possible output indicator is the eurobarometer outcome to the question to what extent political leaders with another ethnic-cultural background than the majority population will be accepted by the general public. Ireland, the UK, the Netherlands, Sweden, Denmark, Spain and France have the lowest resentment rates; these outcomes conform to the ranking in the MIPEX.

Permanent residence status

The policy field on permanent residence is strongly influenced by European Union Law, which explains the relatively small differences in the index values between the EU-MS. With an index value of 58.3 Austria conforms to the EU average. This means that the EU-directives relative to permanent residence of foreigners have been fully implemented in Austria.

The four dimensions of that policy are: eligibility, conditions for the acquisition of status, security of status and rights associated with the status. As far as criteria are concerned, Austria ranks number 8 with 58 points. Particularly positive is the Austrian regulation that a migrant receives permanent status after 5 years, even if staying outside of Austria for up to 24 months, given ‚special reasons‘. In addition, times of schooling or studies are calculated into the 5 year period. Only Sweden, Norway and Denmark grant permanent residence with less than 5 years of stay.

As far as the rights linked to permanent residence status are concerned, Austria takes the 14th place. The reason for the higher rank is in the main the difficulty to get foreign credentials recognised.

In the area of status security Austria ranks below the EU-15 average. This is largely due to the fact that there is no protection against expulsion of minors who have already been born in Austria or who have entered Austria before the age of ten and neither is there protection against expulsion of persons who have had a permanent residence status for more than twenty years.

If we look at the output indicator of titles of permanent residence according to the EU guideline 2003/109/EC, Austria has a particularly high share of third country migrants with permanent status, contrary to the countries in the better ranks. The large differences in the proportion of third country citizens with permanent residence status between EU-MS are due to different histories of migration as well as migration policy.

Citizenship regulations

In this policy field Austria has lower points than in any other policy area; with 21.6 points it takes rank number 28. Only the Baltic States are seen to have more restrictive citizenship regulations than Austria. The countries with the most liberal citizenship laws are Portugal and Sweden.

The four dimensions of this policy field are: criteria and conditions for the acquisition of citizenship, status security and double citizenship. A major barrier for naturalisation is seen to be the long duration of residence before becoming eligible. Only Switzerland, Italy, Spain and most EU-12 member states require 10 years of residence. Only in specific cases, e.g. married and registered partners, does Austria grant citizenship in less than 10 years.

Apart from the long duration for the first generation migrants the complicated and drawn-out procedures for the second and third generation are also seen as barriers. In contrast, the leading countries require the second generation to apply for citizenship upon birth in the host country.

Particularly low points are given to Austria in the dimension of status security, namely 14.3 points, which are the lowest of any country in the MIPEX. Also in the dimension of double citizenship Austria is at the tail end (25 points), as it is only in exceptional cases that Austria grants citizenship without demanding the abandonment of the former citizenship. Dual citizenship, also for the second and

often even third generation, is possible in the Anglo-Saxon countries (Canada, UK, Ireland, USA) as well as Belgium, France, Luxembourg, Sweden, Greece, Italy and Portugal.

As far as the conditions for eligibility are concerned, Austria is also quite demanding, implying fewer points, in particular the request to provide proof for sufficient German, to accomplish the integration contract and to make a citizenship test. In addition, the costs involved for the paperwork are deemed fairly high in international comparison.

In view of the restrictive citizenship regulations it may not come as a surprise that the naturalisation rate (output indicator) is fairly low in EU comparison. It is below 1 %, together with some EU-12 member states, whereas top ranking MIPEX countries like Portugal, Sweden, Belgium, the Netherlands, France and the UK reach 3 % and more.

One has to be careful, however, not to jump to quick conclusions and judgements on citizenship rules when comparing naturalisation rates. This can be demonstrated on the case of Ireland and Luxembourg. Both countries have very low average naturalisation rates, 0.9 % and 1.9 % respectively. However, third country citizens have naturalisation rates surpassing 4 %, indicating that not only citizenship regulations count but also personal preferences. EU citizens have little incentive to take up citizenship of another EU country, quite in contrast to third country migrants.

Antidiscrimination

In this policy field the gamut of points between EU-MS is amongst the highest, even though European Union law leaves little room to manoeuvre. According to the evaluators of MIPEX Austria has not yet fully implemented the EU directives and guidelines. Accordingly, the points given are below the EU average and put Austria on 26th place. The countries in the best ranks are: Sweden, the UK and Portugal.

The four dimensions of institutionalised antidiscrimination measures pertain to definitions and concepts, areas of application, enforcement mechanisms and equal opportunity policies.

As far as definitions and concepts of discrimination are concerned, Austria has not yet attained EU-15 standards. This means that discrimination is, according to MIPEX, not clearly defined, e.g. by not including nationality as a case of possible direct or indirect discrimination, incitement to discriminate and others.

In the area of the application of the equal opportunity legislation it is criticised that discrimination is penalised in the area of education, social protection, social privileges, access to public goods and services including housing and health only in cases of ethnic origin, not, however, in case of religion and foreign citizenship. This judgement may be contested, however, as discrimination in the latter two cases is penalised in other legislative arrangements.

Implementation mechanisms of antidiscrimination legislation are considered to be below EU average. This judgement is made as there exist no specific regulations in case of alternative forms of resolving antidiscrimination issues, e.g. mediation.

Equal opportunity policy is judged to be halfway ok, with 44.4 points. Positive is the existence of a specialised equal opportunity authority; that the decisions are not binding, however, is being criticised. As Austria has no affirmative action programmes no more points could be given.

It is difficult to establish the degree of discrimination in a country and thus to obtain an output indicator. Eurobarometer surveys on discrimination due to gender, disability, ethnic origin, religion, and sexual orientation provide some insight. According to these surveys, all countries which have ‚bad notes‘ are also featuring amongst those with high proportions of observed discrimination. In case of ethnic origin Denmark is leading with 23 %, followed by Spain (17 %), Austria (16 %) and Greece (14 %). There are, however, also countries which receive ‚good marks‘ by MIPEX and which seem to have fairly high rates of observed discrimination, namely Sweden (20 %), France (15 %) and Finland (12 %).

If one compares the discrimination rates based on personal experience, as voiced in the eurobarometer, one gets a somewhat different picture: countries leading in single or multiple discrimination are Italy, Austria, Slovakia, UK, Hungary, Sweden and Belgium.

In summary it may be said that output indicators corroborate the picture offered by MIPEX that Austria has an above average degree of discrimination, in particular of persons with a different ethnic-cultural and religious background.

Conclusions

The legal and institutional ramifications, which have been identified in MIPEX as relevant for the integration of migrants, have been improved considerably according to the MIPEX since the introduction of their analysis in 2007. At least partially, this may be taken as an outcome of the federal coordinated integration policy of the last couple of years.

The juxtaposition of output indicators with MIPEX corroborate in some cases the negative scores given, in particular in the area of discrimination, which appears to be quite pronounced in EU comparison and which is not adequately addressed and combatted. Obviously, it does not suffice to ensure equal treatment in some sectors, e.g. the labour market, via a closely knit regulatory system. It needs, in addition, measures on a socio-political level, which raise awareness of discrimination and which may result in changes in the various policy fields.

The analysis of labour market indicators has shown that the legal framework analysed in MIPEX is not capable of capturing the favourable outcome for migrants in Austria. In contrast, the actual situation and learning outcomes of migrants in the school system are considerably worse than suggested in MIPEX. This may partly be attributed to the inclusion of the newest institutional changes in the school system in MIPEX which will, however, only slowly and with a time lag show up in an improved learning outcome of migrants.

It could be shown that the Austrian citizenship policy is rather restrictive. This being so, Austria gives a lot of attention to the regulation of permanent residence status, as a prolongation of residence is seen as an important road towards integration in the various fields identified in the national action plan on integration.

In the area of family reunification Austria is amongst those countries who interpret the EU regulations narrowly. This has to be understood in the context of substantial immigration of EU citizens flowing from free mobility. Fear of rapid population growth may have led politicians to be rather restrictive in the area of family migration of third country citizens.

When judging the MIPEX it has to be taken into account that it does not measure the full integrative capacity of a country but only some policy areas. Critical areas for integration are left out of consideration, e.g. the socio-economic status and the social mobility of migrants in relation to natives, access to social protection, in particular health and care services, to housing and the role of the neighbourhood, the promotion of cross-cultural dialogue and social cohesion. The MIPEX can, therefore, only be one among various instruments to analyse the factors which influence the integration of migrants.

It has to be borne in mind that the MIPEX renders the shaping of integration policy, and to some extent also migration policy, visible and puts a value judgement on it. If we look at migration and integration policy as part of a wider logic of social organisation comparable to models, which have evolved over time, we have to see that the self-same policy may have different outcomes in the various countries. This is why input indicators like MIPEX need to be complemented by outcome indicators to provide a base for a better understanding of the mechanisms at work to better promote social wellbeing and social cohesion in our societies.

Hauptaussagen

Der MIPEX (Migrant Integration Policy Index) ist ein interaktives Analyseinstrument und ein Referenzsystem von Politiken, die einen Einfluss auf die Integration von MigrantInnen haben. Österreich weist im Jahr 2010 im internationalen Vergleich von 31 Ländern — zusätzlich zu den EU-27 Mitgliedstaaten wurden Norwegen, die Schweiz, USA und Kanada in den internationalen Vergleich einbezogen² — einen Wert von 42 auf und liegt damit an 24. Stelle, hinter der Schweiz.

Der MIPEX ist ein „Input-Indikator“, der Gesetze und institutionelle Rahmenbedingungen auf ihre Integrationsfreundlichkeit überprüft. Der Index erfasst nicht das Ausmaß an Ungleichheit bzw. Benachteiligung bestimmter Gruppen in allen Bereichen der Gesellschaft und sagt wenig über die Integrationsleistung einer Gesellschaft aus. Erst eine Ergänzung des Input-Indikators MIPEX um Output-Indikatoren in den Bereichen, die im MIPEX erfasst werden, und die zur Messung der Integrationsleistung herangezogen werden können, vermitteln ein umfassenderes Bild der Integration von MigrantInnen in der EU und in anderen Einwanderungsländern.

Der MIPEX besteht aus 148 Einzelindikatoren, die auf eine Gleichbehandlung abzielen. Die Indikatoren erfassen sieben integrationsrelevante Politikbereiche, die ihrerseits wiederum aus vier Dimensionen bestehen. Die sieben Bereiche betreffen den Arbeitsmarkt, die Familienzusammenführung, die Bildung, die politische Partizipation, den Daueraufenthalt, das Einbürgerungsrecht und Antidiskriminierungsregelungen.

Der MIPEX geht neue Wege, indem gesetzliche Regelungen, die nur zum Teil über EU-Richtlinien steuerbar sind, auf ihr integrationsförderndes Potenzial untersucht werden. Die empirische, wissenschaftliche Untermauerung der unterstellten Wirkungsweise steht allerdings noch weitgehend aus. Des Weiteren ist die Beurteilung der Umsetzung von (europa-)rechtlichen Vorgaben in nationales Recht (bei MIPEX anhand von drei Kategorien) äußerst schwierig; Wenn auch die Operationalisierung im Rahmen des MIPEX schon sehr weit fortgeschritten ist, bleibt nach wie vor ein beachtlicher Ermessensspielraum bei der Einordnung der nationalen Rechtssituation durch nationale ExpertInnen. Dadurch ergeben sich deutliche Unterschiede in der Bewertung einzelner Politikbereiche zwischen Ländern wie z.B. Österreich und Deutschland, die sich jedoch in der gesetzlichen Situation und der Gestaltung der Migrations- und Integrationspolitik (auch historisch) ähneln. Eine weitere Herausforderung ist die Abbildung der verschiedenen Dimensionen der Integrationspolitik, die bei MIPEX derzeit sieben Politikfelder umfasst. MIPEX ist zwar sehr bemüht, immer weitere Dimensionen der Integration aufzunehmen, jedoch behandelt MIPEX derzeit nur einen kleinen Ausschnitt der tatsächlichen Integrationspolitik.

Die Integration von MigrantInnen in Gesellschaft, Wirtschaft und Politik hängt einerseits von den Zielen der Migrationspolitik ab, andererseits von gesellschaftlichen Organisationsmodellen wie dem Wohlfahrtsmodell und den industriellen Arbeitsbeziehungen. Weiters hängt die Integration der MigrantInnen vom wirtschaftlichen Entwicklungsgrad eines Landes ab und dem Grad der Übereinstimmung der Qualifikationen der MigrantInnen mit der Nachfrage nach Arbeitskräften. Die Integrationschancen der MigrantInnen hängen weiters von ihrem Aufenthaltsstatus, der ihre

² Seit 2012 sind auch Australien und Japan im Referenzsystem der Länder.

Zugangsrechte zum Arbeitsmarkt definiert, ab, sowie von ihren Sprachkenntnissen und der kulturellen Nähe.

In Österreich war und ist der Schwerpunkt der Zuwanderungspolitik ein anderer als in den traditionellen Einwanderungsländern, die einerseits langfristige bevölkerungspolitische Ziele mit der Einwanderung verfolgen und andererseits strategische wirtschaftliche Entwicklungsstrategien und sicherheitspolitische Interessen. Das Zuwanderungsmodell Österreichs hatte in ihren Anfängen in den 1960er und frühen 1970er Jahren eine rein wirtschafts- und beschäftigungspolitische Ausrichtung. Der Integration der Zuwanderer wurde erst ab dem Zeitpunkt Augenmerk geschenkt als man erkennen musste, dass ein vergleichsweise hoher Anteil der ausländischen Arbeitskräfte (Gastarbeiter) Teil der Kernbelegschaft von Betrieben geworden ist und es zu de facto Einwanderung und Niederlassung gekommen ist.

Hand in Hand mit der Berücksichtigung der Integration von MigrantInnen setzte in den frühen 1990er Jahren ein Paradigmenwechsel in der Zuwanderungspolitik ein, der sich immer weniger an den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes orientierte, sondern den Schwerpunkt in Regelungen der Familienzusammenführung fand, die ja im Gastarbeitermodell kein Thema waren. Erst mit der Einführung der Rot-Weiß-Rot-Karte zu Jahresmitte 2011 gewannen wirtschafts- und arbeitsmarktpolitische Zuwanderungskriterien wieder an Bedeutung.

Die Integrationspolitik blieb lange Zeit Stiefkind der österreichischen Politik, insbesondere die Entwicklung bundesweiter Strukturen. Erst mit der Erstellung eines nationalen Aktionsplans für Integration (NAP.I) im Jahr 2009 und der Verabschiedung durch die Bundesregierung im Jänner 2010, der Ernennung eines Expertenrates für Integration und der Einrichtung des Staatssekretariats für Integration im Bundesministerium für Inneres im Jahr 2011 wurden auf Bundesebene die Voraussetzungen für eine zielorientierte, koordinierte Integrationspolitik geschaffen, die dem horizontalen Charakter der Integration Rechnung trägt.

Angesichts der vergleichsweise späten Koordination von Integrationspolitiken überrascht es nicht, dass Österreich in den sieben verschiedenen Politikbereichen des MIPEX unterschiedlich abschneidet. Einzig im Politikbereich Dauerhafter Aufenthalt liegt Österreich im EU-15 Schnitt – hier handelt es sich um einen Bereich, der in hohem Maße von europarechtlichen Vorgaben (EU-Richtlinien) bestimmt und damit innereuropäisch weitgehend vereinheitlicht ist. In den Bereichen Arbeitsmarkt und Bildung liegt Österreich etwa im EU27 Schnitt und damit schlechter als im EU-15-Schnitt. Im Handlungsfeld Politische Partizipation liegt Österreich unter dem EU-15 und EU-27 Schnitt aber über dem EU-12 Schnitt. Hingegen schneidet Österreich in den Bereichen Einbürgerungsmöglichkeiten, Familienzusammenführung und Antidiskriminierung zum Teil deutlich schlechter ab als EU-15, EU-27 und EU-12 Länder.

Eine Gegenüberstellung der Ergebnisse des MIPEX mit Output-Indikatoren, die die Integration von MigrantInnen über die Ermittlung der Unterschiede zu Einheimischen messen, ergibt, unter Berücksichtigung methodischer Einschränkungen des MIPEX, ein etwas differenzierteres Bild:

Arbeitsmarkt

Das vergleichsweise schlechte Abschneiden Österreichs im MIPEX im Bereich des Arbeitsmarktes (Platz 14 von 31) ist darauf zurückzuführen, dass nur Drittstaatsangehörige mit einem dauerhaften

Aufenthaltsrecht freien Zugang zum Arbeitsmarkt haben. Diese Einschätzung im MIPEX entspricht aber nicht der Rechtslage des Jahres 2010, der zufolge auch Inhaber einer „Niederlassungsbewilligung – unbeschränkt“ und jene eines Aufenthaltstitels „Familienangehöriger“ freien Arbeitsmarktzugang hatten. Nach der aktuellen Rechtslage haben – neben dauerhaft Aufenthaltsberechtigten und Unionsbürgern (ausg. Rumänen und Bulgaren) – auch InhaberInnen einer „Rot-Weiß-Rot – Karte plus“ und eines Aufenthaltstitels „Familienangehöriger“ freien Arbeitsmarktzugang. Familienangehörige von „Rot-Weiß-Rot – Karten“-InhaberInnen können wie z.B. auch InhaberInnen einer „Blauen Karte EU“ oder eines Daueraufenthaltstitels eine „Rot-Weiß-Rot – Karte plus“ beantragen, die ihnen unmittelbar nach dem Erstzuzug freien Arbeitsmarktzugang gewährt.

Abgesehen von der Wartezeit bzw. eingeschränkten Zugangsmöglichkeit von bestimmten Familienangehörigen bei Zuzug existieren Beschränkungen beim Zugang zur selbständigen Erwerbstätigkeit. Diese ergeben sich daraus, dass die Ausübung eines reglementierten Gewerbes an den Nachweis von bestimmten Qualifikationen und das Berufszugangsrecht gebunden ist. Diese Einschränkung resultiert aus der spezifisch österreichischen Organisation des Konsumentenschutzes, der u.a. über den Berufszugang geregelt ist.

Wenn man „Output-Indikatoren“ im Bereich des Arbeitsmarktes mit dem MIPEX vergleicht zeigt sich, dass die Länder, die im MIPEX die ersten zehn Plätze einnehmen (nordische und südeuropäische Länder sowie Deutschland), nicht in allen Fällen zu den Ländern mit den geringsten Unterschieden in der Arbeitsmarktintegration von MigrantInnen relativ zu Einheimischen zählen. So ist der Unterschied in der Erwerbsbeteiligung von MigrantInnen und Einheimischen in den südlichen Ländern Spanien, Italien und Portugal zwar gering, nicht jedoch in Schweden, Niederlande, Deutschland, Dänemark und Finnland, die im MIPEX zu den zehn ‚Besten‘ zählen. Was die Erwerbsbeteiligung anbelangt, liegt Österreich im Mittelfeld der Abweichung von Einheimischen und MigrantInnen. Die geringere Erwerbsquote von Personen mit Migrationshintergrund in Österreich ist im Wesentlichen die Folge einer deutlich unterdurchschnittlichen Erwerbsquote von Frauen aus Drittstaaten.

Wenn man Arbeitslosenquoten als Indikator für die Arbeitsmarktintegration heranzieht, ergibt sich eine weitere Differenzierung der Länder. In Belgien (22 Prozentpunkte), Schweden (19 Prozentpunkte), Frankreich (16 Prozentpunkte) und Spanien (12 Prozentpunkte) ist der Abstand der Arbeitslosenquoten von Einheimischen und Drittstaatsangehörigen am höchsten. In Deutschland, Luxemburg und Finnland liegt der Unterschied bei 10 Prozentpunkten, dem EU-27-Schnitt. In Österreich liegt der Unterschied mit 7 Prozentpunkten unter dem EU-Schnitt. Die Unterschiede in den Arbeitslosenquoten können kaum auf Mobilitätshemmnisse auf dem Arbeitsmarkt zurück geführt werden, sondern im Wesentlichen auf den Mismatch zwischen den Qualifikationen der Drittstaatsangehörigen und der Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt sowie auf Diskriminierung.

Den Outputindikatoren Erwerbsquote und Arbeitslosenquote zufolge liegt Österreich ähnlich gut wie Dänemark und die Niederlande, was die Lücke zwischen Einheimischen und MigrantInnen, insbesondere Drittstaatsangehörigen, anbelangt, also mit Ländern, die im MIPEX den Rang 3 und 7 einnehmen.

Punkto bildungsadäquater Beschäftigung und damit qualitätsorientierter Integration liegt Österreich mit einer Dequalifikationslücke zwischen Einheimischen und Drittstaatsangehörigen von 18% leicht über dem EU-27 Schnitt von 16%. Länder, die im MIPEX deutlich besser abschneiden als Österreich, so etwa Schweden, Spanien und Portugal, haben hingegen deutlich höhere Unterschiede. Diese Betrachtung macht deutlich, dass die Integrationspolitik auf dem Arbeitsmarkt, wie sie im MIPEX gemessen wird, nichts über die Qualität und das Ausmaß der Arbeitsmarktintegration von MigrantInnen relativ zu Einheimischen sagen kann.

Familienzusammenführung

Der Politikbereich „Familienzusammenführung“ ist einer jener Bereiche, bei denen Österreich stark unterdurchschnittlich abschneidet. Österreichs Familienzusammenführungspolitik wird mit 41 Indexpunkten zwar als ‚halbwegs günstig‘ eingestuft, liegt damit aber nur auf Platz 27 von 31. Schlechter ist die Situation nur in der Schweiz, Zypern, Dänemark und Irland. Der Durchschnitt der EU-15 liegt bei 61,5 Punkten.

Österreich hat die Familienzusammenführungsrichtlinie (RL 2003/86/EG) zwar in die nationale Gesetzgebung (Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz – NAG 2005) aufgenommen, allerdings nur in ihren Mindestanforderungen. Die Umsetzung dieser Richtlinie erfolgte in jenen Ländern, die bei MIPEX ein sehr gutes Ergebnis erzielen, wesentlich umfassender als in Österreich.

So können in Österreich neben minderjährigen ledigen Kindern einschließlich Adoptiv- und Stiefkindern lediglich EhepartnerInnen und eingetragene PartnerInnen das Recht auf Familienzusammenführung geltend machen, in anderen Ländern sind es auch nicht eheliche LebenspartnerInnen.

Auch die ‚Bedingungen für die Statusbewilligung‘ sind in Österreich gemäß Einschätzung im MIPEX ‚tendenziell ungünstig‘, da die Möglichkeit der Familienzusammenführung vom Vorhandensein bestimmter Wohnverhältnisse und einer alle Risiken abdeckenden Krankenversicherung, die in Österreich in hohem Ausmaß an Erwerbstätigkeit geknüpft ist, abhängt.

Auch die ‚Statussicherheit‘ ist in Österreich gemäß MIPEX nur ‚halbwegs günstig‘. Das liegt daran, dass die Gründe für Ablehnung, Widerruf oder Zurückweisung des Aufenthaltsstatus vergleichsweise vielfältig sind. Auch sind gemäß MIPEX die ‚Mit dem Status verbundenen Rechte‘ nur ‚halbwegs günstig‘. Das ist darauf zurückzuführen, dass in Österreich ‚Eigenständige Aufenthaltsberechtigungen für PartnerInnen und für Kinder ab der Volljährigkeit‘ und ‚Eigenständige Aufenthaltsberechtigungen für andere Verwandte‘ nicht vorgesehen sind.

Insgesamt zeigt sich, dass jene Länder im Politikbereich „Familienzusammenführung“ hoch punkten, die entweder ein stark familial geprägtes Sozialmodell aufweisen, wie Portugal, Spanien und Italien, oder ein individualistisch geprägtes wie Schweden, Finnland und Norwegen. Im Gegensatz dazu schneiden Länder wie Österreich, die vom männlichen Ernährermodell ausgehen, unterdurchschnittlich ab. Hierzu zählen auch Irland, Deutschland, die Niederlande und Großbritannien. In diesen Ländern wird relativ restriktiv bei der Familienzusammenführung vorgegangen, da sicher gestellt werden soll, dass die Ankerperson auf dem Arbeitsmarkt erfolgreich ist, damit sie die gesamte Familie existenziell absichern kann, ohne dass es eine finanzielle Belastung des Aufnahmestaates gibt.

Die Einschätzung des MIPEX spiegelt sich auch im Output-Indikator der Niederlassungs- und Aufenthaltsbewilligungen nach Zweck, und zwar im Anteil der Zuwanderer aus Drittstaaten zu ‚Ankerfremden‘ aus Drittstaaten. Während in Österreich 55% der zuwandernden Familienangehörigen aus Drittstaaten zu einem Drittstaatsangehörigen mit Niederlassungsrecht in Österreich kommen, sind es in den besser gereihten Ländern zwischen 60% und knapp 100%. In Österreich ist im EU-Vergleich die Zuwanderung von drittstaatsangehörigen Familienangehörigen zu EU-StaatsbürgerInnen überdurchschnittlich hoch.

Im Gegensatz dazu unterscheidet sich der Anteil der Aufenthaltsbewilligungen für Drittstaatsangehörige zum Zweck der Familienzusammenführung relativ wenig zwischen den EU-MS. So entfiel etwa im Jahr 2010 die Hälfte aller Erteilungen von Aufenthaltstiteln in Österreich (47,6%) auf Familienzusammenführung. Das war nicht viel anders in den meisten südeuropäischen und zentraleuropäischen Ländern. Anders war die Situation nur in den Niederlanden, Schweden, Finnland, und Italien, wo der Anteil der Familienzusammenführungen an allen 2010 neu ausgestellten Aufenthaltstiteln nur bei gut einem Drittel liegt. In diesen Ländern hat die Zuwanderung zum Zweck der Arbeit einen wesentlich höheren Stellenwert als in Österreich.

Resümierend kann gesagt werden, dass die Familienzusammenführung in Österreich eine ähnlich wichtige Rolle spielt wie in den Ländern, die im MIPEX als besonders günstig dargestellt werden. Die Stattsicherheit dürfte in Österreich durchaus gegeben sein, wenn man die hohe Zahl der Drittstaatsangehörigen mit Daueraufenthaltsrecht vor Augen hat.

Bildung

Der Politikbereich „Bildung“ befasst sich mit den Bildungschancen von SchülerInnen mit Migrationshintergrund. In diesem Politikbereich nimmt Österreich eine Position im MIPEX-Mittelfeld ein und erreicht den 15. Rang mit einem Index-Wert von 44,4 Punkten. In dieselbe Kategorie fallen die Nachbarländer Deutschland, Schweiz und Italien, sowie Großbritannien, Luxemburg, Dänemark, die Niederlande, Spanien, Griechenland in der EU-15, und in den ‚neuen‘ EU-Ländern Estland und Tschechien. Besser als in Österreich wird die Politik in den skandinavischen Ländern Schweden, Finnland und Norwegen sowie in Kanada, Belgien und Portugal eingestuft.

Der Bereich „Bildung“ umfasst vier Dimensionen: „Zugang zu Bildung“, „Bedürfnisorientierung“, „Neue Möglichkeiten“ und „Interkulturelle Bildung für Alle“. Innerhalb dieser Dimensionen ist die Bewertung Österreichs unterschiedlich: In den Dimensionen ‚Zugang‘ und ‚Neue Möglichkeiten‘ liegt Österreich über dem Schnitt der EU-15, im Wesentlichen weil der Zugang zu Schulen in Österreich nicht vom Aufenthaltsstatus abhängt und weil die „Neuen Mittelschule“ eingeführt wurden, deren Ziel es ist, die Bildungschancen von Kindern aus bildungsferneren Schichten, zu denen Kinder mit Migrationshintergrund überdurchschnittlich häufig zählen, zu fördern.

In den Bereichen ‚Bedürfnisorientierung‘ und ‚Interkulturelle Bildung für alle‘ liegt Österreich deutlich unter dem Schnitt der ‚alten‘ EU-Länder. In der Dimension ‚Bedürfnisorientierung‘ im Bildungswesen erreicht Österreich mit einem Indexwert von 43,3 Punkten nur den 24. Rang. Dieses Ergebnis liegt maßgeblich am Fehlen von verpflichtenden Einführungsprogrammen für neuankommende Kinder in den Schulen, die über Sprachkurse hinausgehen. Auch die ‚Bedürfnisorientierung im Bildungswesen‘ ist in Österreich kaum gegeben, obschon sich Österreich schon in den 1990er Jahren zum

Unterrichtsprinzip „Interkulturelles Lernen“ bekannt hat. Die Umsetzung wurde aber bisher nur halbherzig voran getrieben.

Wenn man die PISA-Erhebungen als Output-Indikatoren heranzieht, so ergibt sich für Österreich ein schlechteres Bild als im MIPEX. Österreich hat einen der höchsten Anteile an Jugendlichen mit geringer Lesekompetenz in der EU mit 28%, nur überboten von Rumänien mit 40%. Obendrein sind in Österreich Unterschiede im Anteil der Jugendlichen mit geringer Lesekompetenz zwischen MigrantInnen und Einheimischen am höchsten (29 Prozentpunkte).

Als vergleichsweise erfolgreich können jene Länder angesehen werden, in denen der Anteil der 15-Jährigen mit geringer Lesekompetenz bei den Burschen unter etwa einem Drittel und bei den Mädchen etwa unter einem Viertel liegt. Es sind dies die Länder Finnland und die Niederlande. In Finnland liegt der Anteil der 15-Jährigen mit geringer Lesekompetenz bei lediglich 8 %, jedoch bei den im Ausland geborenen Jugendlichen bei 26 %. Damit liegt die Bildungslücke im unteren Leistungssegment bei 18 Prozentpunkten. Höher ist die Lücke, angeführt von Österreich, in Italien, Schweden, Spanien und Slowenien. Deutlich besser ist die Situation in Irland und Großbritannien mit einer Leseleistungslücke von 4 bzw. 6 Prozentpunkten gefolgt von den Niederlanden mit 12 Prozentpunkten.

Auch im Bereich des frühen Schulaustritts ist der Unterschied zwischen Einheimischen und MigrantInnen, insbesondere aus Drittstaaten, in Österreich überdurchschnittlich hoch. Das besagt, dass Österreich unter Heranziehen von Output-Indikatoren im Bereich der Bildung, gemessen an den Lernerfolgen von MigrantInnen, zu den schlechtesten Ländern in der EU zählt. Das lässt der MIPEX-Inputindikator im Bildungsbereich nicht vermuten.

Politische Partizipation

Im Bereich „Politische Partizipation“ liegt Österreich mit dem 19. Rang am untersten Ende der EU-15, aber besser als die EU-12, mit Ausnahme von Ungarn. Angeführt wird die Rangordnung von Norwegen und Finnland, gefolgt von den Niederlanden, Irland, Luxemburg, Schweden, Portugal, Deutschland und Dänemark. Schlusslichter sind Rumänien, Polen und Tschechien.

Insgesamt weist der Politikbereich „Politische Partizipation“ eine besonders große Spannweite an Punkten zwischen dem höchsten und dem niedrigsten Rang auf. Die Ergebnisse unterscheiden sich in Österreich in den 4 Dimensionen, aus denen sich der Politikbereich im MIPEX zusammensetzt, nämlich „Wahlrecht“, „Politische Freiheiten“, „Beiräte“ und „Umsetzungsmaßnahmen“ deutlich.

In den Dimensionen „Wahlrecht“ und „Beiräte“ erzielt Österreich besonders schlechte Ergebnisse. Ausländische StaatsbürgerInnen haben nämlich in Österreich im Gegensatz zu den skandinavischen Ländern, den Niederlanden und Irland kein aktives Wahlrecht bei Regional- und Kommunalwahlen. Im Bereich der Implementierung von MigrantInnenbeiräten gibt es keine österreichweit einheitliche Vorgehensweise; in der Folge gibt es derartige Beiräte nur in Graz und Linz. Weiters erfolgt die Entwicklung von Integrationsleitbildern mit Unterstützung von NGOs, die im Bereich von Migration und Integration aktiv sind, nicht jedoch mit repräsentativen Vertretungen aller MigrantInnen. Mangels EU-weiter Richtlinien für die strukturierte und flächendeckende Implementierung von MigrantInnenbeiräten, und zwar auf allen politischen Ebenen, gibt es derartige

Organisationsstrukturen nur vereinzelt, etwa in Norwegen, Luxemburg, Finnland, Deutschland, Italien, Spanien, Dänemark und Portugal.

Was die Dimension „Politische Freiheiten“ betrifft, so erreicht Österreich Bestwerte. Das ist darauf zurückzuführen, dass es in Österreich für AusländerInnen keine Restriktionen bei der Gründung von Vereinen gibt, dass die Mitgliedschaft und aktive Partizipation in politischen Parteien unabhängig von der Staatsangehörigkeit ist, ebenso wie das Recht auf Medienproduktion. Da es sich bei diesen Indikatoren um Grundrechte handelt, die im internationalen Recht – insbesondere in der Europäischen Menschenrechtskonvention – verankert sind, erfüllen hier die meisten im MIPEX untersuchten Länder die Höchstvorgaben (100 Punkte). Ausnahmen bilden hier allerdings viele ‚neue‘ EU-Mitgliedsstaaten (Bulgarien, Tschechien, Estland, Italien, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Slowakei und Slowenien) sowie Frankreich.

In der Dimension „Umsetzungsmaßnahmen“ der politischen Partizipationsmöglichkeiten von MigrantInnen erreicht Österreich 30 Indexpunkte und liegt damit weit unter dem Schnitt der ‚alten‘ EU-Länder. Geringere Indexwerte als Österreich erzielen in dieser Dimension alle EU-12-Länder außer Estland, sowie Griechenland und Dänemark. Wesentlich für die schlechte Platzierung Österreichs ist einerseits das Fehlen einer aktiven Informationspolitik, andererseits das Fehlen von Unterstützungsmaßnahmen für MigrantInnenorganisationen zur Förderung der politischen Partizipation von MigrantInnen.

In diesem Bereich ist es schwierig, Output-Indikatoren zur Wirkungsweise der Politik betreffend die politische Partizipation von MigrantInnen zu identifizieren. Anhaltspunkte dafür liefern Ergebnisse des Eurobarometers zur Akzeptanz der Bevölkerung von politischen Führungskräften mit einer anderen ethnisch-kulturellen Herkunft als die Mehrheitsbevölkerung. Irland, Großbritannien, die Niederlande, Schweden, Dänemark, Spanien und Frankreich weisen die geringsten Ablehnungsquoten auf, was mit der Reihung der Länder in diesem Bereich im MIPEX konform geht.

Dauerhafter Aufenthalt

Der Politikbereich „Dauerhafter Aufenthalt“ ist stark von europarechtlichen Vorgaben geprägt, was die geringen Unterschiede in den Indexwerten zwischen den einzelnen EU-Mitgliedsstaaten erklärt. Österreich liegt mit einem Indexwert von 58,3 im Schnitt der EU-Länder. Das bedeutet, dass die Umsetzung der europäischen Vorgaben zum dauerhaften Aufenthalt von ausländischen StaatsbürgerInnen in Österreich voll stattgefunden hat.

Die Bewertung erfolgt über vier Dimensionen: „Kriterien“ für die Statuszuerkennung, „Bedingungen für die Bewilligung“, „Statussicherheit“ und mit dem Status „Verknüpfte Rechte“. Österreich liegt im Bereich der ‚Kriterien‘ für die Statuszuerkennung mit 58 Punkten an achter Stelle. Dabei wird positiv bewertet, dass in Österreich ein Aufenthalt von bis zu 24 Monaten außerhalb Österreichs aufgrund von „besonders berücksichtigungswürdigen Gründen“ für die fünfjährige Aufenthaltsfrist zur Gewährung des dauerhaften Aufenthalts angerechnet wird. Weiters wird die Zeit des Schulbesuchs oder eines Studiums in Österreich bei der Erlangung eines Daueraufenthaltstitels zur Hälfte auf die Fünfjahresfrist angerechnet. Damit entspricht die österreichische Regelung der „Daueraufenthaltsrichtlinie“ der EU. Eine kürzere Frist für die Erlangung eines Daueraufenthaltstitels gibt es in der EU nur in Dänemark, Norwegen und Schweden.

Bei den Rechten, die mit dem Status des dauerhaften Aufenthalts in Österreich verbunden sind, liegt Österreich an 14. Stelle. Es ist vor allem die Schwierigkeit bei der Anerkennung von Qualifikationen, die im Ausland erworben worden sind, die Österreich auf hintere Ränge verweist.

Im Bereich „Staussicherheit“ liegt Österreich unter dem Schnitt der EU-15-Länder. Das ist u.a. darauf zurückzuführen, dass es in Österreich keinen grundsätzlichen Schutz vor einer Ausweisung von Minderjährigen, die bereits in Österreich geboren wurden oder vor ihrem zehnten Lebensjahr nach Österreich gekommen sind, gibt, noch von Personen, die seit mehr als 20 Jahren einen Daueraufenthaltsstatus haben.

Was den Output-Indikator Daueraufenthaltstitel nach RL 2003/109/EG anbelangt, hat Österreich im Gegensatz zu den erstgereihten Ländern im MIPEX besonders hohe Anteile an Drittstaatsangehörigen mit Daueraufenthaltstitel. Die großen Unterschiede in den Anteilen der Drittstaatsangehörigen, die ein Daueraufenthaltsrecht besitzen, zeigt, dass es markante Unterschiede in der Migrationspolitik und der Geschichte der Zuwanderung in den einzelnen Mitgliedstaaten gibt, die hier nachwirken.

Einbürgerungsmöglichkeiten

Im Politikbereich der „Einbürgerungsmöglichkeiten“ schneidet Österreich schlechter ab als in allen anderen Politikbereichen. Mit 21,6 Punkten kommt Österreich auf Rang 28. Nur den baltischen Ländern wird eine noch restriktiveren Einbürgerungspolitik attestiert als Österreich. Am günstigsten sind die Einbürgerungsmöglichkeiten in Portugal, gefolgt von Schweden.

Der Politikbereich „Einbürgerungsmöglichkeiten“ setzt sich aus folgenden 4 Dimensionen zusammen: ‚Kriterien‘ für die Statuszuerkennung, ‚Bedingungen für die Statusbewilligung‘, ‚Staussicherheit‘ und ‚Doppelte Staatsbürgerschaft‘. Als besonders einschränkend wird bei den Kriterien für die Einbürgerung die lange Dauer des Aufenthalts angesehen, die für eine Einbürgerung Voraussetzung ist. Zehn Jahre gelten nur in der Schweiz, in der EU-15 in Italien, Spanien, sowie in den meisten EU-12-Ländern. Österreich gewährt die Staatsbürgerschaft nur in ganz bestimmten Fällen nach einer kürzeren Frist, etwa für Ehegatten und eingetragene Partner österreichischer StaatsbürgerInnen nach sechs Jahren.

Abgesehen von den langen Wartezeiten für die Einbürgerungsmöglichkeit der 1. Generation wird die Aufrechterhaltung des aufwändigen Verfahrens bei der zweiten und dritten Generation negativ bewertet. Im Gegensatz dazu reicht in gut gereihten Ländern der Antrag auf Gewährung der Staatsbürgerschaft bei der Geburt im Aufnahmeland.

Eine besonders geringe Punktzahl erhält Österreich für die Dimension ‚Staussicherheit‘. Mit 14,3 Punkten liegt Österreich am unteren Ende. Auch in der Dimension ‚Doppelte Staatsbürgerschaft‘ schneidet Österreich mit 25 Punkten sehr schlecht ab, da es nur in Ausnahmefällen möglich ist, die österreichische Staatsbürgerschaft anzunehmen ohne die ausländische Staatsbürgerschaft aufzugeben. Doppelte Staatsbürgerschaften, auch für die zweite und/oder dritte Generation, sind in den angelsächsischen Ländern Kanada, USA, Großbritannien und Irland möglich, ebenso in Belgien, Frankreich, Luxemburg und Schweden sowie in den südeuropäischen Ländern Griechenland, Italien und Portugal.

Ebenfalls am unteren Ende der Wertung findet sich Österreich bei der Dimension ‚Bedingungen für die Statusbewilligung‘, im Wesentlichen weil über den Nachweis ausreichender Deutschkenntnisse und den Abschluss der Integrationsvereinbarung hinaus auch ein Staatsbürgerschaftstest abzulegen ist. Weiters sind die ‚Kosten für den Antrag und/oder die Ausstellung der Staatsbürgerschaft‘ in Österreich im internationalen Vergleich hoch.

Angesichts der vergleichsweise restriktiven Einbürgerungspolitik Österreichs mag es nicht überraschen, dass die Einbürgerungsquote (Output-Indikator) in Österreich im EU Vergleich sehr gering ist. Österreich hat zusammen mit einigen EU-12 Ländern eine Einbürgerungsrate von unter 1%. Im Gegensatz dazu liegen besser gereichte MIPEX Länder bei über 3% (Portugal, Schweden, Belgien, Niederlande, Frankreich und Großbritannien).

An Irland und Luxemburg, die im Schnitt mit 0,9 % bzw. 1,9 % sehr niedrige Einbürgerungsraten haben, unter Drittstaatsangehörigen mit 4,9 % bzw. 4,6 % aber vergleichsweise hohe, kann gezeigt werden, dass rechtliche Regelungen die Einbürgerungsneigung auf komplexe Art beeinflussen. Während EU-BürgerInnen kaum einen Anreiz für einen Staatsbürgerschaftswechsel haben, gilt das nicht für Drittstaatsangehörige.

Antidiskriminierung

Die Spannweite der Punkte zwischen den EU-MS ist im Politikbereich „Antidiskriminierung“ vergleichsweise groß, obschon europarechtliche Vorgaben einen geringen Spielraum bei der Umsetzung der Gesetze nahe legen. In Österreich wurden die EU-Richtlinien gemäß Einschätzung der Expertenschaft des MIPEX (noch) nicht im vollen Umfang umgesetzt, was zur Folge hat, dass die MIPEX-Punkte im Bereich Antidiskriminierung für Österreich mit 40 Punkten deutlich unter dem EU-Schnitt liegen, was sich im 26. Rang niederschlägt. Zu den Bestgereihten in Europa zählen Schweden, das Vereinigte Königreich und Portugal.

Die vier Dimensionen, die im Zusammenhang mit der Bewertung der institutionalisierten Antidiskriminierung im MIPEX untersucht werden, betreffen Definitionen und Konzepte, Anwendungsbereiche der Antidiskriminierung, Durchsetzungsmechanismen der Antidiskriminierung und Gleichbehandlungspolitiken.

Was die Dimension ‚Definitionen und Konzepte‘ von Diskriminierung betrifft, so liegt Österreich unter dem Schnitt der EU-15-Länder. Das ist darauf zurückzuführen, dass Diskriminierung nicht genau definiert ist. So wird etwa das Kriterium der Nationalität nicht auf direkte und indirekte Diskriminierung, Belästigung, Anstiftung zur Diskriminierung sowie auf die Einschränkung der Vereinigungsfreiheit bei Beeinträchtigung der Gleichstellung angewandt.

Im Anwendungsbereich wird besonders negativ bewertet, dass das Gleichbehandlungsgesetz Diskriminierung in den Bereichen Bildung, Sozialschutz, soziale Vergünstigungen und Zugang zu und Bereitstellung von öffentlichen Gütern und Dienstleistungen einschließlich Wohnen und Gesundheit explizit nur aufgrund von ethnischer Zugehörigkeit verhindert werden soll, nicht aber aufgrund von Religion und Glaube sowie Staatszugehörigkeit. Dass andere Regelmechanismen den Zugang zu diesen Leistungen für die genannten Personengruppen sicher stellen sollen, wird im MIPEX Indikator nicht berücksichtigt.

Deutlich unter dem EU-Schnitt liegt das österreichische Ergebnis auch bei der Dimension ‚Durchsetzungsmechanismen‘. Dies etwa weil es bei alternativen Schlichtungsverfahren im Bereich von Diskriminierungsfällen (wie etwa Mediation) keine spezifischen Bestimmungen gibt, zum Beispiel dass Beschlüsse bindend sind und dass Beschwerde gegen den Beschluss eingereicht werden kann.

Ein ‚halbwegs günstiges‘ Ergebnis erzielt Österreich mit 44,4 Punkten in der Dimension ‚Gleichstellungspolitik‘. Dass es in Österreich eine spezialisierte Gleichbehandlungsbehörde, nämlich die Gleichbehandlungsanwaltschaft, gibt, fällt dabei positiv ins Gewicht. Dass die Beschlüsse der Gleichbehandlungskommission nicht bindend sind, wird allerdings bemängelt. Auch das Fehlen von positiven Maßnahmen gegen Diskriminierung (inkl. Evaluierung) trägt zu der geringen Punktezahl im Politikbereich Antidiskriminierung des MIPEX bei.

Wie ausgeprägt Diskriminierung ist, ist schwer mit objektiven Kriterien zu erfassen und in einem Output-Indikator zu quantifizieren. Eurobarometer-Umfragen zum Thema „Diskriminierung in der EU“ aufgrund des Geschlechts, von Behinderung, ethnischer Zugehörigkeit, Religion oder Weltanschauung, sexueller Orientierung liefern Anhaltspunkte dazu. Dem Eurobarometer zufolge haben viele Länder, die schlechte Ergebnisse im Bereich „Antidiskriminierung“ bei MIPEX erzielen, auch sehr hohe Anteile an Personen aufweisen, die Diskriminierung beobachtet haben. Das sind im Bereich der Diskriminierung von Menschen infolge ihrer ethnischen Herkunft in Dänemark 23%, in Spanien 17%, in Österreich 16% und in Griechenland 14%. Es gibt aber auch Länder, die im MIPEX gut positioniert sind und trotzdem hohe Werte im Bereich der ethnischen Diskriminierung aufweisen, so etwa Schweden (20 %), Frankreich (15 %) und Finnland (12 %).

Wenn man die persönliche Betroffenheit von Diskriminierung als Indikator heranzieht, ist das Bild etwas anders. Im Fall von persönlicher Betroffenheit von Einfach- oder Mehrfachdiskriminierung liegen Italien, Österreich, die Slowakei, Großbritannien, Ungarn, Schweden und Belgien im Spitzenfeld.

So gesehen bestätigen auch die Output-Indikatoren, dass Diskriminierung in Österreich ein Problem darstellt, insbesondere von ethnisch-kulturellen Minderheiten und Personen mit anderer Religion und Weltanschauung.

Schlussfolgerungen

Der Überblick über die gesetzlichen und institutionellen Rahmenbedingungen, die im MIPEX nach ihrer Integrationsdimension für MigrantInnen untersucht werden, zeigt, dass es seit der Einführung des Index im Jahr 2007 zu einer Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Eingliederung von MigrantInnen gekommen ist. Die ist zumindest zum Teil eine Folge der koordinierten Integrationspolitik der letzten Jahre auf Bundesebene.

Die Gegenüberstellung mit Output-Indikatoren bestätigt in einigen Fällen die negative Bewertung im MIPEX, so etwa im Bereich der Diskriminierung, die in Österreich im EU Vergleich ausgeprägt ist, die aber nicht ausreichend bekämpft wird. Es reicht offenbar nicht aus, dass Gleichbehandlung in einigen Bereichen, wie auf dem Arbeitsmarkt, über ein dichtes Netz von Regelungen sicher gestellt ist. Zusätzlich braucht es Maßnahmen auf einer gesellschaftlichen Ebene, die zur Bewusstmachung von Diskriminierung führen und Änderungen in den verschiedenen Politikbereichen auslösen.

Die Analyse der Arbeitsmarktindikatoren hat gezeigt, dass die im MIPEX untersuchten gesetzlichen Regelungen nicht in der Lage sind, die vergleichsweise günstigen Resultate der MigrantInnen bei der Erwerbseinbindung zu erfassen. Dafür ist die tatsächliche Situation der SchülerInnen mit Migrationshintergrund im Bereich Bildung wesentlich schlechter als der MIPEX erwarten ließe. Das ist wohl auch darauf zurückzuführen, dass sich Neuregelungen im Bildungsbereich im MIPEX spiegeln, die Umsetzung dürfte aber erst mit einer gewissen Verzögerung zu einer Verbesserung der Lernergebnisse der migrantischen Jugend führen.

Wie gezeigt werden konnte, wird die Einbürgerung in Österreich vergleichsweise restriktiv gehandhabt. Daher kommt der Regelung der Partizipation der Personen mit Daueraufenthaltsrechten in allen Handlungsfeldern eine besondere Bedeutung zu. Dass hier eine bessere Absicherung des Status der Integration und eigenständigen Entfaltung förderlich ist, kann in der Analyse von Output-Indikatoren nachgewiesen werden.

Im Bereich der Familienzusammenführung zählt Österreich zu den Ländern, die die Möglichkeiten der EU-Richtlinien für eine großzügige Auslegung nicht ausschöpfen. Dies dürfte nicht unabhängig von der substantiellen Zuwanderung von EU-StaatsbürgerInnen im Gefolge der Freizügigkeit sein. Er trägt zum Bestreben der politischen Akteure bei, den daraus resultierenden Angebotsschub auf dem Arbeitsmarkt über eine restriktive Handhabung der Familienzusammenführung im Bereich der Drittstaatsangehörigen einzuschränken.

Zu berücksichtigen bei der Bewertung der Rolle des MIPEX bei der Messung der Integrationsleistung eines Landes ist, dass einige wesentliche Bereiche der Integration, etwa der sozioökonomische Status und die soziale Mobilität der MigrantInnen im Vergleich zu den Einheimischen, der Zugang zum Sozialsystem, insbesondere zu Gesundheitsversorgung und Pflege, der Wohnraum und die Nachbarschaft, die Förderung des interkulturellen Dialogs und der sozialen Kohäsion nicht berücksichtigt werden. Es kann sich daher beim MIPEX nur um eines von vielen Instrumenten der Analyse der Faktoren handeln, die die Integration der MigrantInnen erfassen wollen.

Des Weiteren ist insbesondere darauf aufmerksam zu machen, dass MIPEX die Gestaltung der Integrationspolitik – und indirekt zum Teil auch der Migrationspolitik – eines Landes abbildet und vor allem auch bewertet. Betrachtet man Migrations- und Integrationspolitik jedoch vor dem Hintergrund unterschiedlicher wohlfahrtsstaatlicher Logiken, die sich historisch entwickelt haben, so wird deutlich, dass ein- und dieselbe Politik in verschiedenen Ländern zu verschiedenen Integrationsleistungen führen kann. Daher kann die Betrachtung von Input-Indikatoren, wie z.B. der MIPEX, nur dann zu fruchtbaren Erkenntnissen führen, wenn diese Output-Indikatoren gegenübergestellt werden, welche den tatsächlichen Integrationsgrad in verschiedensten sozialen Sphären abbilden.

1 Einleitung

Migrationen haben einen großen Einfluss auf Wirtschaft und Gesellschaft. Um sie zu steuern und um ihre Auswirkungen auf den sozialen Zusammenhalt besser abschätzen zu können, ist die Europäische Kommission (EK) bemüht, ein Monitoringsystem zu entwickeln, das mehr Transparenz in die Wirkungsweisen der Migrationen und die Rolle der Integrationspolitik bringt. Dieses Monitoringsystem wird in systematischen Schritten und mit Unterstützung unterschiedlicher Akteure aufgebaut. Ein wesentlicher Baustein in diesem System ist das europäische Migrationsnetzwerk, das 2003 geschaffen wurde (Council Decision 2008/381/EC). Es liefert regelmäßig Berichte über Aspekte der Migration und Integration in den Mitgliedstaaten (MS), etwa über die Rolle der Migrationen bei der Sicherung der Arbeitskräftenachfrage (Biffel et al 2011), oder die Dynamik der temporären und zirkulären Migration in Österreich und Europa (Kratzmann et al 2011). Ein anderes Instrument, das über die Schaffung von Transparenz hinausgeht und Elemente der offenen Koordination der Integrationspolitik aufweist (Biffel 2007), ist die Schaffung von Nationalen Aktionsplänen (NAP.I). Sie sind sowohl Planungsdokumente als auch Teil des Berichtswesens der EU-MS gegenüber der EK.

Weitere EU-Aktionen zur Schaffung von mehr Transparenz liegen in der Entwicklung einer Website für Integration, damit verbunden einem Integrationsforum, das der Zivilgesellschaft als Diskussionsplattform dient (http://ec.europa.eu/ewsi/de/EU_actions_integration.cfm), sowie finanzieller Unterstützung bei dem Vorantreiben der Integration von Drittstaatsangehörigen (http://ec.europa.eu/home-affairs/funding/integration/funding_integration_en.htm).

Im Rahmen der Bemühungen der EK, die Migrations- und Integrationspolitik innerhalb der EU-27 transparenter zu machen, wurde auch der MIPEX (Migrant Integration Policy Index) entwickelt. Dabei handelt es sich um ein interaktives Analyseinstrument und ein Referenzsystem von Politiken, die einen Einfluss auf die Integration von MigrantInnen haben. (<http://www.mipex.eu/>) Österreich weist im internationalen Vergleich von 31 Ländern — zusätzlich zu den EU-27 Mitgliedstaaten wurden Norwegen, die Schweiz, USA und Kanada in den internationalen Vergleich einbezogen³ — einen Wert von 42 auf und liegt damit an 24. Stelle, hinter der Schweiz. Dieser Wert des Jahres 2010 stellt eine Verbesserung um 3 Punkte gegenüber der Erhebung aus 2007 dar. Die Veröffentlichung des MIPEX im Frühjahr 2011 hat viel Aufmerksamkeit in der Öffentlichkeit und in der Politik erlangt. Indem jedem Land ein Wert zugeordnet wurde, wurde Bewegung in die Integrationspolitik gebracht. Das mag ein Ziel der Einführung des Indikators gewesen sein, ein anderes ist sicherlich der Wunsch, mehr Licht in den komplexen Prozess der Integration zu bringen und Steuerungsinstrumente auf ihre Effizienz und Effektivität zu testen.

Das vorliegende Forschungsvorhaben setzt sich zum Ziel, die Faktoren herauszuarbeiten, die zu dieser pessimistischen Einschätzung der österreichischen Integrationspolitik führen. Dabei stellt sich die prinzipielle Frage, wie man Integration messen kann und warum es wichtig ist, Indikatoren für die Messung von Integration zu entwickeln. Aus der Sicht der Europäischen Kommission (EK), die bestrebt ist, die europäische Integration voranzutreiben, ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum zu

³ Seit 2012 sind auch Australien und Japan im Referenzsystem der Länder.

sichern und den sozialen Zusammenhalt zu fördern, ist ein Monitoringsystem, basierend auf Indikatoren, ein wichtiges Instrument, um diese ambitionierten Ziele zu erreichen⁴.

Die Erfahrung der EK mit dem offenen Koordinationsprozess von Politiken⁵, die — entsprechend dem Prinzip der Subsidiarität — im Aufgabenbereich der Mitgliedstaaten (MS) verbleiben, zeigt, dass es in einem ersten Schritt notwendig ist, sich auf Indikatoren zu einigen, die die Ziele der Politik messbar machen. Die Wege, die zur Zielerreichung führen, können sehr unterschiedlich sein, da ja jedes Land andere historisch gewachsene Organisationsstrukturen und Gesetze aufweist, die in ihrem Zusammenwirken die Sicherung der Wohlfahrt ihrer Einwohnerschaft zum Ziel haben⁶. Die Integration aller MS in einen gemeinsamen Binnenmarkt, Arbeits- und Sozialraum hat zur Folge, dass institutionelle Anpassungen erforderlich sind, um sicher zu stellen, dass es keine Verlierer unter den EU-MS und den einzelnen Regionen gibt. Daher hat man sich in der EU darauf geeinigt, Output-Indikatoren für die Zielerreichung heranzuziehen, etwa das durchschnittliche Ausmaß der Eingliederung der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter ins Beschäftigungssystem (Beschäftigungsquote), oder den Eingliederungsgrad von Vorschulkindern in Kindergärten (Barcelona Ziele der europäischen Wachstums- und Beschäftigungspolitik)⁷. Da jedes gesellschaftliche Organisationssystem im Laufe der Zeit unterschiedliche Anreizsysteme für die Steuerung von Verhaltensmustern entwickelt hat, können die Wege zur Zielerreichung in den einzelnen MS unterschiedlich sein. Daher können ohne eine tiefgehende Analyse der Wirkungsweise der Gesetze und institutionellen Rahmenbedingungen in einem Gesamtzusammenhang leicht falsche Schlussfolgerungen gezogen werden. Das erklärt warum vor einer mechanistischen Anwendung, ohne die ökonomischen und institutionellen Rahmenbedingungen zu berücksichtigen, zu warnen ist.

In einem ersten Schritt ist es notwendig, sich über die Aussagekraft der einzelnen Indikatoren Klarheit zu verschaffen. Indikatoren erlauben eine vereinfachte und aggregierte Darstellung von Prozessen. Diese Reduktion der Komplexität ist eine Voraussetzung für ein Monitoring der Wirkungsweisen von Gesetzen und Regelungen im Zeitverlauf ebenso wie im internationalen Vergleich. Indikatoren erlauben auch den Vergleich zwischen bestimmten Bevölkerungsgruppen, also das Herausarbeiten von Unterschieden etwa im Bereich der Beschäftigungsintegration zwischen MigrantInnen und Einheimischen.

Derartige Vergleiche sind die Basis für eine evidenzbasierte Politik, d.h. einer Politik, die zielgerichtet gestalten will. Indikatoren erlauben eine öffentlichkeitswirksame Verwertung der Politik und tragen damit auch zur Bewusstseinsbildung der Bevölkerung im In- und Ausland bei. Es ist daher wichtig, sich mit den Hintergründen für die schlechte Bewertung der Integrationspolitik Österreichs aus der Sicht des MIPEX auseinander zu setzen, nicht nur für unser eigenes Selbstverständnis sondern auch um die internationale Bewertung österreichischer Politik zu verstehen.

In der vorliegenden Studie wird zuallererst auf die österreichische Migrations- und Integrationspolitik im internationalen Vergleich eingegangen. Damit wird ein besseres Verständnis für die

⁴ Zu den Zielen im Detail siehe http://ec.europa.eu/europe2020/reaching-the-goals/targets/index_en.htm.

⁵ Mehr zu den Mechanismen der Methode der offenen Koordination von Politiken siehe Sabel (2000).

⁶ Mehr zur Diversität der Modelle der sozialen Organisation und der daraus resultierenden unterschiedlichen Anreizsysteme für Individuen und Personengruppen in der EU siehe Soskice (1999), Hollingsworth— Boyer (1997), Aoki (1995).

⁷ Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Barcelona), 15.-16.3.2002, Dokument SN 100/1/02 REV 1.

wirtschaftlichen und politischen Hintergründe und den historischen Werdegang bestimmter Gesetze und Vorgangsweisen geschaffen. Aufbauend darauf wird auf die Methodik bei der Entwicklung von Indikatoren eingegangen und auf den Unterschied zwischen der Messung des Inputs, etwa dem gesetzlichen Rahmen, und des Outputs, etwa gemessen an der schulischen Leistung (PISA), der Arbeitslosenquote etc.

Im Weiteren wird auf den MIPEX eingegangen, der ein Input-Indikator ist, indem er auf die Rolle von Gesetzen und institutionellen Rahmenbedingungen für die Integration eingeht. Die Ergebnisse der Inputindikatoren werden mit denen der Outputindikatoren, der Resultate der gesetzlichen Rahmenbedingungen und anderer Faktoren verglichen, verbunden mit dem Versuch von Erklärungen für Unterschiede in den Ergebnissen zwischen Ländern in dem einen oder anderen Indikatorensegment. Eine differenzierte Analyse der Kombination von Input- und Outputindikatoren unter Anwendung multivariater statistischer Verfahren wird in der vorliegenden Studie nicht vorgenommen, da sie den Rahmen der Studie sprengen würde. Jedoch wird auf Forschungserkenntnisse, die sich in der Literatur finden, wenn möglich, verwiesen.

Der Fokus der Analyse liegt auf dem Jahr 2010, dem Zeitpunkt der jüngsten MIPEX-Erhebung der ‚Inputfaktoren‘ und der Pilotdatenerhebung von EUROSTAT (Zaragoza-Studie), die ‚Outputs‘ erfasst.

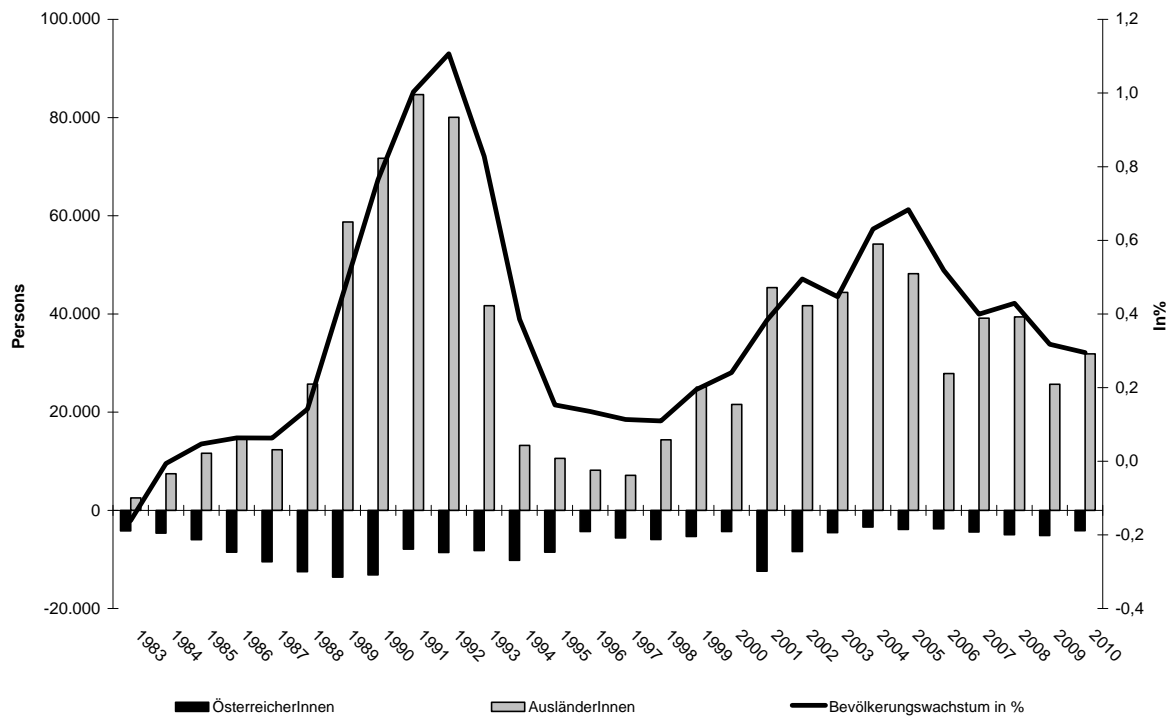
2 Migrations- und Integrationspolitik im europäischen Vergleich

2.1 Zuwanderung nach Österreich im EU Vergleich

Österreich hat eine lange Tradition der Zuwanderung. Insbesondere die Zuwanderung zum Zweck der Arbeit reicht bis in die frühen 1960er Jahre zurück. In den 1960er und 1970er Jahren wanderten im Wesentlichen Arbeitskräfte aus dem ehemaligen Jugoslawien sowie der Türkei zu. In den 1980er Jahren diversifizierte sich die Zuwanderung; zunehmend kamen Familienangehörige der Gastarbeiter sowie Flüchtlinge; der Zustrom verstärkte sich in den 1990er Jahren im Gefolge des Falls des Eisernen Vorhangs und des Zerfalls des vormaligen Jugoslawien.

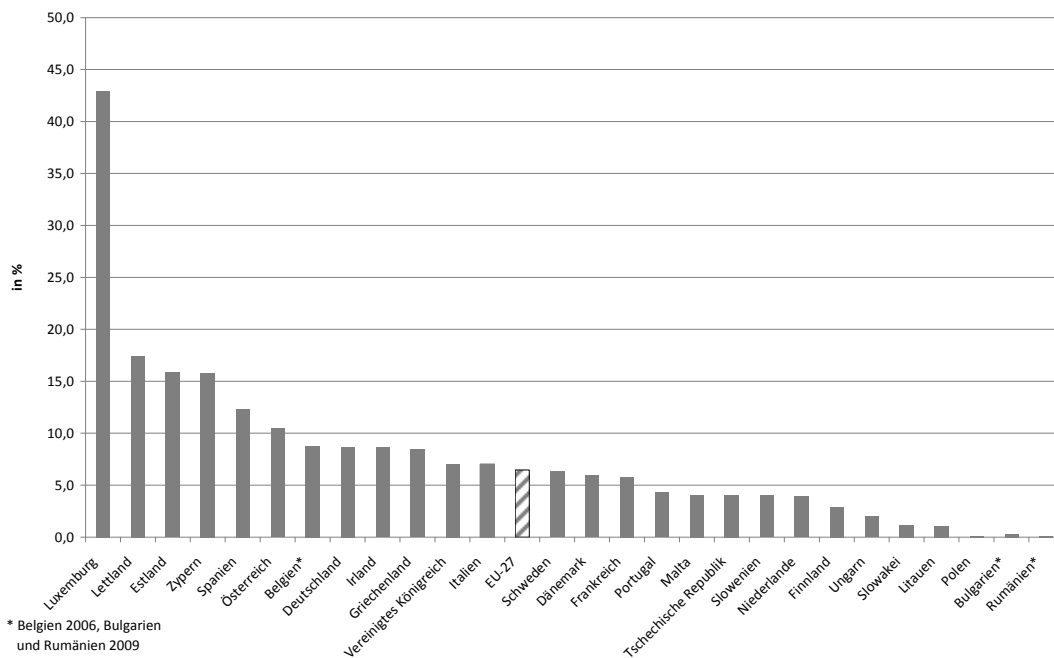
Aus Abbildung 2-1 geht der sprunghafte Anstieg der Zuwanderung im Gefolge der geopolitischen Umwälzungen in Ost- und Südosteuropas hervor. Dieser Zustrom löste eine Änderung der Zuwanderungspolitik aus (Fremdengesetz 1992). Dabei handelte es sich um einen Paradigmenwechsel von einem an den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes ausgerichteten Zuwanderungsmodell zu einem Einwanderungsmodell, das die Zuwanderung der Familienangehörigen regelt und in dem die Nachfrage des Arbeitsmarktes nur mehr eine geringe Rolle spielt. Im Gefolge der Neuregelung der Zuwanderung und der Beruhigung der Lage in ‚Jugoslawien‘ fiel die Netto-Zuwanderung bis Mitte der 1990er Jahre wieder auf das Niveau der frühen 1980er Jahre zurück. Doch der autonome Zustrom von MigrantInnen infolge des Rechts auf Familienzusammenführung, die Freizügigkeit in der EU – mittlerweile führen Deutsche die Zuwanderung nach Österreich an - und die Nachfrage nach Arbeitskräften lösten eine neuerliche Belebung der Zuwanderung aus. Auch die Einigung auf Übergangsregelungen für Bürger der neuen EU Mitgliedstaaten im Osten (Beschränkung des Zugangs zum Arbeitsmarkt bis 2011 für EU-8, für EU-2 bis 2013) konnte die Zuwanderungsdynamik nur abschwächen, nicht aber stoppen.

Abbildung 2-1: Wanderungssaldo (Netto-Zu-/Abwanderung) und Bevölkerungswachstum in Österreich seit 1983



Quelle: Statistik Austria. DUK-Darstellung.

Abbildung 2-2: Anteil ausländischer StaatsbürgerInnen in den EU-27-Ländern 2010



Quelle: Eurostat. DUK-Darstellung.

In der Folge hat Österreich einen der höchsten Anteile von MigrantInnen in der EU (Abbildung 2-2). Gemessen am Anteil der ausländischen Staatsangehörigen liegt Österreich im EU-27 Vergleich mit 10,7 % an sechster Stelle, im Fall der MigrantInnen der 1. Generation (im Ausland geboren) mit 15,2 % an fünfter Stelle. Wenn man auch die 2. Generation dazu zählt (in Österreich geboren, beide Elternteile zugewandert), waren im Jahr 2010 18,6 % der Bevölkerung MigrantInnen, also mehr als 1,5 Millionen Menschen. Eine etwas breitere Definition, die auch diejenigen zu der 2. Generation zählt, von denen nur ein Elternteil im Ausland geboren wurde, hebt den Prozentsatz auf knapp ein Viertel der Bevölkerung Österreichs an.

2.2 Entwicklung der Migrations- und Integrationspolitik Österreichs im europäischen Vergleich⁸

Die Migrationen in Österreich sind stark von der geo-politischen Lage einerseits und den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen im Wechsel der Geschichte andererseits geprägt. Die Wurzel des derzeitigen österreichischen Migrationsmodells liegt in den 1960er Jahren, als Österreich später als Deutschland den wirtschaftlichen Zusammenbruch nach dem Zweiten Weltkrieg überwunden hatte und an Arbeitskräfteengpässe stieß.

In der Zeit davor war Österreich von Einwanderung und Auswanderung gleichermaßen geprägt. Vertriebene Volksdeutsche kamen ebenso nach Österreich wie Flüchtlinge aus den Nachbarländern, etwa Ungarn. Da die ansässige Bevölkerung kaum ernährt werden konnte, unterstützte Österreich die Auswanderung der Einheimischen und Flüchtlinge nach Übersee (vgl. Horvath/Neyer 1996)⁹. Erst als in den frühen 1960er Jahren Vollbeschäftigung erreicht wurde, verlor die Auswanderung nach Übersee an Bedeutung, die Abwanderung in andere westeuropäische Länder gewann hingegen an Dynamik.

Nach 1945 integrierte Österreich an die 115.000 vertriebene Volksdeutsche und an die 100.000 Ungarn (1956: Flucht im Gefolge der Niederschlagung des Volksaufstandes)¹⁰. Gleichzeitig erholte sich die Wirtschaft in den verschiedenen Besatzungszonen unterschiedlich rasch. Während Amerika über Mittel des Marshall-Plans viel Geld in den Wiederaufbau der westlichen Bundesländer investierte, wurden die Großbetriebe im Osten von der russischen Besatzung beschlagnahmt, was eine eigenständige wirtschaftliche Entwicklung erschwerte.

Die Investitionsförderungen aus Marshallplan-Geldern stützten auch in den 1960er Jahren den raschen wirtschaftlichen Wiederaufbau maßgeblich¹¹. Mit einer Arbeitslosenquote von 2,6% (65.000 Arbeitslose) im Jahr 1962 wurde Vollbeschäftigung erreicht. Die Sozialpartner kamen in der Folge zu der Überzeugung, dass das Wachstumspotenzial der Wirtschaft durch die Verknappung an

⁸ Dieses Kapitel basiert auf Biffi (2011a)

⁹ So wurde etwa 1952 das Einwanderungsabkommen zwischen Australien und Österreich unterzeichnet. Es erlaubte österreichischen Auswanderungswilligen mit finanzieller Unterstützung Australiens als ArbeitsmigrantInnen nach Australien zu ziehen. (Biffi 1996a)

¹⁰ In Wien wurde 1951 ein Zweigbüro des UN-Flüchtlingshochkommissariats gegründet, das bei der Bewältigung der Flüchtlingsnot behilflich war und Auswanderungen organisierte und finanziell unterstützte.

http://www.unhcr.de/index.php?id=183&type=1&no_cache=1&PHPSESSID=56d32743e45646b3c9b0f0b92a0a01f9

¹¹ 1962 wurde der ERP-Fonds (European Recovery Program) von der Republik Österreich eingerichtet, um die Mittel, die Österreich aus dem Titel des Marshall-Plans nach dem Zweiten Weltkrieg erhielt, zu verwalten. Seit 2002 hat der Fonds von der Austria Wirtschaftsservice Gesellschaft (aws) diese Aufgabe übernommen.

Arbeitskräften gefährdet war und dass Maßnahmen zur Förderung der Zuwanderung von Arbeitskräften gesetzt werden mussten.

So wurden nach dem Muster Deutschlands und der Schweiz Abkommen mit Italien, Spanien, Jugoslawien und der Türkei geschlossen. Da die Löhne in Österreich vergleichsweise niedrig waren, kamen aber kaum Personen aus Italien oder Spanien¹². Erst mit der Mitnutzung der Anwerbeposten Deutschlands in Jugoslawien und der Türkei konnte Österreich den rasch steigenden Bedarf an Arbeitskräften befriedigen (vgl. WIFO 1963; Biffel 1985a; Biffel 1985c).

Dank der Zuwanderung von Arbeitskräften konnte Österreich in den 1960er Jahren im Schnitt wirtschaftliche Wachstumsraten von 5% jährlich erzielen. Trotz der Zuwanderung konnte die Abwanderung von vor allem qualifizierten österreichischen Arbeitskräften in andere europäische Länder, allen voran die Schweiz und Deutschland, nicht zur Gänze kompensiert werden. Die Sozialversicherungsabkommen, die in den 1960er Jahren mit europäischen Ländern abgeschlossen wurden, erleichterten nämlich die Abwanderung in die Schweiz und Deutschland, die eine ähnlich dynamische Wirtschaft aufwies, allerdings mit Löhnen, die im Schnitt um 30% höher lagen als in Österreich (vgl. Biffel 1985a; Biffel, 1994: 14ff, 181ff).

Das Arbeitsangebot schrumpfte in der Folge zwischen 1961 und 1970, wofür die Verlängerung der Schulpflicht und eine Verbesserung der Pensionsversorgung ebenso verantwortlich waren wie die Abwanderung von österreichischen Arbeitskräften. Die Zahl der aus der Land- und Forstwirtschaft in unselbständige Beschäftigung abwandernden Arbeitskräfte reichte nicht aus, um die Nachfrage in der exportorientierten Industrie und in der Bauwirtschaft zu befriedigen. Die Erwerbsbeteiligung der Frauen wurde nur halbherzig über eine Anhebung der Ausbildung gefördert und nicht, wie etwa in Schweden, über eine Aktivierung mittels Individualbesteuerung und Ausbau der Kinderbetreuungseinrichtungen. Vielmehr versuchte die Sozialpartnerschaft das österreichische soziale Reproduktionsmodell so wenig wie möglich zu verändern, indem das Arbeitskräfteangebot über kurzfristige Beschäftigungsverträge an AusländerInnen angehoben wurde (vgl. Biffel 1996b).

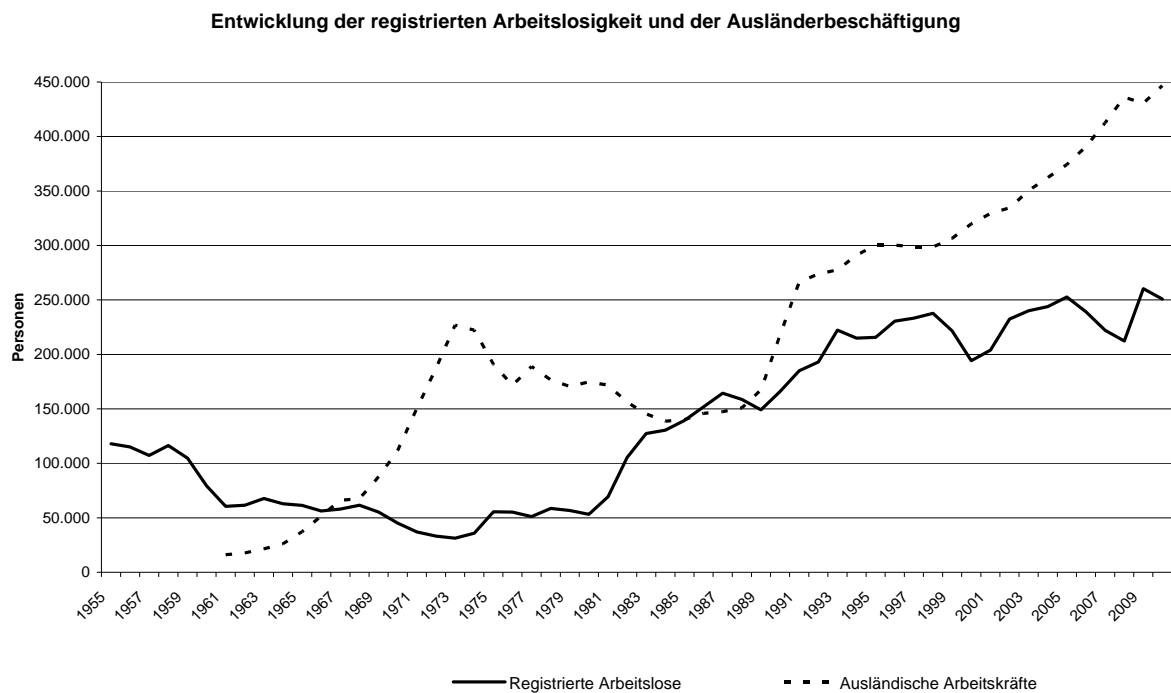
Die österreichische Migrationspolitik war somit in ihrem Ursprung rein arbeitsmarktorientiert, entsprechend den Grundanliegen der österreichischen Sozialpartnerschaft (AuslBG, BGBl.Nr. 218/1975). Das Arbeitsministerium fungierte als Mittler zwischen den Sozialpartnern, die jährlich regionale und sektorale Kontingente für Ausländer zur Beschleunigung des Administrationsverfahrens beschlossen¹³. Die Beschäftigungsbewilligung wurde nicht der ausländischen Arbeitskraft sondern dem Unternehmer für einen bestimmten Arbeitsplatz gewährt¹⁴. Bei Nichtverlängerung der Beschäftigungsbewilligung an den Unternehmer verlor die ausländische Arbeitskraft meist die materielle Basis für den weiteren Aufenthalt in Österreich.

¹²) Der ÖGB schrieb in seinem Tätigkeitsbericht 1962: "Angesichts des Umstandes, dass die österreichischen Arbeitnehmer hinsichtlich des Lohnniveaus innerhalb der europäischen Industriestaaten vor Italien an vorletzter Stelle stehen, sodass mit einer Überschwemmung des österreichischen Arbeitsmarktes mit Fremdarbeitern nicht zu rechnen ist, konnte der ÖGB ein Fremdarbeiterabkommen treffen, ..." (ÖGB, 1963).

¹³) Bis zur Höhe der festgesetzten Kontingente konnten die Arbeitsämter bei der Genehmigung der Beschäftigungsbewilligung von der Prüfung der Arbeitsmarktlage Abstand nehmen.

¹⁴) Zur Problematik der Verfassungswidrigkeit der verfahrensrechtlichen Ausgestaltung des Ausländerbeschäftigungsgesetzes, insbesondere der „Ausschluss der Parteistellung“ der ausländischen Arbeitskraft bei der Erteilung einer Beschäftigungsbewilligung siehe Davy/Gächter (1993: 169).

Abbildung 2-3: Entwicklung der registrierten Arbeitslosigkeit und der Ausländerbeschäftigung



Quelle: BMAS, AMS.

Die Ausweitung des Arbeitsangebots über ‚GastarbeiterInnen‘ sollte inflationären Tendenzen, die von Arbeitskräfteknappheit ausgehen, entgegenwirken. Gleichzeitig war die Belastung der Infrastruktur, insbesondere der Bedarf an Wohnraum, geringer als im Fall einer Einwanderung von Familien. Damit die Rekrutierung von ausländischen Arbeitskräften möglichst rasch und reibungslos vonstatten ging, wurde das von der BRD in der Türkei und Jugoslawien entwickelte Anwerbeinstrumentarium genutzt.

Österreich war also in den 1960er Jahren sowohl ein Abwanderungs- als auch ein Zuwanderungsland – vergleichbar mit den neuen EU-Mitgliedstaaten heute. Ende der 1960er Jahre arbeiteten etwa ebenso viele ÖsterreicherInnen in Europa, insbesondere der Schweiz und Deutschland, wie ausländische Arbeitskräfte in Österreich (1969: 87.700 ausländische Beschäftigte in Österreich).

2.2.1 Wende in der Wirtschaftsentwicklung und Beginn des Wandels der Migrationspolitik

1974/75 setzte ein Wendepunkt in der Wirtschaftsentwicklung ein. Die beiden Ölpreisschübe 1973 und 1979/80 waren der Vorbote einer globalen wirtschaftlichen Wende und eines Umdenkprozesses. Der „Club of Rome“, der 1968 gegründet wurde, machte auf die Grenzen des Wirtschaftswachstums aufmerksam, die aus der Verknappung der Ressourcen resultieren (vgl. Meadows et.al. 1972). Die Argumente von damals haben sich in hohem Maße bewahrheitet; sie wurden in jüngerer Zeit um die Sorge um die Umwelt und den Klimawandel ergänzt (vgl. Meadows et.al. 2004). Die Ausgaben zur Sicherung der Nachhaltigkeit der Umwelt tragen ebenso wie die Ausweitung der Einkommensunterschiede zu einer Verlangsamung des Wirtschaftswachstums bei. Damit rücken die

Fragen der Verteilung des Volkseinkommens, der Sicherung der Arbeitsplätze und der Arbeitsbedingungen wieder in den Vordergrund (vgl. IAO 2007)¹⁵.

In Österreich halbierte sich das durchschnittliche Wirtschaftswachstum zwischen 1975 und 1985 gegenüber den 1960er Jahren auf 2,2% jährlich. Umstrukturierungen setzten ein, allen voran in der Sachgüterproduktion. Im Gefolge zerbrach die verstaatlichte Industrie und die Beschäftigung im Sachgüterproduktionsbereich begann eine Talfahrt, die bis jetzt nicht wirklich gestoppt werden konnte (vgl. Biffli 2001). Die Arbeitslosigkeit stieg, obschon Arbeitslosigkeit ähnlich wie in der Rezession 1974/75 in hohem Maße über den Abbau von ausländischen Arbeitskräften erfolgte, die kaum in der Arbeitslosenstatistik erfasst wurden.

Die Arbeitslosigkeit verdreifachte sich zwischen 1973 und 1985 von 41.000 auf 139.000 (+98.000). Die Zahl der ausländischen Arbeitskräfte verringerte sich in diesen 10 Jahren um 86.000 oder 38% auf 140.000. (Abbildung 2-3) Das heißt, dass Arbeitslosigkeit über die Nichtverlängerung der Beschäftigungsgenehmigungen „exportiert“ wurde. Rothschild (1977; 1990) und Biffli (1977; 1985b) machten darauf aufmerksam, dass die registrierte Arbeitslosigkeit in den 1970er und 1980er Jahren nicht das wahre Ausmaß der Arbeitsmarktprobleme spiegelte. Einerseits traf ein Großteil des Beschäftigungsabbaus ausländische Arbeitskräfte, die infolge einer vergleichsweise kurzen Beschäftigungsdauer oft keinen Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung hatten. Andererseits führte der Beschäftigungsabbau von älteren Arbeitskräften meist nicht in die Arbeitslosigkeit sondern in die Frühpension oder die Erwerbsunfähigkeitspension (vgl. OECD 2005). Trotzdem konnte der Anstieg der Arbeitslosigkeit nicht verhindert werden, nicht zuletzt weil die starken Geburtenjahrgänge der frühen 1960er Jahre zunehmend auf den Arbeitsmarkt strömten.

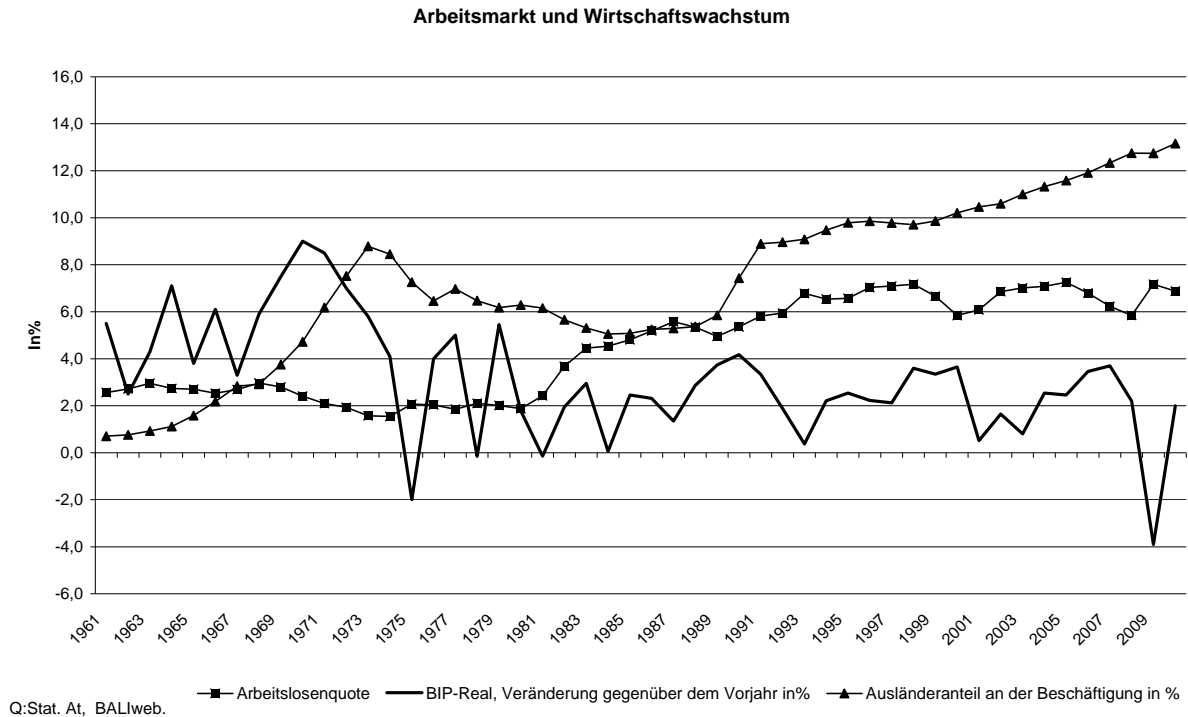
Wie aus Abbildung 2-4 ersichtlich ist, sind Arbeitskräftewanderungen in engem Zusammenhang mit der Konjunktorentwicklung zu sehen. Im Konjunkturaufschwung diente die Zuwanderung als Mittel zur Überbrückung von Angebotsengpässen auf dem Arbeitsmarkt. Im Konjunkturabschwung war sie ein Mittel zur Anpassung der Beschäftigung über den ‚Export‘ der Arbeitslosigkeit, da im Fall von Kündigungen in erster Linie AusländerInnen und erst in weiterer Folge InländerInnen gemäß AuslBG abgebaut werden können. Erst in der jüngsten Reform des AuslBG (2011) geht man von dieser Regelung ab, da sie mit dem EU-Recht, demzufolge EU-Staatsangehörige den Einheimischen gleichzustellen sind, nicht vereinbar ist. Das ist u.a. ein Faktor, der im MIPEX einen Niederschlag findet.

Bis 1990 hatten ausländische Arbeitskräfte erst nach acht Jahren (danach fünf Jahre) ununterbrochener Beschäftigung einen Rechtsanspruch auf Ausstellung eines befristeten Befreiungsscheines, der nur im Falle ausreichender Beschäftigungsdauer verlängert wird. Der Bezug von Arbeitslosengeld, für Befreiungsscheininhaber auch Notstandshilfe, ist zeitlich begrenzt. Falls keine weitere legale Beschäftigungsmöglichkeit zur Absicherung der finanziellen Voraussetzung für den Aufenthalt gefunden wird, kann ein Aufenthaltsverbot seitens des Innenministeriums ausgesprochen werden. Arbeitslosigkeit bedeutet für AusländerInnen daher nicht nur eine finanzielle Erschwernis ihrer Situation, sondern kann auch den Verlust der Aufenthaltserlaubnis zur Folge haben (Aufenthaltsverbot wegen Mittellosigkeit). Diese Unsicherheit eines Großteils der AusländerInnen in

¹⁵ Nicht nur die Internationale Arbeitsorganisation sondern auch die EU verfolgen das Ziel der Sicherung einer menschenwürdigen Arbeit, das auf 4 Säulen ruht: produktiver und frei gewählter Arbeit, Rechten am Arbeitsplatz, Sozialschutz und sozialem Dialog. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=323&langId=de>

Bezug auf das Aufenthaltsrecht in Österreich ist wohl der Hauptgrund für die geringere durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit von AusländerInnen im Vergleich zu InländerInnen (vgl. Biffi, 1996c: 69).

Abbildung 2-4: Arbeitsmarkt und Wirtschaftswachstum



Quelle: Statistik Austria, BALLweb. DUK-Darstellung.

Diese Ausführungen zeigen, dass der Schwerpunkt der Zuwanderungspolitik in Österreich ein anderer war als in den traditionellen Einwanderungsländern, die langfristige bevölkerungspolitische sowie strategische wirtschaftliche und sicherheitspolitische Ziele mit der Einwanderung verfolgten. Der Integration der Zuwanderer wurde in Österreich erst dann Augenmerk geschenkt als man erkennen musste, dass ein vergleichsweise hoher Anteil der ausländischen Arbeitskräfte Teil der Kernbelegschaft von Betrieben geworden ist. Ein weiterer Abbau der Ausländerbeschäftigung über das hinaus, was in den Wirtschaftskrisen 1975 und 1981-1985 passierte, hätte die Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe beeinträchtigt. Der Ausländeranteil an der Beschäftigung stabilisierte sich in der Folge bei 5,1% in den Jahren 1984 und 1985 (rund 140.000 Beschäftigte). In vielen Fällen waren auch die Kinder und PartnerInnen nachgekommen, die im Laufe der Zeit die österreichische Staatsbürgerschaft annahmen.

Als sich Mitte der 1980er Jahre die Wirtschaft wieder erholte, kam es relativ rasch wieder zu einer Verknappung an Arbeitskräften, nicht zuletzt weil in den 1980er Jahren die Weichenstellungen zu einem frühzeitigen Ausstieg aus dem Erwerbsleben gemacht worden waren und eine Umkehr dieser Politik eine lange Zeit in Anspruch nimmt. In den 1990er Jahren setzten zwar die ersten Reformen in der Pensionsregelung ein — aus der Einsicht, dass die Finanzierung des Pensionssystems angesichts der Alterung der Gesellschaft nicht nachhaltig ist.

In der Folge kam es 1989 zu einer Legalisierung illegal beschäftigter AusländerInnen. Das war in der österreichischen Geschichte der österreichischen Ausländerpolitik einzigartig und ist es bis jetzt geblieben. Die Anwerbung von AusländerInnen hat in den 1980er Jahren an Bedeutung verloren. Viel kostengünstiger war es nämlich für Betriebe, ihre ausländischen MitarbeiterInnen zu fragen, ob sie jemanden aus ihrem Bekanntenkreis empfehlen konnten. Die Arbeitgeber ersparten sich Anwerbekosten (Firmen mussten nämlich im Rahmen des Anwerberegimes für Reisekosten und sonstige Anwerbespesen aufkommen) und AusländerInnen erhöhten ihre soziale und materielle Absicherung über Familiennetze und andere informelle Netzwerke aus dem Herkunftsland. Diese Art der Rekrutierung ist mit verantwortlich dafür, dass es in Österreich ausgeprägte Konzentrationen von MigrantInnen gibt, die aus denselben Gemeinden des Herkunftslandes kommen.

Der Großteil der AusländerInnen kam legal als Arbeitssuchende nach Österreich, da Aufenthalts- und Arbeitsvisa ohne große Anforderungen in den österreichischen Botschaften im Ausland gewährt wurden. Aber auch der Aufenthalt von AusländerInnen, die sich als Touristen ausgaben, konnte relativ leicht in Österreich in einen Arbeitsaufenthalt münden (Verstoß gegen das Passgesetz wegen Einreise zum Zweck der Arbeitsaufnahme war mit einer geringen Geldstrafe belegt, die häufig vom potentiellen Arbeitgeber übernommen wurde)¹⁶.

Integrationsmaßnahmen für AusländerInnen fanden u.a. in der ersten Novelle zum Ausländerbeschäftigungsgesetz im Jahre 1988 einen Niederschlag. Sie setzte dem „Rotationsmodell“ ein Ende, indem sie längerfristig anwesende AusländerInnen auf dem Arbeitsmarkt bevorzugt behandelte. Die zweite Generation erhielt das Recht auf einen Befreiungsschein. Das Kontingentverfahren konnte nur mehr für Verlängerungen zur Anwendung kommen; für Neuzugänge war eine Einzelgenehmigung erforderlich, die die Arbeitsmarktlage im Einzelfall zu berücksichtigen hatte.

Etwa gleichzeitig mit der einsetzenden Demokratisierung in den zentral- und osteuropäischen Ländern, der ein abrupter Anstieg der Zuwanderung folgte, wurden die Fremden-Gesetze novelliert, und zwar das Aufenthaltsrecht, das Asylrecht und das Ausländerbeschäftigungsrecht. Die ersten Gesetzesänderungen setzten im Bereich des Fremdenpolizeigesetzes ein (1990), im Wesentlichen mit dem Ziel der Kontrolle illegaler Grenzgänger (Zurückschiebung, § 35 Fremden-Gesetz). In weiterer Folge wurde 1991 das Asylgesetz neu gefasst. Im Sommer 1990 wurde das Ausländerbeschäftigungsgesetz novelliert, demzufolge der Bundesminister für Arbeit und Soziales Höchstzahlen des ausländischen Arbeitsangebots festlegen konnte (10% des gesamtwirtschaftlichen Arbeitsangebots 1990-1994). Damit sollte der Zustrom von AusländerInnen auf den Arbeitsmarkt, der aus dem Ausland kommt, kontrolliert werden. Gleichzeitig wurde auch gegen die Schwarzarbeit verstärkt vorgegangen (Erhöhung der Strafsätze, Beteiligung der Landesarbeitsämter am Verwaltungsverfahren, etc.).

Im Jahre 1992 wurde der Aufenthalt der AusländerInnen in Österreich neu geregelt, mit dem Ziel der Verhinderung illegaler Zuwanderung (Landes- und Bundeshöchstzahlen der Zuwanderung von

¹⁶) Da Österreich mit der Türkei und Jugoslawien, den wichtigsten Herkunftsländern der GastarbeiterInnen, Sichtvermerksabkommen geschlossen hatte, konnten Türken/-innen und Jugoslawen/-innen als Touristen sichtvermerksfrei für 3 Monate nach Österreich kommen. Die Entscheidung, ob die Übertretung des Passgesetzes mit Aufenthaltsverbot oder einer Geldstrafe zu sanktionieren war, lag im Ermessensspielraum der Behörde, d. h. des Innenministeriums, die den wirtschaftspolitischen Hintergrund berücksichtigen konnte.

Ausländern nach Aufenthaltszweck). Die Quotenregelung erfordert eine gewisse Koordination der Ausländerpolitik im weitesten Sinn zwischen Innenministerium, Ländern und Gemeinden sowie dem Arbeitsministerium und den regionalen Geschäftsstellen des Arbeitsmarktservice.

Damit wurde der Paradigmenwechsel von einem Arbeitskräftezuwanderungsmodell zu einem Einwanderungsgesetz festgeschrieben. Die Sozialpartner wurden vom Entscheidungsprozess über die Zuwanderung weitgehend ausgeschlossen – es verblieb nur eine Beratungs- und Anhörungsfunktion. Das Gesetz war die Antwort auf eine Zuwanderungswelle, die mit dem Fall des eisernen Vorhangs, der deutschen Wiedervereinigung und der Flüchtlingszuwanderung im Gefolge des Zerfalls Jugoslawiens zusammen hängt. Diese Welle schlug sich in einem Anstieg des Ausländeranteils an der Beschäftigung von 5,4% im Jahr 1988 auf 9% 1992 (273.000 Beschäftigte, +123.000 oder 82% gegenüber 1988) nieder. In der Wirtschaftskrise des Jahres 1993, die mit einer Stagnation der Wertschöpfung und der Beschäftigung verbunden war, erhöhte sich der Wettbewerb unter ausländischen Arbeitskräften. Das schlug sich in einem Anstieg der Arbeitslosigkeit sowie einer Ausweitung der Lohnunterschiede zwischen Einheimischen und AusländerInnen nieder. Die Zahl der ausländischen Beschäftigten stieg jedoch aufgrund der starken Zuwanderung weiter an und damit der Ausländerbeschäftigungsanteil.

Es stieg aber nicht nur die Zahl der ausländischen Beschäftigten sondern auch die der Kinder und SchülerInnen und anderer Familienangehöriger. Darin spiegelt sich der Wandel von einer Arbeitskräftezuwanderung zur Einwanderung. Während im Jahr 1971 nur 2,9% der Bevölkerung AusländerInnen waren, im Gegensatz zu 6,2% der Beschäftigten, näherte sich der Ausländeranteil an der Bevölkerung im Jahre 1992 mit 7,5% an den Beschäftigungsanteil von 9% an. Es war somit nur ein verhältnismäßig kleiner Anteil der Zuwanderung eine Folge der Nachfrage nach Arbeitskräften, also von Pull-Faktoren. Der Großteil der Zuwanderung war eine Folge von Flüchtlingsströmen und damit Push-Faktoren. Zwischen April 1992 und Mitte 1995 flüchteten schätzungsweise 90.000 Personen aus der umkämpften Region Jugoslawiens nach Österreich. Insgesamt erhielten 84.000 Flüchtlinge Unterkunft und/oder finanzielle Unterstützung in Österreich. Der größte Zustrom fand 1992 mit 50.000 Bosniern statt, gefolgt von 20.000 im Jahre 1993 und 10.000 1994. Diese Welle der Zuwanderung war der Auslöser für eine restriktivere Zuwanderungspolitik; gleichzeitig setzte sich langsam die Erkenntnis durch, dass die Integration der MigrantInnen Vorrang haben müsse, wenn man den sozialen Zusammenhalt der Bevölkerung nicht aufs Spiel setzen wollte.

2.2.2 Wandel des Wirkungsmechanismus der Migrationen

Mit der Verfestigung des Aufenthaltsstatus der Zuwanderer und ihrer Einbindung in alle Sozialsysteme ist es nicht mehr möglich, in Zeiten der wirtschaftlichen Krise den Anstieg der Arbeitslosigkeit von ausländischen Arbeitskräften zu verschleiern bzw. zu exportieren. Von der Zunahme der ausländischen Bevölkerung Ende der 1980er Jahre und zu Beginn der 1990er Jahre ging in der Folge in erster Linie ein Lohndruck auf ausländische Arbeitskräfte aus, zum Teil verbunden mit Substitutionsprozessen von längerfristig ansässigen AusländerInnen durch billigere neuzugewanderte.

In der Folge stieg die Arbeitslosigkeit in der Phase des Konjunkturabschwungs von 1990 auf 1993 von 5,4% 1989 auf 6,8% 1993. Von dem Anstieg waren inländische Arbeitskräfte stärker betroffen (+1,4 Prozentpunkte in der Arbeitslosenquote) als ausländische (+1,1 Prozentpunkte), nicht zuletzt weil

AusländerInnen eher bereit bzw. infolge ihrer vulnerablen Situation gezwungen waren, Lohnabschläge in Kauf zu nehmen (vgl. Biffl 2003).

Mit der Mitgliedschaft Österreichs in der EU im Jahre 1995 änderten sich weiters wesentliche Rahmenbedingungen für die Zuwanderung nach Österreich. Staatsbürger aus dem europäischen Wirtschaftsraum (EWR) sind den ÖsterreicherInnen gleichgestellt, nicht jedoch „Drittstaatsangehörige“. Die Freizügigkeit innerhalb der EU verstärkte die geringe Steuerbarkeit der Migrationen, die aus der Verfestigung des Aufenthalts von MigrantInnen und der Einbürgerung entsprungen war. In der Folge erhöhte sich der Ausländeranteil an der Beschäftigung von 9,8% (300.300) im Jahr 1995 auf 13,2% oder 446.700 im Jahr 2010. Von den 446.700 ausländischen Arbeitskräften waren 188.200 oder 42% aus der EU.

Seit Jänner 2003 können sich nur noch hoch qualifizierte Drittstaatsangehörige als Schlüsselkräfte zum Zweck der Arbeitsaufnahme in Österreich niederlassen. Ab Juli 2011 wird die Quotenregelung der Zuwanderung von der Rot-Weiss-Rot Karte (R-W-R Karte) abgelöst, die nach einem Punktesystem die Niederlassung gewährt. Da dieses Modell dem australisch-kanadischen Muster folgt, wird auch hier die Zuwanderung nach Qualifikationen gesteuert, d.h. Personen aus Drittstaaten mit einfachen Qualifikationen haben kaum eine Chance auf Niederlassung in Österreich, Personen mit mittlerer Qualifikation schon, und zwar wenn sie eine abgeschlossene Berufsausbildung in einem Mangelberuf haben.

Nicht jede Niederlassungsbewilligung (für Drittstaatsangehörige) gewährt auch automatisch den Zugang zum Arbeitsmarkt. Schlüsselarbeitskräfte erhalten mit dem Niederlassungsrecht auch automatisch den eingeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt (one-stop-shop), ab Juli 2011 Besitzer der R-W-R Karte. Familienangehörigen, d. h. EhegattInnen und minderjährigen, unverheirateten Kindern einschließlich Adoptiv- und Stiefkindern von ÖsterreicherInnen und EWR/ SchweizerInnen ist der unbeschränkte Zugang zum Arbeitsmarkt sofort gewährt, da dieser Titel vom Ausländerbeschäftigungsgesetz ausgenommen ist. Mit der Einführung des ‚Punktesystems‘ im Juli 2011 können drittstaatsangehörige Familienangehörige von Drittstaatsangehörigen, die eine „Rot-Weiß-Rot – Karte“ oder „Blaue Karte EU“ haben, sowie diejenigen, die den Aufenthaltstitel „Daueraufenthalt – EG“ besitzen oder Asylberechtigte sind, bereits beim Erstzug eine „Rot-Weiß-Rot – Karte plus“ beantragen, die einen freien Arbeitsmarktzugang gewährleistet.

Die Bestimmungen des Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetzes (NAG 2005) zum Aufenthalt von Familienangehörigen aus Drittstaaten orientieren sich am Recht auf Freizügigkeit der zusammenführenden Person in Österreich und am Mindestalter der zuziehenden Ehegattin bzw. des zuziehenden Ehegatten. Insbesondere der Zuzug von Drittstaatsangehörigen zu zusammenführenden Drittstaatsangehörigen (Ankerfremden), die selbst einen quotenpflichtigen Aufenthaltsstatus haben, unterliegt der Quotenpflicht. Im Fremdenrechtspaket 2009 wurde das Mindestalter von zuziehenden Drittstaatsangehörigen bei Familienzusammenführung von Ehegatten oder eingetragenen Partnern von 18 auf 21 Jahre angehoben, d. h. Ehegatten und eingetragene Partner müssen zum Zeitpunkt der Antragstellung auf einen Aufenthaltstitel beide das 21. Lebensjahr vollendet haben¹⁷⁾.

¹⁷⁾ Siehe auch EU-Richtlinie "Familienzusammenführung" (2003/86/EG): "Zur Förderung der Integration und zur Vermeidung von Zwangsehen können die Mitgliedstaaten vorsehen, dass der Zusammenführende und sein Ehegatte ein Mindestalter erreicht haben müssen, das höchstens auf 21 Jahre festgesetzt werden darf, bevor der Ehegatte dem Zusammenführenden nachreisen darf".

Bei Drittstaatsangehörigen, die sich im Rahmen eines quotenpflichtigen Verfahrens in Österreich niederlassen, fielen bis zur jüngsten Gesetzesänderung (§46 NAG) bis auf einige Ausnahmen erst nach fünf Jahren ununterbrochenem Aufenthalt (und nach Erfüllung der Integrationsvereinbarung) die Zugangsbeschränkungen zum Arbeitsmarkt weg, d. h. sie konnten erst dann ohne ein Ersatzkraftverfahren eine Arbeit aufnehmen (Daueraufenthalt-Familienangehöriger bzw. Daueraufenthalt-EG). In der aktuellen Gesetzeslage ist es, siehe oben, möglich, über die R-W-R-Karte plus schon bei Neuzuzug ohne zusätzliche Einschränkung arbeiten zu gehen.

Alle anderen Niederlassungstitel unterlagen bis zur jüngsten Gesetzesreform Zugangsbeschränkungen zum Arbeitsmarkt (beschränkt), d. h. ihr Zugang zum Arbeitsmarkt hing vom Bedarf am Arbeitsmarkt ab (Ersatzkraftverfahren). Mit der Gesetzesreform, die im Juli 2011 in Kraft trat, kam es zu merklichen Erleichterungen. So wurde etwa für StudienabsolventInnen österreichischer Universitäten/FHs die Möglichkeit geschaffen, nach Abschluss des Studiums¹⁸ binnen 6 Monaten einen Job zu finden und ohne die Durchführung eines Ersatzkraftverfahrens die „Rot-Weiß-Rot – Karte“ zu erhalten.¹⁹

Insgesamt unterscheidet man zwischen fünf verschiedenen Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, und zwar "Aufenthaltsbewilligung", "Niederlassungsbewilligung", "Familienangehöriger", "Daueraufenthalt-EG" und "Daueraufenthalt-Familienangehöriger". Die Aufenthaltsbewilligungen werden nur für einen vorübergehenden befristeten Aufenthalt für einen bestimmten Zweck²⁰), der meist den Zugang zum Arbeitsmarkt spezifiziert, erteilt, während alle übrigen Aufenthaltstitel auf einen längerfristigen Aufenthalt abgestimmt sind.

Entsprechend dieser rechtlichen Rahmenbedingungen umfasst die Erstinwanderung in Österreich Ansuchen von Drittstaatsangehörigen auf Familienzusammenführung. Dazu kommen Ansuchen von hochqualifizierten Arbeitskräften um erstmalige Niederlassung als unselbständige oder selbständige Schlüsselkräfte, sowie Ansuchen derer Familienangehöriger zur Niederlassung und solche von Privatpersonen, die sich ohne Erwerbsabsicht auf Dauer in Österreich niederlassen möchten. Außerdem werden Anträge von Drittstaatsangehörigen erfasst, die in einem anderen EU-Staat das Recht auf Niederlassung haben, und sich als unselbständige oder selbständige Arbeitskräfte bzw. Privatpersonen ohne Erwerbsabsicht in Österreich niederlassen möchten ("Mobilitätsfälle"). Eine weitere Kategorie bilden Drittstaatsangehörige mit aufrechtem Aufenthaltstitel in Österreich, die nicht berechtigt sind, in Österreich zu arbeiten und eine quotenpflichtige Zweckänderung auf eine "beschränkte" Niederlassungsbewilligung mit Beschäftigungsoption, die dem Ausländer- und Ausländerinnenbeschäftigungsgesetz unterliegt, anstreben.²¹

Die unterschiedlichen rechtlichen Voraussetzungen für die Arbeitsaufnahme von verschiedenen Ausländergruppen haben Auswirkungen auf die Integration der AusländerInnen in den Arbeitsmarkt und die Gesellschaft. Um ihre Einkommenssituation zu verbessern ergreifen gewisse Ausländer-

¹⁸ Hier gibt es allerdings eine Einschränkung auf den Abschluss eines Langzeitstudiums, d.h. BachelorabsolventInnen sind ausgeschlossen.

¹⁹ Genauer zur Gesetzesänderung und der Inanspruchnahme der R-W-R Karte und der R-W-R Karte Plus in Biffel und Bock-Schappelwein (2012).

²⁰ Die Aufenthaltsbewilligungen werden für einen Aufenthalt, der länger als ein halbes Jahr und maximal ein Jahr dauert, gewährt, etwa zum Zweck der Ausbildung, als Betriebsassistent oder als Rotationsarbeitskraft.

²¹ Details zur Rechtslage und der Struktur der Niederlassung bzw. des Aufenthalts siehe Biffel et al. 2010.

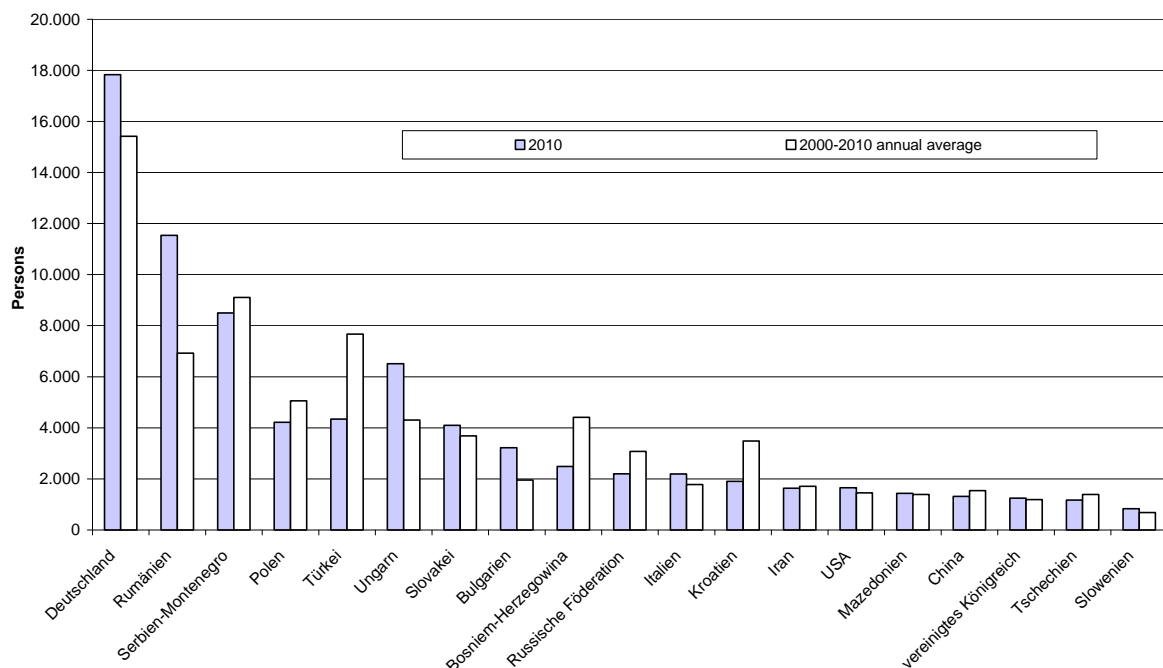
gruppen die Möglichkeit der Arbeit im informellen Sektor, etwa als Haushaltshilfen. Auf die Tätigkeiten im Graubereich des Arbeitsmarktes wird im Folgenden allerdings nicht eingegangen.

2.2.3 Strukturwandel der Zuwanderung

Im Laufe der Zuwanderung hat sich nicht nur die Zahl der MigrantInnen erhöht sondern auch die Zusammensetzung nach Herkunftsregion, Alter und Geschlecht sowie Qualifikation. Während in den frühen 1970er Jahren mehr als 70% der AusländerInnen aus dem damaligen Jugoslawien kamen, knapp 15% aus der Türkei und gerade mal 3% aus Deutschland, hat sich das Bild gewandelt. Im Jahr 2010 waren 19% aller Zugewanderten Deutsche (17.800); der Anteil der Zugewanderten aus dem vormaligen Jugoslawien ist auf 16% geschrumpft (15.200) und der Anteil der TürkInnen auf 4,6% (4.300).

Der Anstieg der AusländerInnen resultiert heute in geringerem Maße aus der Zuwanderung von Arbeitskräften aus Drittstaaten, sondern vielmehr aus der Aufnahme von Flüchtlingen, der Integration von Familienangehörigen, die im Rahmen der Familienzusammenführung nach Österreich kamen, der Zuwanderung von EU-15- Staatsangehörigen im Gefolge der Freizügigkeit und von StaatsbürgerInnen aus mittel und osteuropäischen Ländern (MOEL) im Gefolge der verstärkten wirtschaftlichen Vernetzung Österreichs mit diesen Regionen und einer gewissen präferenziellen Behandlung beim Zugang zum Arbeitsmarkt.

Abbildung 2-5: Zustrom von MigrantInnen nach Österreich in den 2000er Jahren: die 13 wichtigsten Nationalitäten



Quelle: Statistik Austria. DUK-Darstellung.

Die Entwicklung der Ausländerzahlen nach Herkunftsregionen zeigt, dass einmal eingeschlagene Pfade der Zuwanderung fortbestehen und dass in den 1990er Jahren infolge der geänderten geopolitischen Rahmenbedingungen (EU-Mitgliedschaft Österreichs und Demokratisierung

Mittelosteuropas) und einer gewissen Globalisierung der Migration neue Regionen hinzukamen bzw. alte wieder an Bedeutung gewannen. Aus einer längerfristigen historischen Perspektive heraus kann die verstärkte Ost-West- Migration in den 1990er Jahren als Wiederbelebung alter Wanderungspfade angesehen werden. Innerhalb der österreichisch-ungarischen Monarchie gab es nämlich im 19. und frühen 20. Jahrhundert starke Arbeitskräftezuwanderungen von Ost nach West, die, abgesehen von Flüchtlingswellen (aus Ungarn 1956, aus der Tschechoslowakei 1968, aus Polen 1981 bis 1983), durch den "Eisernen Vorhang" blockiert worden waren. Was neu ist, ist allerdings die vermehrte Zuwanderung von Deutschen und von Menschen aus fernen Regionen wie Nordamerika, Asien, Ozeanien und Afrika.

2.2.4 Unterschiedliche Qualifikationen und Berufe

Unter den AusländerInnen gibt es je nach Herkunftsregion große Qualifikationsunterschiede. Es ist daher nicht überraschend, dass bestimmte Ausländergruppen auf einige wenige Branchen konzentriert sind. BürgerInnen aus dem europäischen Wirtschaftsraum sind in einem überwältigenden Maße auf den Kredit- und Bankensektor, auf Unterricht und Forschung sowie auf unternehmensbezogene Dienste konzentriert. Ausländische ArbeitnehmerInnen aus dem ehemaligen Jugoslawien und der Türkei sind vor allem auf Niedriglohnbranchen und -tätigkeiten konzentriert. Personen aus dem ehemaligen Jugoslawien arbeiten überdurchschnittlich häufig in Saisonbranchen, also der Land- und Forstwirtschaft, dem Tourismus und dem Bauwesen, des Weiteren in der Nahrungs- und Genussmittelerzeugung und dem Verkehr. Türkische ArbeitnehmerInnen findet man hingegen besonders häufig als FacharbeiterInnen in der Textil-, Bekleidungs- und Ledererzeugung, sowie in der Holzverarbeitung und Möbelindustrie, in der Chemie- und Metallindustrie, im Bergbau und im Bauwesen. Personen aus den MOEL wiederum sind vergleichsweise häufig im Gesundheitssektor, in Saisonbranchen wie der Land- und Forstwirtschaft und dem Tourismus, des Weiteren in der Holzindustrie, dem Handel, in unternehmensnahen Dienstleistungen und zunehmend im Energiebereich tätig.

MigrantInnen strömen vor allem in exportorientierte Wirtschaftszweige mit arbeitsintensiver Produktionstechnologie. Sie tragen dazu bei, dass es zu keinen Arbeitskräfteengpässen und damit zu Produktionskostensteigerungen infolge von überproportionalen Lohnsteigerungen kommt. Indem sie zur Erhaltung einer kostengünstigen Produktion beitragen, fördern sie die Wettbewerbsfähigkeit der Produktion dieser Branchen.

MigrantInnen sind aber auch in der Produktion von Gütern und Dienstleistungen des lokalen Bedarfs beschäftigt, insbesondere in Bereichen mit geringen Produktivitätssteigerungen. Daraus entsteht ein starker Lohndruck, da sich Lohnsteigerungen rasch in Preissteigerungen niederschlagen. Um den Preisanstieg relativ zu den Export-/Import-Gütern niedrig zu halten, werden daher Lohnsteigerungen möglichst klein gehalten. In der Folge wandern einheimische Arbeitskräfte in besser bezahlte Jobs ab und MigrantInnen füllen das verloren gegangene Reservoir wieder auf. Das ist die Erklärung dafür, dass MigrantInnen überproportional in Niedriglohnsegmenten arbeiten, etwa in Reinigungsdiensten, in der Krankenpflege oder als Haushaltshilfen.

Die Ziele, die mit der Beschäftigung von MigrantInnen verfolgt werden, stehen somit mit Löhnen und Beschäftigungschancen in Zusammenhang. In Summe kann gesagt werden, dass der Druck auf die Löhne und Beschäftigungschancen mit der Elastizität der Substitution von MigrantInnen und

Einheimischen zunimmt. Das besagt, dass dort, wo Einheimische durch MigrantInnen ausgetauscht werden können, Verdrängungsprozesse besonders ausgeprägt sind. Es heißt aber auch, dass Einheimische in Bereichen, in denen sie komplementär zu MigrantInnen eingesetzt werden, von letzteren profitieren, und zwar sowohl was die Verbesserung der Beschäftigungschancen anbelangt als auch die realisierbaren Löhne.

Die Schwierigkeiten bei der Messung der Segmentation der Beschäftigung in MigrantInnen und Einheimische erklärt, warum es keine gesicherten Aussagen zum Nettoeffekt von MigrantInnen gibt, da es offenbar Gewinner und Verlierer gibt. Die empirische Forschung in Österreich legt nahe, dass es verhältnismäßig wenig direkten Wettbewerb zwischen MigrantInnen und Einheimischen gibt, das heißt, dass die Segmentation der Arbeit besonders ausgeprägt ist. (vgl. Winter-Ebmer/Zweimüller 1996; 1999; Biffi 2000, Hofer/Huber 2001) Einwanderer sind auf gewisse Arbeitsmarktsegmente konzentriert, aus denen Einheimische aus den verschiedensten Gründen abwandern.

Einwanderer früherer Generationen waren in der Phase rascher Industrialisierung nach Österreich gekommen, als die Nachfrage nach Hilfs- und AnlernarbeiterInnen hoch und steigend war. In der heutigen Zeit der De-Industrialisierung und der steigenden Nachfrage nach Dienstleistungen haben sich die qualifikationsspezifischen Anforderungen an die Arbeitskräfte geändert. Die Zahl der Arbeitsplätze mit standardisierten Anforderungsprofilen und Produktionsprozessen aus der Zeit der Massenfertigung verringert sich (quantitative Jobverluste), flexible Spezialisierung und Fertigungssysteme treten an ihre Stelle. Dieser Wandel der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen verschärft die Integrationsprobleme der MigrantInnen mit geringen Qualifikationen in Österreich.

2.3 Migrationsmodelle im Vergleich und ihre Steuerbarkeit²²

Jedes Migrationssystem setzt sich aus mehreren Komponenten zusammen, deren Zusammensetzung sich infolge einer der Migration inhärenten Dynamik im Laufe der Zeit verändern kann. Der Migration zugrunde liegt eine Interaktion zwischen Staaten, dem Aufnahmeland und dem Abgabeland. Die Interaktion zwischen den Ländern und innerhalb jedes Landes findet auf verschiedenen Ebenen statt – zwischen Regierungen, Bund und Ländern, Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretern etc., aber auch zwischen Betrieben und Menschen. Wesentlich ist die Rolle der Regierung in der jeweiligen Gesellschaft – ihre Beziehung zum Volk, ihre Reagibilität auf Verhaltensmuster der Bevölkerung, die kulturellen, politischen und sozialen Filter. In welchem Maße Politik im eigenen Land bestimmt wird oder von internationalen Kräften dominiert wird (transnationale Firmenstrategien ebenso wie internationale Finanz- und Kapitalmärkte sowie politische Kontrakte im engeren Sinn), hat einen Einfluss auf das jeweilige Migrationssystem und dessen Wirkungsweise. Die Entscheidungsfreiheit der einzelnen Länder ist im Bereich der Migrationspolitik zum Teil deutlich eingeschränkt.

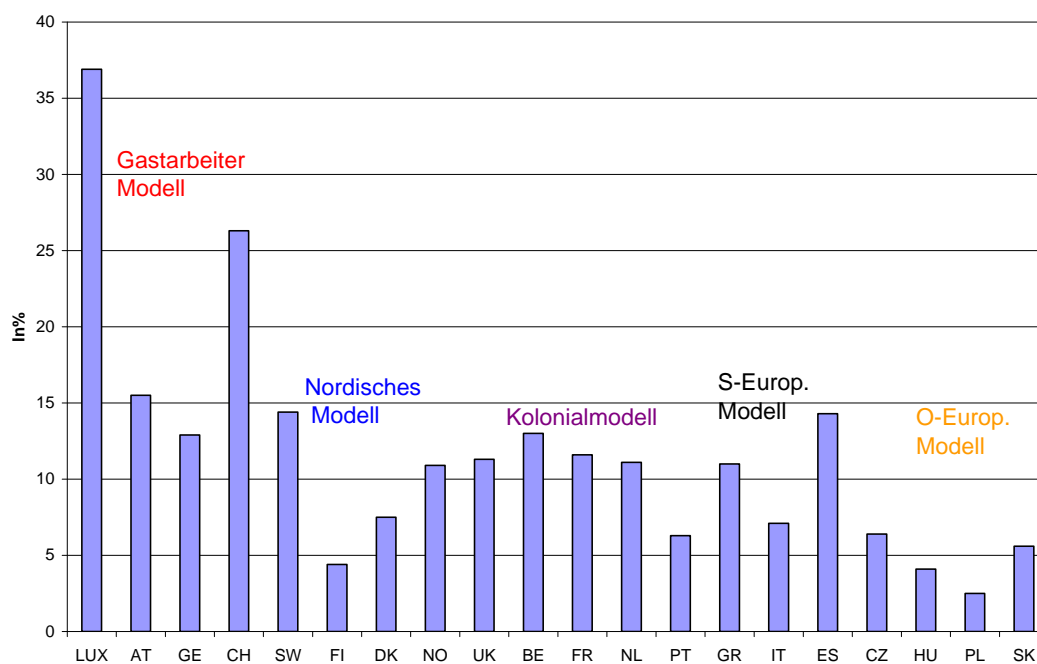
Im Wesentlichen haben Migrationssysteme Komponenten, die die langfristige Niederlassung regeln, etwa zum Zweck der Befriedigung von längerfristig ausgerichteten wirtschaftlichen Entwicklungsszenarien und damit verbunden strukturellem Arbeitskräftebedarf – hier geht es meist um die Niederlassung von hoch qualifizierten Arbeitskräften oder um Familienzusammenführung. Weiters hat jedes Migrationsmodell auch Vorgaben, die einen befristeten Aufenthalt regeln, etwa zum Zweck des Studiums, der Saisonarbeit oder einem sonstigen nicht auf Niederlassung

²² Dieses Kapitel basiert auf Biffi (2011c).

ausgerichteten Aufenthalt. Dazu gehört auch die Regelung der Zuwanderung mit dem Ziel eines humanitären Aufenthalts (Asyl).

Jedes Einwanderungsmodell in Europa und in Übersee hat gewisse Schwerpunkte und Verpflichtungen (Hysterese), die historisch gewachsen sind, aber auch gewisse Gemeinsamkeiten, die aus den internationalen Rechtsnormen resultieren. So ist etwa die Einwanderung in die USA, nach Kanada und Australien eine Konsequenz der Wachstumspolitik, die das Bevölkerungswachstum einschließt („nation building“). Hingegen resultiert ein Großteil der Einwanderung in einigen Ländern Europas, etwa Frankreichs, Belgiens, Hollands und des Vereinigten Königreichs, aus dem Recht auf Zuwanderung aus den früheren Kolonialländern. Analog dazu gewährt Deutschland Aussiedlern, also Nachfahren der deutschen Auswanderer nach Osteuropa aus der Zeit vor dem 20. Jahrhundert, die Einwanderung. Trotzdem verstehen sich Deutschland, ebenso wie Österreich und die Schweiz, nicht als Einwanderungsländer im engeren Sinne, obschon die Zuwanderung ähnlich hoch wie in den traditionellen Einwanderungsländern und den vormaligen Kolonialländern ist (Abbildung 2-6). In den drei letztgenannten Ländern war das Ziel des Zuwanderungsmodells ursprünglich (in der Schweiz und Deutschland ab den 1950er Jahren in Österreich ab 1962) der Wunsch nach der Befriedigung eines ausgeprägten Bedarfs an Arbeitskräften (allgemeine Arbeitskräfteknappheit ebenso wie spezifische in bestimmten Berufen).

Abbildung 2-6: MigrantInnen der 1. Generation (im Ausland geboren) in % der Bevölkerung: 2009



S: OECD(2011). Im Ausland geboren: 2007 Belgien , 2006: Griechenland, Polen, Tschechien ; Ausländischer Staatsbürger: Italien .

Quelle: OECD(2011). Im Ausland geboren: 2007 Belgien , 2006: Griechenland, Polen, Tschechien ; Ausländische Staatsbürger: Italien. DUK-Darstellung.

Mit dem Ende des ‚Wirtschaftswunders‘ Mitte der 1970er Jahre fiel der akute Bedarf an zusätzlichen Arbeitskräften weg. Deutschland schloss daher seine Anwerbeposten in der Erwartung, der Zuwanderung auf diese Art Einhalt zu gebieten. Jedoch fanden andere Zuwanderer den Weg nach

Deutschland, etwa Aussiedler und Flüchtlinge. Der Prozess der Zuwanderung wurde ab den 1980er Jahren in Deutschland zusehends autonom; neben Aussiedlern und Flüchtlingen strömten zunehmend Familienangehörige von Migrant/innen nach Deutschland, sowie Staatsbürger aus anderen EU-Ländern, die das Recht auf Freizügigkeit nutzten. Die Situation war in Österreich ähnlich. Zwar hielt die Anwerbung in Österreich im Gegensatz zu Deutschland²³ bis in die späten 1980er Jahre an, jedoch war der Bedarf an zusätzlichen Arbeitskräften angesichts des Zugangs der Babyboom-Generation zum Arbeitsmarkt kaum mehr vorhanden.

In den südeuropäischen Ländern, die bis Mitte der 1980er Jahre Auswanderungsländer waren, kam es zusehends zur Zuwanderung, zum Teil infolge von Rückwanderung der Nachfahren der vormaligen Auswanderer. Letztere war die Folge von wirtschaftlichen Krisen und Demokratiedefiziten einerseits – etwa in Argentinien, Uruguay, Peru in Südamerika oder Pontische Griechen um das Schwarze Meer (Push-Faktoren) und präferentieller Behandlung von ‚rückkehrenden‘ einheimischen Auswanderern in den ‚Mutterländern‘ andererseits (Pull-Faktoren).

Hand in Hand mit der Verfestigung der Zuwanderung geht ein wirtschaftlicher und technologischer Strukturwandel, der von der europäischen Integration, der Globalisierung und Internationalisierung der Produktion ebenso getrieben wurde wie vom autonomen technischen Fortschritt, angeführt von der Computertechnologie. Damit verbunden ist eine Änderung der internationalen Arbeitsteilung, die neue berufliche und qualifikatorische Anforderungen an die Arbeitskräfte stellt. In der Folge entsteht ein zunehmender Mismatch zwischen der Qualifikationsstruktur des Arbeitskräfteangebots und der Nachfrage, die sich in einem kontinuierlichen Anstieg der Arbeitslosigkeit seit den 1980er Jahren niederschlägt, der von Konjunkturschwankungen überlagert ist.

Diese Entwicklung ließ in vielen EU-Mitgliedstaaten (EU-MS) Stimmen lauter werden, die für eine Neuorientierung der Zuwanderung sind; dabei geht es primär um die Steuerung der Qualifikation des Zuzugs ähnlich der Bedarfsorientierung eines gewissen Anteils der Einwanderung in den traditionellen Einwanderungsländern (EU-Richtlinie, 2009)²⁴. Die Österreichische Industriellenvereinigung und die Wirtschaftskammer Österreich haben diese Ideen aufgegriffen und in Anlehnung an das australisch-kanadische Einwanderungsmodell ein auf einem Punktesystem aufbauendes Zuwanderungsmodell vorgeschlagen²⁵.

In Europa war das Vereinigte Königreich das erste Land, das das eigene Einwanderungsmodell auf das flexible Punktemodell Australiens umgestellt hat (2005). Ein Hauptgrund für die Reform des Einwanderungsmodells in Großbritannien ist gemäß Wintour (2006) die Hoffnung, damit das Vertrauen der Bevölkerung in das Rechtssystem und die Einwanderungspolitik wieder herzustellen. Österreich hat im Jahr 2010 mit der Entscheidung zur Einführung der Rot-Weiss-Rot-Karte

²³ Österreich arbeitete in der Zeit vor dem Anwerbestopp Deutschlands eng mit den Anwerbestellen Deutschlands zusammen und nutzte sie als Rekrutierungskanal für ‚Fremdarbeiter‘. Nach dem Anwerbestopp Deutschlands führte Österreich die Anwerbestellen weiter. (vgl. Pfliegerl 1977)

²⁴ Richtlinie 2009/50/EG des Rates vom 25.5.2009 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung. Amtsblatt der Europäischen Union vom 18.6.2009. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:155:0017:0029:DE:PDF>

²⁵ Siehe dazu das Diskussionspapier der WKÖ, IV und IOM: Zuwanderung gestalten – Ein zukunftsorientiertes Migrationsmodell.

nachgezogen. Im Juli 2011 setzte die Umsetzung des Punktezuwanderungsmodells in Österreich ein.²⁶

2.3.1 Internationale Annäherung der Migrationspolitiken

Nicht nur europäische Länder ändern in Gefolge von Globalisierung, technischem Wandel und Kettenwanderung (OECD 1978) ihre Migrationspolitiken sondern auch die traditionellen Einwanderungsländer in Übersee. Länder, deren Zuwanderung aus bevölkerungspolitischer Sicht auf Niederlassung ausgerichtet waren (USA, Kanada, Australien) inkludierten zunehmend Programme, die eine temporäre Zuwanderung erlaubten und regelten. Im Gegenzug ergänzten europäische Länder, die ursprünglich nur eine vorübergehende Zuwanderung zum Abdecken von vermeintlich temporären Arbeitskräfteengpässen gestatteten, ihre Gesetze um Regelungen der Familienzusammenführung und Niederlassung, in der Erkenntnis, dass sich ‚Gastarbeiter‘ de facto niedergelassen haben.

In der Folge wurden alle Migrationsmodelle seit den 1980er Jahren komplexer. Sie tragen der Tatsache Rechnung, dass Menschen mobiler geworden sind. Auch traditionelle Einwanderungsländer wie Australien und Kanada müssen erkennen, dass MigrantInnen nicht mehr nur auf Niederlassung aus sind – insbesondere dann nicht, wenn sie aus hoch entwickelten Ländern kommen. Auch die Übergänge zwischen temporärem und dauerhaftem Aufenthalt werden fließend. So wurden etwa Studierende in den traditionellen Einwanderungsländern als neue Zielgruppe für die Niederlassung ausgemacht. Die Integration wird erleichtert, indem den Studierenden der Zugang zu Teilzeitarbeit während des Studiums eröffnet wird. Nach erfolgreichem Abschluss des Studiums wird die Möglichkeit der Niederlassung eröffnet.

Ein Vergleich des Zustroms von Personen, die sich niederlassen, mit der Zahl der Personen, die nur vorübergehend ins Land kommen, zeigt, dass in Kanada, Österreich und Neuseeland etwa ebenso viele Leute mit einem temporären Aufenthaltstitel im Jahr zuwandern, wie Personen mit dauerhaftem Niederlassungsrecht. In Australien ist der Anteil der befristeten Aufenthalte allerdings höher als der von Niederlassungsberechtigten. In Summe ist daher die Dynamik der Zuwanderung bedeutend höher als Daten zur Niederlassung erwarten lassen. Die temporäre Zuwanderung ist eine wichtige Quelle des Arbeitskräfteangebots, noch viel mehr als die Niederlassung. Das ist aus den Zuwanderungskategorien ersichtlich.

Der Großteil der temporär aufhältigen Migrant/innen kommt mit dem Ziel der Arbeitsaufnahme ins Land. So sind neben den Saisonarbeiter/innen und sonstigen befristet Beschäftigten auch ‚working holiday makers‘ Arbeitskräfte; bei Letzteren handelt es sich um Studierende auf Reisen, die sich ihren Aufenthalt im Ausland über Arbeit in Hilfs- und Anlern Tätigkeiten finanzieren.

Auch ausländische Studierende dürfen in den traditionellen Einwanderungsländern einer Arbeit nachgehen (in Österreich nur mit Einschränkungen)²⁷. Der erleichterte Zugang zur Niederlassung,

²⁶ Am 9. Dezember 2010 trat Bundesminister Rudolf Hundstorfer mit der Nachricht der Einführung an die Öffentlichkeit. http://www.bmask.gv.at/cms/site/attachments/5/8/5/CH0023/CMS1291898785798/101209_rotweissrotcard_layoutiert.pdf. Mehr dazu bei Biffel 2011b

²⁷ In Österreich dürfen Studierende aus Drittstaaten während des Studiums einer Arbeit nachgehen, sofern eine Beschäftigungsbewilligung vorliegt. Dabei entfällt die Arbeitsmarktprüfung für eine Beschäftigung, die zehn

wenn man im Aufnahmeland erfolgreich studiert hat, ist ein gewisser Anreiz, in Australien, Kanada oder USA zu studieren (Biffi 2004a, OECD 2001).

Österreich hat bis zur jüngsten Gesetzesreform kaum versucht, qualifizierte Arbeitskräfte über die Gewährung des Zugangs zum Arbeitsmarkt von ausländischen Universitätsabsolvent/innen zu gewinnen. Zwar war es schon seit den frühen 2000er Jahren theoretisch möglich, als Schlüsselarbeitskraft eingestuft zu werden, jedoch waren die im Gesetz festgelegten erforderlichen Einstellungsgehälter für Jungakademiker/innen meist deutlich höher als der übliche Einstiegslohn ins Erwerbsleben. Mit der Einführung der R-W-R Karte im Juli 2011 dürfte diese einkommensbezogene Barriere überwunden worden sein, indem das erzielte Einkommen gerade mal 45% der monatlichen ASVG-Höchstbeitragsgrundlage zuzüglich Sonderzahlungen ausmachen muss. Trotzdem hat bis zum Juli 2012 ein vergleichsweise geringer Prozentsatz der Jungakademiker/innen aus Drittstaaten die Möglichkeit des Erwerbs der R-W-R Karte und damit des Verbleibs in Österreich gewählt, nämlich etwa 16% der Absolventen/innen. Dieser Wert ist gering im Vergleich zu rund einem Drittel in Kanada. Welche Rolle in dem Zusammenhang die restriktiven Berufszugangsregelungen spielen, gälte es zu untersuchen.²⁸

Tabelle 2-1: Zustrom von Ausländer/innen zum Zweck der Niederlassung und des temporären Aufenthalts: 2006 (standardisierte Bewilligungsdaten)

	Australien		Kanada		Neuseeland		Vereinigte Staaten		Österreich	
	Absolut	In %	Absolut	In %	Absolut	In %	Absolut	In %	Absolut	In %
Zustrom von Ausländer/innen mit Niederlassungsrecht nach Zuwanderungskategorie 2006										
Arbeit	49.600	25,8	55.700	22,1	12.900	23,5	71.400	5,6	700	1,5
Familie	98.000	51,1	153.000	60,8	31.700	57,8	890.400	70,3	19.000	40,9
Humanitär	14.200	7,4	42.700	17,0	5.200	9,5	216.500	17,1	5.100	11,0
Freizügigkeit	28.300	14,7	xx	xx	5.000	9,1	xx	xx	21.400	46,1
Sonstiges	1.800	0,9	100	0,0	xx	xx	88.000	6,9	200	0,4
<i>Insgesamt</i>	191.900	100,0	251.600	100,0	54.800	100,0	1.266.300	100,0	46.400	100,0
Zustrom von Ausländer/innen mit befristetem Aufenthaltstitel nach Zuwanderungskategorie 2006										
Studenten	129.200	35,8	61.700	25,1	67.100	43,6	273.900	27,3	11.600	28,4
Trainees	6.300	1,7	xx	xx	1200	0,8	2.400	0,2	400	1,0
working holiday makers	113.900	31,5	28.000	11,4	32500	21,1	310.000	30,9	xx	xx
Saisonarbeiter	xx	xx	22.800	9,3	5.600	3,6	37.100	3,7	11.000	26,9
Innerbetrieblicher Transfer	xx	xx	5.700	2,3	xx	xx	72.600	7,2	300	0,7
Sonst. temp. Arbeit	98.900	27,4	89.900	36,6	47.300	30,7	256.000	25,5	4.300	10,5
Asylwerber	13.000	3,6	37.800	15,4	250	0,2	51.900	5,2	13.300	32,5
<i>Insgesamt</i>	361.300	100,0	245.900	100,0	153.950	100,0	1.003.900	100,0	40.900	100,0

Q: OECD, SOPEMI.

Auch Asylwerber/innen können in vielen Ländern einer Arbeit nachgehen, während das in Österreich nur eingeschränkt auf Saisonberufe möglich ist. So gesehen kann nicht nur die Niederlassung von Migrant/innen den Bedarf der Wirtschaft nach bestimmten Qualifikationen abdecken, sondern auch die temporäre Zuwanderung von bestimmten Arbeits- und Berufsgruppen, Studierenden und Asylwerber/innen.

2.3.2 Einwanderung als integraler Bestandteil eines wirtschaftlichen Entwicklungskonzepts

Ein Wesenskriterium der Migrationspolitik ist einerseits ihre Einbettung in ein wirtschaftliches Entwicklungsprogramm, andererseits in eine gesellschaftliche Werteordnung. Das sind Aspekte, die zu berücksichtigen sind, um die gesellschaftliche Zustimmung der Bevölkerung für Zuwanderung zu

Wochenstunden und nach Abschluss des ersten Studienabschnittes eines Diplomstudiums bzw. nach Abschluss eines Bachelor-Studiums 20 Wochenstunden nicht überschreitet. § 4 Abs. 6 AuslBG.

²⁸ Mehr dazu in Biffi—Pfeffer—Skrivanek 2012.

erhalten. So hat etwa Australien mit der wirtschaftlichen Neuorientierung weg von Europa und hin zum asiatisch-pazifischen Raum ab Mitte der 1980er Jahre zunehmend Personen aus dem asiatischen Raum aufgenommen. Gleichzeitig wurde ein qualitätsorientiertes Zuwanderungsmodell eingeführt (Punktesystem), das sicherstellen sollte, dass Einwanderer den wirtschaftlichen Beitrag leisten, den das ambitionierte wirtschaftliche Entwicklungskonzept vorsah. Mit der wirtschaftlichen Hinorientierung zum asiatischen Wirtschaftsraum und dem Abbau von Schutzzöllen wurde ein massiver wirtschaftlicher Strukturwandel ausgelöst, der nicht ohne einen Anstieg der Arbeitslosigkeit über die Bühne ging. Um den Anstieg gering zu halten, wurde *pari passu* mit der Steigerung des Wettbewerbs eine Reform und ein Ausbau des Aus- und Weiterbildungssystems vorgenommen, damit die Arbeitslosigkeit nicht von langer Dauer war. Das war auch die Voraussetzung dafür, dass die gesellschaftliche Zustimmung für die wirtschaftspolitische Re-Orientierung gefunden werden konnte und die Einwanderung als Beitrag zur Sicherung der allgemeinen Wohlfahrt verstanden und gut geheißen wurde.

Auch Kanada hat die Zuwanderung in ein wirtschaftliches Entwicklungsprogramm eingebunden, nämlich die Unterstützung des Wegs in eine Hochtechnologiegesellschaft durch Einwanderer. Um die Zustimmung der Bevölkerung für die Einwanderung zu gewinnen, ist es notwendig nachzuweisen, dass die Zuwanderer einen überdurchschnittlichen Beitrag zum Wirtschaftswachstum und damit der Wohlfahrt aller leisten. Das ist dann möglich, wenn die Qualifikation der Zuwanderer über dem Durchschnitt der Einheimischen liegt. Der Nachweis dafür liegt in einem Punktesystem, das die Anforderungen an die Zuwanderer für die Bevölkerung transparent macht.

Im Gegensatz dazu ist das Einwanderungsmodell in den USA nur ansatzweise an einem wirtschaftlichen Entwicklungsmodell ausgerichtet. Von größerer Bedeutung ist die Einhaltung von großen Prinzipien wie der zentralen Rolle der Familie – und damit Familienzusammenführung, der Rolle des Unternehmertums – und damit der Verpflichtung, den Arbeitskräftebedarf von Betrieben zu sichern (employer nomination scheme, spezielle Berufe und Qualifikationen) sowie humanitäre Verpflichtungen. In allen Bereichen wird, in Abhängigkeit von der Konjunktur- und Bedarfslage bzw. humanitären Entwicklungen, eine Deckelung vorgenommen (Zuwanderungsquote). Innerhalb der NAFTA-Zone gibt es präferentielle Zugangsregelungen für bestimmte Berufe (NAFTA-Professionals). Der Bedarf der Wirtschaft und des Arbeitsmarktes muss nachgewiesen werden (Arbeitsmarkt-Test - labor certification), bevor ein Unternehmen eine bestimmte Person mit dem Ziel der dauerhaften Beschäftigung und Niederlassung beschäftigen kann. So gesehen wollen die Vereinigten Staaten von Amerika ebenso wie Österreich sicher stellen, dass die Zuwanderung nicht zu einem Anstieg der Arbeitslosigkeit beiträgt. Angesichts eines rudimentären Wohlfahrtsmodells in den USA erfolgt die Integration in die Gesellschaft im Wesentlichen über den Zugang zur Arbeit und damit über den Arbeitsmarkt. Die Sicherung des Lebensunterhalts durch eigene Leistung steht in den USA im Vordergrund.

Auch wenn Länder wie Australien und Kanada die Einwanderung in stärkerem Maße an den Qualifikationen ausrichten als die USA, kommen doch nicht mehr als 26% der Einwanderer in Australien und 22% in Kanada über das Punktesystem zum Zweck der Arbeitsaufnahme ins Land. Der Großteil der Einwanderer erhält im Zuge der Familienzusammenführung die Niederlassungsgenehmigung, und zwar 51% in Australien und 61% in Kanada. In den USA hat die Familienzusammenführung mit 70% der Einwanderung ein größeres Gewicht (Green Card).

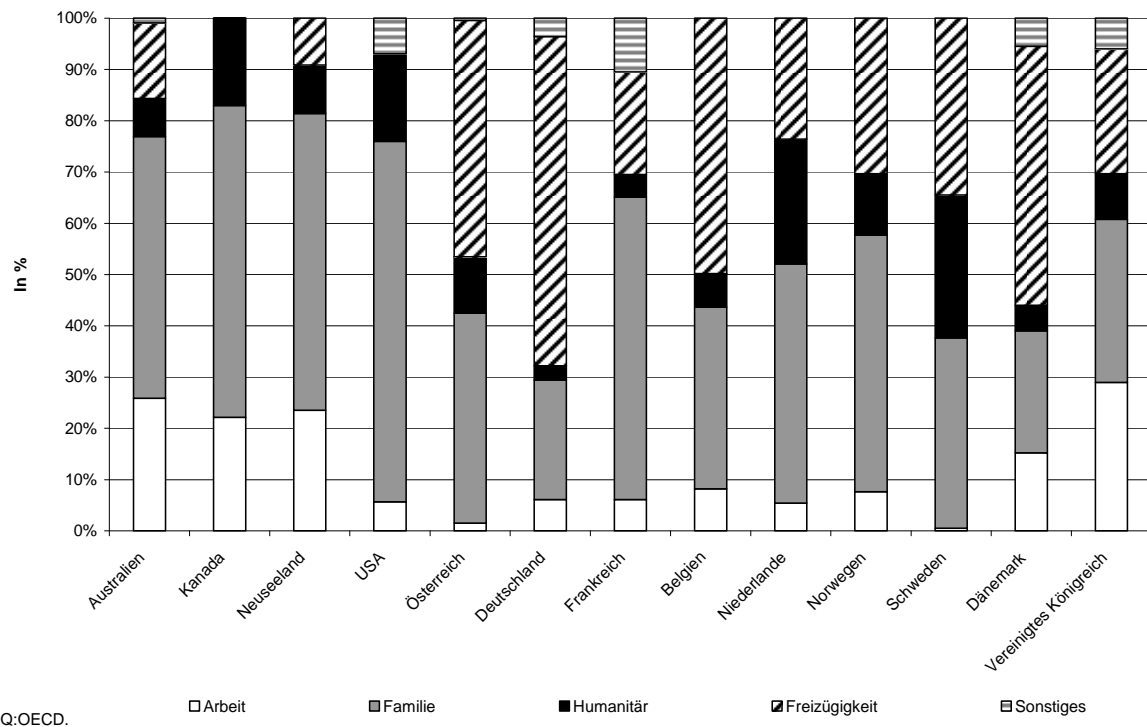
Die Familienzuzwanderung ist auch in Österreich eine wichtige Zuwanderungskategorie, erreicht aber mit 41% nicht das Ausmaß der traditionellen Einwanderungsländer. Dafür stellt der Zustrom von EU/EWR Bürger/innen fast die Hälfte der Zuwanderung mit dem Ziel der Niederlassung nach Österreich. Nur Australien gewinnt aus der Freizügigkeit mit Neuseeland auch eine substantielle Zahl an Einwanderern, nämlich 15%. Der Großteil der Zuwanderung von Arbeitskräften nach Österreich ist somit nicht steuerbar, insbesondere die Zuwanderung von Staatsbürgern eines anderen EU-Mitgliedstaates. Sie wird im Wesentlichen von Marktfaktoren getragen. Damit erklärt sich, dass der Großteil der Zuwanderung aus den EU-Ländern zum Zweck der Arbeit nach Österreich kommt (etwa zu zwei Drittel; genaueres dazu in Biffel et.al. 2009).

Die Situation ist in den übrigen EU-MS nicht viel anders: so waren etwa im Jahr 2006 (letzte verfügbare Daten) 50,5% der Niederlassungen in Dänemark eine Folge der Freizügigkeit innerhalb der EU, in Belgien 49,8%, in Deutschland sogar 64,2%. (Abbildung 2-7)

EU-MS können nur über die Zuwanderung von Drittstaatsangehörigen ihren Arbeitskräftebedarf steuern. Dieser Spielraum wird aber dadurch eingeengt, dass es das Recht auf Familienzusammenführung gibt. Zwar sind auch Familienangehörige potenzielle Arbeitskräfte, sie sind aber in Österreich infolge des Bezugs zur vormaligen Arbeitskräftezuwanderung und der Flüchtlingszuwanderung in hohem Maße Hilfs- und AnlernarbeiterInnen. Das Vereinigte Königreich hat mit der Einführung des australischen Punktesystems (OECD 2008: 286) den Schwenk in Richtung Zuwanderung qualifizierter Arbeitskräfte geschafft. Schon im Jahr 2006 kamen 29% der Niederlassungen mit dem Ziel der Arbeitsaufnahme (qualifizierte Arbeitskräfte) aus Drittstaaten.

Aus Abbildung 2-7 ist ersichtlich, dass Österreich den Paradigmenwechsel von einem am Arbeitsmarkt ausgerichteten Zuwanderungsmodell zu einem Einwanderungsmodell mit dem Schwerpunkt auf Familienzusammenführung radikal vollzogen hat. Die Ausrichtung an den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes ging im Laufe der 1990er und frühen 2000er Jahre fast völlig verloren. Nur noch eine schmale Schiene der Zuwanderung von hochqualifizierten Arbeitskräften aus Drittstaaten (Schlüsselkräfte), die für das Funktionieren der Wirtschaft unumgänglich sind, blieb erhalten (1,5% der Niederlassungen). Auch was die befristete Zuwanderung angeht nutzt Österreich in vergleichsweise geringem Maße die Möglichkeit, damit einen Arbeitskräftebedarf an qualifizierten Arbeitskräften abzudecken. (Biffel et.al. 2009)

Abbildung 2-7: Zustrom von Ausländer/innen zum Zweck der Niederlassung nach Niederlassungskategorie: 2006 (standardisierte Bewilligungsdaten)



Quelle: OECD. DUK-Darstellung.

Da das österreichische Schulsystem nicht in der Lage ist, den Bildungsunterschied zwischen den Einheimischen und den Kindern mit Migrationshintergrund auszugleichen, öffnet sich die Schere zwischen den Qualifikationen, die von den Betrieben auf dem Arbeitsmarkt nachgefragt werden und den Qualifikationen der MigrantInnen unterschiedlicher Generationen.

2.3.3 Gesellschaftliche Zustimmung zur Einwanderung braucht Ergänzung um Integrationskonzept

Jedes Einwanderungsmodell braucht die Zustimmung der Bevölkerung, damit die zunehmende ethnisch-kulturelle Vielfalt der Bevölkerung nicht den sozialen Zusammenhalt gefährdet. Das bedeutet, dass der Integration der Einwanderer in den traditionellen Einwanderungsländern besonderes Augenmerk geschenkt wird, und zwar über ein komplexes Netz an Integrationsmaßnahmen, die alle Aspekte der Gesellschaft betreffen, sowie über Gleichbehandlungs- und Antidiskriminierungsgesetze, die greifen. Richtig gesetzte Maßnahmen können nicht nur die Integrations- und Beschäftigungschancen der MigrantInnen erhöhen, sondern sie können auch die Beschäftigungs- und Wachstumspotenziale der Zuwanderungsregionen nachhaltig verbessern.

Die Integration der Zuwanderer hat infolge viele Dimensionen. Stets spielt der Rechtsstatus der Zugewanderten eine wichtige strukturierende Rolle bei der wirtschaftlichen und sozialen Integration²⁹, ebenso wie der kulturelle (sprachlich-ethnische) Hintergrund, die Fachkenntnisse und

²⁹ In Österreich führten die Zugangsbeschränkungen zum Arbeitsmarkt von bestimmten Zuwanderungsgruppen zu einer sozialen und wirtschaftlichen Unterschichtung der Arbeitskräfte (vgl. Matuschek 1985).

Fähigkeiten der Zuwanderer sowie die ethnisch-kulturelle Zusammensetzung des Aufnahmelandes. Wenn es schon Zuwanderer bzw. Minderheiten einer bestimmten ethnisch-kulturellen Herkunft im Aufnahmeland gibt, ist die Integration der Neuzuwanderer leichter (Theorie der Kettenwanderung, OECD 1978) als wenn es noch keine ethnisch-kulturellen Anknüpfungspunkte gibt.

Manche Einwanderungsländer verlassen sich völlig auf die Unterstützung der ethnisch-kulturellen Netzwerke bei der Integration von Neuankömmlingen und entwickeln darüber hinaus kaum unterstützende Strukturen für die Integration der neu Zuwandernden. Das bekannteste Beispiel für dieses Einwanderungs- und Integrationsmodell sind die Vereinigten Staaten von Amerika, wo etwa 70% der Niederlassungen (permanent immigrants) die Folge des Sponsorings seitens der Familien sind (green card). Ganz anders gehen Einwanderungsländer wie Kanada und Australien vor; sie nehmen ganz gezielt, über ein Punktesystem, hochqualifizierte Personen in jungen und mittleren Jahren auf. Die Integration wird über ein komplexes System der Förderung, etwa des Spracherwerbs, des Zugangs zu Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen für Familienangehörige und die Unterstützung bei der Wohnungssuche seitens des Staates vorangetrieben. Ergänzt werden diese Maßnahmen um Forschung, die den positiven Beitrag der MigrantInnen zur Wohlfahrt des Landes nachweist; diese Erkenntnisse werden der Bevölkerung in differenzierten Medienberichten nähergebracht. Damit der positive Beitrag zum Wirtschaftswachstum gewährleistet ist, wird darauf geachtet, dass nur Personen mit hohen und im Aufnahmeland knappen Qualifikationen aufgenommen werden. Sie leisten einen überdurchschnittlichen Beitrag zur Innovations- und Wirtschaftskraft des Landes. Zusätzlich werden Personen aus humanitären Überlegungen aufgenommen, etwa Flüchtlinge aus Krisenregionen, deren Integration mit einer Vielzahl von Maßnahmen unterstützt und gefördert wird.

In den USA gelingt die Integration vor allem über die Einbindung ins Erwerbsleben und die Sicherstellung der Gleichbehandlung, die im Wesentlichen über Antidiskriminierungsgesetze und die Kontrolle der Einhaltung von Gleichbehandlungsregeln umgesetzt wird. Diese wurden von Myrdal im Jahr 1944 eingefordert, indem er meinte, dass die gesellschafts- und demokratiepolitischen Ziele der USA wie Freiheit, Gleichheit, Gerechtigkeit und Fairness nur dann erreicht werden können, wenn Rahmenbedingungen geschaffen werden, die alle Bevölkerungsschichten in gesellschaftliche, wirtschaftliche und politische Entscheidungsprozesse einbinden, unabhängig von ethnisch-kulturellem Hintergrund, Rasse, Alter und Geschlecht. Das bedeutet, dass Maßnahmen gesetzt werden, die Diskriminierung bekämpfen. Internationale Erfahrungen zeigen, dass es nicht ohne gesetzliche Regelungen geht, wenn man der Benachteiligung von bestimmten Personengruppen wirksam entgegenzutreten will³⁰.

Die Maßnahmen müssen nicht nur Armut verhindern, sondern auch die Teilhabe aller am politischen und sozialen Leben sicherstellen sowie die Chancengleichheit beim Zugang zu Bildung, Gesundheit, Arbeit und Wohnen. Parekh argumentiert (Parekh Report, 2000), dass die Erhaltung des sozialen Zusammenhalts in Europa ein Balanceakt ist, in dem der Diversität Raum zu geben ist und gleichzeitig die gemeinsame Orientierung an gewissen Grundwerten sicherzustellen ist. In dem Zusammenhang geht man davon aus, dass die soziale Kohäsion nur dann bewahrt werden kann, wenn sich alle

³⁰ In den USA hat President J.F. Kennedy mit der *Executive Order 10925* die Equal Employment Opportunity Commission ins Leben gerufen, die 1964 eingesetzt wurde, um die Chancengleichheit auf dem Arbeitsmarkt für alle zu gewährleisten, unabhängig von Geschlecht, Alter, Rasse, und ethnisch-kulturellem Hintergrund. In Europa haben u. a. das Vereinigte Königreich, die Niederlande und Schweden über wirksame Gesetze versucht, der Diskriminierung Herr zu werden.

Mitglieder der Gesellschaft, der Mehrheitsgesellschaft ebenso wie der Minderheiten, auf ein gewisses Mindestmaß an gemeinsamen Werten einigen können (vgl. Barroso 2006). Das ist in einer pluralistischen Gesellschaft, die die Vielfalt als Stärke versteht, möglich, setzt aber einen Dialog voraus, der von gegenseitigem Respekt getragen ist. Ein wichtiger Aspekt in dem Zusammenhang ist die Bekämpfung von Vorurteilen gegen Minderheiten und Zugewanderte.

Diese Erkenntnis kommt in einigen Einwanderungsländern Europas relativ spät. Insbesondere Österreich hat erst sehr zögerlich die Gleichbehandlungsgesetze von der Gleichstellung der Geschlechter in den frühen 1970er Jahren auf Alter, Herkunft, Rasse, Religion und dgl. mehr im Jahr 2004 ausgedehnt. (Gleichbehandlungsgesetz 2004) Österreich hat sich infolge seines eng gestrickten Sozialnetzes, das an einem stark regulierten Arbeitsmarkt ausgerichtet ist, darauf verlassen, dass damit ein hohes Maß an Gleichbehandlung sicher gestellt ist, unabhängig von Staatsbürgerschaft und ethnisch-kulturellem Hintergrund.

Es soll daher in weiterer Folge auf die Rolle der Grundausrichtung der sozialen Organisation eines Landes, seines Wohlfahrtsmodells, für die Gleichbehandlung von Einheimischen und MigrantInnen eingegangen werden. Erst aus dem Zusammenwirken der Migrationspolitik mit der Grundausrichtung des Wohlfahrtsmodells und den demographischen und sozioökonomischen Merkmalen der diversen Zuwanderungsgruppen ergibt sich ein komplexes Bild der Wirkungsweise eines Gesellschaftssystems auf die Integration von MigrantInnen. Nicht unberücksichtigt darf in diesem Zusammenhang allerdings der Entwicklungsgrad der Wirtschaft bleiben, der die Nachfragestruktur nach Arbeitskräften prägt, und der ein wesentlicher Garant für die Integration von MigrantInnen ins Erwerbsleben ist. Wenn etwa die Qualifikation der MigrantInnen, zum Teil eine Folge der historisch geprägten Migrationspolitik, nicht (mehr) dem Bedarf auf dem Arbeitsmarkt entspricht, bedarf es besonderer Anstrengungen durch die Integrationspolitik, ergänzt um ein gutes Aus- und Weiterbildungssystem, um die Beschäftigungschancen der MigrantInnen zu erhöhen.

2.3.4 Die Rolle des Migrationsregimes für den Integrationserfolg

Die ethnisch-kulturelle Herkunft, die Qualifikationsstruktur und die Sprachkenntnisse des Aufnahmelandes der MigrantInnen unterscheiden sich stark zwischen den EU-MS. Das ist ein Resultat unterschiedlicher Migrationsmodelle und historischer Migrationspfade. Während die Länder, die den Schwerpunkt der Zuwanderung im Gastarbeitermodell haben (CH, DE, AT, LUX), im Wesentlichen Personen mit einfachen Qualifikationen aus Südeuropa und der Türkei rekrutierten, kam der Kern der Zuwanderung der EU-MS, die Kolonien in den verschiedensten Weltregionen hatten, aus eben diesen vormaligen Kolonialländern (UK, FR, NL, BE, PT). Auch hier wies der Großteil der Zuwanderer einen unterdurchschnittlichen Bildungsgrad auf, jedoch sprachen die Zuwanderer meist die Sprache der vormaligen Kolonialherren. Im Gegensatz dazu entschlossen sich die skandinavischen Länder, ihren Arbeitskräftebedarf über die Freizügigkeit innerhalb des Nordischen Raums zu beziehen (DK, SWE, FIN, NOR), ergänzt um eine Aktivierung der eigenen Arbeitsressourcen, d.h. der Anhebung der Erwerbsquote von Frauen über steuerliche Anreize und eine solidarische Lohnpolitik. In der humanitären Zuwanderung unterstützten die nordischen Länder, allen voran Schweden, die Zuwanderung von Personen, die aus politischen Gründen oder ethnisch-kultureller Zugehörigkeit verfolgt wurden. Diese Schwerpunktsetzung der nordischen Länder in der Migrationspolitik trug tendenziell zur Verbesserung der Qualifikationsstruktur der Bevölkerung bei.

Die südeuropäischen EU-MS, die erst seit kurzem zu Einwanderungsländern geworden sind, erhalten einerseits große Zahlen von Zuwanderern aus den Mittel-Osteuropäischen Ländern (MOEL), zum Teil aus den Gebieten, in die Teile ihrer Bevölkerung einstmals emigriert sind, vor allem aus Südamerika, sowie aus Afrika. Dementsprechend vielfältig sind die Berufs- und Qualifikationsstrukturen der Zuwanderer und ihre Sprachkenntnisse.³¹

Die Integrationschancen der MigrantInnen in Europa hängen einerseits von ihrem Aufenthaltsstatus, der ihre Zugangsrechte zum Arbeitsmarkt definiert, ab, andererseits von ihrem Qualifikationsgrad, den Sprachkenntnissen und den strukturellen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen (vgl. OECD 2008). Die Beschäftigungschancen der Migrantinnen sind darüber hinaus, ähnlich wie die der Frauen generell, von der gesellschaftlich geprägten Aufteilung der Arbeit auf den Erwerbsarbeitsmarkt und den Haushalt bzw. den informellen Sektor geprägt. Die Unterschiede in der Zusammensetzung der Migration nach Geschlecht zwischen den EU-MS resultieren einerseits aus den Migrationsregimen, d.h. einer unterschiedlichen Zusammensetzung der MigrantInnen nach Zuwanderungsgründen wie Arbeit, Familienzusammenführung, Asyl, Saisonarbeit, Studium (vgl. Dumont et.al. 2007), andererseits aus einer unterschiedlichen Rolle der MigrantInnen in der wirtschaftlichen Entwicklung. Das Vereinigte Königreich, Frankreich, die Niederlande und Österreich haben zum Beispiel in den letzten 10-20 Jahren eine verstärkte Zuwanderung von Studierenden erhalten, was sich positiv auf die Bildungsstruktur auswirkt, wenn man AbsolventInnen des Studiums den Zugang zum lokalen Arbeitsmarkt erleichtert (vgl. OECD 2006: C3).

2.3.5 Die Rolle des Wohlfahrtsregimes für den Integrationserfolg

Die Forschung legt nahe, dass es die Kombination aus Migrations- und Wohlfahrtsregimen ist, die für die Integrationschancen der MigrantInnen bestimmend sind. Gemäß Baldwin-Edwards (2002), Adsera/Chiswick (2004) und Freeman (2004) sind es die historisch gewachsenen 'Inkorporationsregime', die die Beschäftigungschancen für Frauen prägen, unabhängig davon, ob sie einen Migrationshintergrund haben oder nicht. In einem Wohlfahrtsmodell, das vom Mann als Familienerhalter ausgeht (male breadwinner model), ist die Erwerbsintegration der Frauen im Schnitt geringer als in einem Wohlfahrtsmodell, das auf Individualisierung setzt (nordisches Modell).

Soysal (1994) zufolge hat jedes Land über die Zeit ein komplexes System von Institutionen und Regelmechanismen entwickelt, die die sozioökonomischen Verhaltensmuster der Bevölkerung prägen und strukturieren. In Regimen, die die Erwerbsintegration von älteren Arbeitskräften fördern, profitieren auch ältere MigrantInnen davon; ähnlich die Situation bei Frauen: Strukturen und Anreizsysteme, die zur Anhebung der Erwerbsintegration der Frauen beitragen, begünstigen auch die Beschäftigungschancen von Migrantinnen.

Der wichtigste Faktor, der die deutlichen Unterschiede in der Erwerbsintegration der Frauen zwischen den EU-MS erklärt, ist die unterschiedliche Organisation von Pflege und Betreuung sowie anderer sozialer Dienstleistungen (Biffi 2004b). Eine unterschiedliche Besteuerung, Transferzahlungen und öffentliche Leistungen in den einzelnen EU-Mitgliedsstaaten haben zur Folge, dass die Anreize, Leistungen – in erster Linie Kinderbetreuung und Pflege – in den Haushalten oder auf dem Arbeitsmarkt zu erbringen sehr unterschiedlich sind. In den nordischen Ländern schafft ein

³¹ Ein detaillierter Überblick über die Migrationsmodelle in den einzelnen EU-MS und die Implikationen für irreguläre Migration findet sich in Biffi (2012).

System der Individualbesteuerung mit hohen Grenzsteuersätzen einen Anreiz für jedes Familienmitglied, Erwerbsarbeit zu leisten. Die sozialen Dienstleistungen werden dementsprechend eher vom Staat als von den Familien zu Hause organisiert. Damit hat das staatliche Wohlfahrtsystem den Frauen Arbeitsmöglichkeiten im formellen Sektor eröffnet und ein Ansteigen der Erwerbsquoten der Frauen auf das Niveau der Männer ermöglicht. Durch eine solidarische Lohnpolitik wurde erreicht, dass die Einkommensdifferenz zwischen Männern und Frauen zu einer der niedrigsten in Europa gehört, obwohl die Arbeitsplätze stark geschlechtsspezifisch verteilt sind – während Männer vor allem in der Privatwirtschaft arbeiten, sind Frauen überproportional in betreuungsorientierten öffentlichen Einrichtungen beschäftigt³². Im Gegensatz zu Schweden wird in dem angelsächsischen Modell (Vereinigtes Königreich) die Auslagerung von häuslicher Arbeit auf den Erwerbsarbeitsmarkt durch niedrige Lohnsteuern, große Einkommensunterschiede nach Qualifikation und eingeschränkte Transferzahlungen (mit Bedürftigkeitsprüfung) für Haushalte, ähnlich wie in den USA, gefördert. Auch diese Regelungen tragen zu einer hohen Erwerbsintegration von Frauen, insbesondere auch Migrantinnen, bei.

Inwieweit ein Anreiz besteht, Haushaltsarbeit auf den Markt zu übertragen, wird einerseits durch die Einkommenschancen auf dem Arbeitsmarkt beeinflusst, andererseits durch die Kosten der Marktalternativen häuslicher Produktion von Gütern und Dienstleistungen. Wenn etwa die Haushaltsleistungen steuerfrei erbracht werden und weiters der Haushalt für die Erbringung bestimmter Dienstleistungen eine Transferleistung erhält (Kinderbetreuungsgeld, Pflegegeld), so hat das einen Einfluss auf die relativen Preise der am Markt angebotenen Substitutionsgüter, die aus dem besteuerten Erwerbseinkommen (Nettoerwerbseinkommen) zu bezahlen sind und die obendrein einer Besteuerung unterliegen. In Österreich sind bestimmte Dienstleistungen, die nicht über den Markt sondern über den Haushalt organisiert werden (Familienleistungen, Pflegegeld) de facto nicht unbezahlt sondern mit einer Transferleistung und/oder Steuerbegünstigung (Alleinverdienerabsetzbetrag) verbunden. Im Gegensatz dazu unterliegen Marktgüter und Dienstleistungen einer Besteuerung ebenso wie die Erwerbsarbeit. Je höher die Familientransfers (insbesondere in Kombination mit Alleinverdiener-Absetzbeträgen und/oder Familienbesteuerung), umso geringer ist der Anreiz für Frauen, Beschäftigung auf dem Arbeitsmarkt anzunehmen, insbesondere wenn die Nettowerwerbseinkommen für haushaltsnahe Dienste gering sind.

Das Zusammenwirken der verschiedenen Anreizsysteme hat zur Folge, dass in Österreich, und noch viel mehr in Südeuropa, mehr Arbeitspotenzial an die Haushalte gebunden ist als in Skandinavien und dem Vereinigten Königreich. Das zeigt sich in einer geringeren Erwerbseinbindung der Frauen, sowie in einem höheren Anteil von Teilzeitbeschäftigung. Davon sind alle Frauen betroffen, auch die Migrantinnen.

Aus diesen Ausführungen ist ersichtlich, dass die Integrationschancen von MigrantInnen von vielen Faktoren geprägt sind, dazu zählt das Migrationsmodell ebenso wie das soziale Organisations- bzw. Wohlfahrtsmodell. Während das Migrationsmodell ausschlaggebend dafür ist, wer sich niederlassen darf und wer Zugang zum Erwerbsarbeitsmarkt hat, bestimmt das Wohlfahrtsmodell die

³² Untersuchungen zum Thema der geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung haben ergeben, dass in allen modernen Industriegesellschaften, auch in Skandinavien, eine starke Segregation der Arbeit nach Geschlecht besteht. Von Land zu Land gibt es große Ähnlichkeiten, was die überproportionale Präsenz der Frauen in bestimmten Berufsgruppen angeht (Anker, 1998).

Arbeitsteilung zwischen Markt, Haushalt und informellem Sektor. Die Erwerbsintegration der Frauen verringert sich auf dem Weg von Nord- nach Südeuropa mehr oder weniger kontinuierlich und mit ihr der Anteil des öffentlichen Sektors an der Beschäftigung. Im Vereinigten Königreich ist die Erwerbsintegration der Frauen zwar ähnlich hoch wie in den nordischen Ländern, trotz eines vergleichsweise schwachen öffentlichen Sektors, da Vereine und nicht auf Gewinn ausgerichtete, privatwirtschaftlich organisierte soziale Dienste diese typischen ‚Frauenjobs‘ organisieren. Aus der unterschiedlichen Organisationsstruktur der Arbeit ergibt sich ein deutliches Gefälle in der Ungleichheit der Einkommen von Nord nach Süd, wobei das Vereinigte Königreich ebenso wie die südeuropäischen Länder von einem starken Einkommensgefälle und einer hohen Armutsquote geprägt sind.³³

2.3.6 Die Rolle des Bildungssystems für den Integrationserfolg

Ein weiterer institutioneller Faktor ist bestimmend für die Integrationschancen von MigrantInnen, und zwar das Bildungssystem, das der Erstausbildung ebenso wie das der Erwachsenenbildung. In beiden Bereichen zählt Österreich zu den EU-MS mit unterdurchschnittlicher Performanz was die Integrations- und Erfolgchancen von MigrantInnen anbelangt. Zwar ist ein Teil des schlechten Abschneidens der migrantischen Jugend im Schulsystem mit dem sozioökonomischen Hintergrund einer großen Zahl von MigrantInnen zu erklären; jedoch bleibt auch nach der Bereinigung um diesen Strukturfaktor eine deutliche strukturelle Schlechterstellung von MigrantInnen im Schulsystem erhalten. (OECD 2006a; 2006b).

Steiner (2011) weist auf die bildungsbezogene Benachteiligung der migrantischen Jugend in Österreich hin und auf die damit verbundenen geringen beruflichen Entwicklungs- und Karrieremöglichkeiten. Letztere sind bis zu einem gewissen Grad auch die Grundlage für eine gesellschaftliche Ausgrenzung, die viele Gesichter hat.

2.4 Koordination der Migrations- und Integrationspolitik auf EU-Ebene gibt der Integrationspolitik in Österreich positive Impulse

Die politischen Bestrebungen in Österreich, die Zuwanderungsdynamik der frühen 1990er Jahre zu verringern, schlugen sich seit Mitte der 1990er Jahre in einer laufenden Einschränkung der Einwanderungsmöglichkeiten für Drittstaatsangehörige und in einer Erschwerung der Einbürgerungsmöglichkeiten nieder (NAG 2005, StbG 1985-Novellen 2005-08). Erst in den letzten Jahren, zum Teil als Folge der Bemühungen der EU, die Integration von MigrantInnen über eine koordinierte Integrationspolitik zu fördern³⁴, wurde der öffentliche Diskurs vielschichtiger und bewusste Integrationsmaßnahmen gewannen auch auf Bundesebene an Bedeutung. Das wohl klarste Zeugnis dafür wurde im Jahr 2010 auf Bundesebene mit der Verabschiedung eines Nationalen Aktionsplans für Integration (NAP.I) gesetzt. Davor hatten schon viele Bundesländer aus der Erkenntnis heraus, dass Zuwanderung zur de facto Einwanderung geworden ist, zum Teil sehr differenzierte Integrationsmechanismen entwickelt. Sie reichen von der Erarbeitung von Leitbildern bis zur Einrichtung von Integrationsreferaten in den Landesregierungen.

³³ Mehr zur Rolle der institutionellen Rahmenbedingungen für die Integration von MigrantInnen in der EU in Biffi (2012b)

³⁴ Handbuch zur Integration, http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/immigration/docs/2007/handbook_2007_de.pdf

Die Veränderungen in der österreichischen Integrationspolitik spiegeln die laufende Weiterentwicklung der europäischen Bemühungen zur Koordination der Migrations- und Integrationspolitik.

Im Jahr 1999 (Aktionsprogramm des Europäischen Rates in Tampere) wurde mit dem Entschluss des Europarates in Tampere der erste Meilenstein zu einer koordinierten Migrationspolitik auf EU Ebene gesetzt. Die ersten Schritte betrafen das Asylrecht und Regelungen für Drittstaatsangehörige. Mit dem Den Haager Programm im Jahre 2004 wurde die weitere Vorgangsweise und Strategie für die Periode 2005-2010 verabschiedet. In dem Zusammenhang wurden auch die Familienzusammenführung (Council Directive 2003/86/EC) und die Niederlassungsrechte von Drittstaatsangehörigen mit langer Aufenthaltsdauer in der EU einheitlich geregelt (Council Directive 2003/109/EC). 2004 folgten Zugangsregelungen für drittstaatsangehörige Studierende (Directive 2004/114) und ForscherInnen (Directive 2005/71). Weiters wurde vom Rat ein Aktionsplan für die Bekämpfung der illegalen/irregulären Einwanderung verabschiedet (2002). Im Stockholmer Programm (2009) wurde der weitere Weg einer gemeinsamen Innen- und Sicherheitspolitik für die Jahre 2010 bis 2014 abgesteckt.

Weitere Richtlinien für eine koordinierte Vorgangsweise betreffen die Schattenwirtschaft (Richtlinie über Schattenwirtschaft 2009/52/EG), der zufolge Arbeitgeber-Sanktionen vorgesehen sind, wenn sie irreguläre MigrantInnen beschäftigen. Auch im Bereich der Saisonarbeit kommt es zu Änderungen, wobei der Schutz vor Ausbeutung von Saisonarbeitskräften in der Landwirtschaft und im Tourismus im Vordergrund steht, sowie die Richtlinie über konzernintern entsandte ArbeitnehmerInnen. Dieser Vorschlag soll es Unternehmen, die ihren Sitz in einem Nicht-EU-Mitgliedstaat haben, unter bestimmten Bedingungen erlauben, Arbeitskräfte (Führungskräfte, Fachkräfte, Trainees) in ihre Niederlassungen/mit ihnen verbundenen Unternehmen in EU-Staaten zu entsenden. Die Richtlinie über eine einzige Aufenthalts-/Arbeitserlaubnis („Single Permit Directive“) wurde im Dezember 2011 vom Europäischen Parlament angenommen und ist von den Mitgliedstaaten innerhalb von zwei Jahren umzusetzen. Diese Richtlinie umfasst einerseits Verfahrensvereinfachungen andererseits die Gleichstellung von Drittstaatsangehörigen mit EU-Staatsangehörigen in bestimmten Bereichen. (vgl. Europäische Kommission 2011)

Die Erhaltung des sozialen Zusammenhalts ist eine andere Schiene der Koordinationspolitik der EU. Sie erhält im Programm von Lissabon (2000-2010) besonderes Augenmerk, da die soziale Kohäsion einerseits als Voraussetzung für den Erhalt des ‚sozialen‘ Europa gesehen wird, andererseits als ein Stützpfeiler für ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum. In der Agenda Europa 2020 werden diese Überlegungen eines ‚inklusive Europa‘ weiter getragen. Die erfolgreiche Integration von MigrantInnen in die Gesellschaft der einzelnen EU-MS wird als eine Bedingung für die Erhaltung der sozialen Kohäsion angesehen. Daraus erklärt sich der Versuch der Europäischen Kommission, die Koordinationspolitik über die Bereiche der Innen- und Justizressorts hinaus auf die Integrationspolitik aller Ministerien auszudehnen. Das stellt sich allerdings als ein schwieriges Unterfangen dar. Es bedarf nämlich der Zusammenarbeit mit anderen Generaldirektionen auf EU-Ebene ebenso wie auf Ressortebene in den Mitgliedstaaten. Um ein derartig komplexes Unterfangen der Koordination der Integrationspolitik in Bezug auf MigrantInnen auf die Beine zu stellen, wurde auf die Erfahrungen mit der offenen Methode der Koordinierung, basierend auf einem Netz von Strukturindikatoren, zurück gegriffen. Die Versuche, einen Koordinationsprozess im Bereich der Migrationspolitik ähnlich dem

des Gender Mainstreaming (GM) aufzubauen, scheiterte bis dato am Widerstand mancher MS (Biffi 2007).

Man entschloss sich daher, einen schrittweisen Prozess der Koordination der Integrationspolitik mit anderen Generaldirektionen einzuleiten. An erster Stelle steht die Zusammenarbeit mit der GD Beschäftigung, Soziales und Integration. Die Integration ins Erwerbsleben wird als eine besonders wichtige Säule der Integration von MigrantInnen gesehen. Sie gewährleistet eine gewisse (finanzielle) Unabhängigkeit und eröffnet die Möglichkeit der Selbstentfaltung.

Der erste Erfolg in dem Zusammenhang war die Einigung auf die ‚Blue-Card‘ (Council Directive 2009/50/EC), d.h. ein schnelles Verfahren bei der Regelung der Niederlassung von hochqualifizierten Drittstaatsangehörigen bei gleichzeitigem Zugang zum Arbeitsmarkt (one stop shop). In Österreich wurde diese Richtlinie zum Anlass für eine Erweiterung der Zugangsregelungen (Rot-Weiss-Rot Karte) genommen.

Der Europäische Weg der Förderung der Integration liegt einerseits in der Unterstützung von Strukturen und Reformen von Politiken und Einrichtungen, die der Integration von legalen MigrantInnen aus Drittstaaten förderlich sind, andererseits in der Schaffung von Foren, die die Koordination und den Erfahrungsaustausch von guten Praxisbeispielen unterstützen.

Die Europäische Kommission geht derzeit aber noch einen Schritt weiter im Bemühen der Koordination der Migrations- und Integrationspolitik, indem sie auf die Entwicklung eines Monitoringsystems setzt. Einerseits wurde 2003 das europäische Migrationsnetzwerk geschaffen (Council Decision 2008/381/EC), das regelmäßig Berichte über Aspekte der Migration und Integration in den MS veröffentlicht. Andererseits wurden die MS angehalten, Nationale Aktionspläne (NAP.I) zu erstellen. In weiterer Folge werden Instrumente wie der MIPEX entwickelt, um Anhaltspunkte über die Fortschritte der einzelnen MS in der Integrationspolitik zu erhalten, sowie das Indikatorenprojekt (Zaragoza Indikatoren), das auf integrationsrelevante Outputindikatoren abstellt (Eurostat 2011).

2.4.1 Institutionelle Reformen auf europäischer Ebene

Fragen der Migrations- und Integrationspolitik stellen seit den späten 1990er Jahren ein gesetzgeberisch wichtiges Politikfeld in der Europäischen Union dar. Institutionell wurde mit dem Vertrag von Maastricht 1992 (1993 in Kraft) eine gesonderte dritte Säule für die intergouvernementale Zusammenarbeit im Bereich „Justiz und Inneres“ geschaffen, in der auch Fragen der Asyl-, Einwanderungs- und Integrationspolitik angesiedelt sind. Mit dem Vertrag von Amsterdam 1997 (in Kraft 1999) wurden die rechtlichen Rahmenbedingungen für eine gemeinsame Asyl- und Migrationspolitik der EU geschaffen³⁵ (Übergang von der dritten in die erste Säule, Art. 61-65). Der Vertrag von Nizza 2000 (in Kraft 2003) schuf Mitentscheidungsmöglichkeiten für das Europäische Parlament in Fragen von Asyl und irregulärer Migration. Mit dem Vertrag von Lissabon (in Kraft 2009) wurden für einige Teile der Migrationspolitik die Kompetenzen der EU ausgeweitet. Gleichzeitig wurde festgehalten, dass das Recht der Mitgliedstaaten nicht berührt wird, festzulegen „wie viele Drittstaatsangehörige in ihr Hoheitsgebiet einreisen dürfen, um dort als Arbeitnehmer oder Selbständige Arbeit zu suchen“ (Art. 79 (5)).

³⁵http://www.europarl.europa.eu/brussels/website/content/modul_09/zusatzthemen_11.html

Im Bereich der Integrationspolitik sieht der Vertrag von Lissabon vor, dass die Bemühungen der Mitgliedstaaten zur Integration von Drittstaatsangehörigen unterstützt werden sollen; eine Harmonisierung der Rechtsvorschriften wird, entsprechend den eingangs ausgeführten unterschiedlichen Organisationslogiken und ‚Governance Regimen‘ der EU-MS, explizit ausgeschlossen (Art. 79 (4)). Im Bereich der Asyl- und Flüchtlingspolitik ist die Regelungskompetenz auf europäischer Ebene allerdings etwas größer — hier sieht der Vertrag von Lissabon das ordentliche Gesetzgebungsverfahren³⁶ vor (Art. 78) — nicht zuletzt um den ‚Asyltourismus‘ zu verhindern, d.h. die Wanderung von abgelehnten AsylwerberInnen in andere MS als dem Erstasylland (Bendel 2009: 12f., Bendel 2010: 6)

Der Vertrag von Amsterdam war der erste Grundpfeiler eines institutionellen Reformprozesses, der so unterschiedliche sozioökonomische Institutionen wie die im Bereich der Bildung, Migration, Arbeit und dem Sozialschutz ansprach³⁷. Im ‚White Paper on Governance‘ (COM 2001) macht die EK darauf aufmerksam, dass sich mit der Einführung eines gemeinsamen Binnenmarktes und einer gemeinsamen Währung die institutionellen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für die einzelnen MS derart geändert hätten, dass institutionelle Reformen im Anschluss daran unumgänglich wären, wenn die Wohlfahrt aller gesichert bleiben soll.

Die Ausdehnung der Koordinationspolitik der EK auf die Bereiche der Migration und Integration entspringt aus der Erkenntnis, dass sich die politischen Herausforderungen, die sich aus einer zunehmenden Mobilität innerhalb der EU und zwischen den MS und Drittstaaten ergeben, nicht mit den traditionellen politischen Instrumenten der Nationalstaaten meistern lassen. In der Folge wurden Aspekte der Migration und Integration in alle Politikbereiche aufgenommen, die einem Koordinationsprozess durch die EK unterliegen, so etwa in die Beschäftigungsstrategie, die Armutsbekämpfung, die Bildungs-, Gleichbehandlungs- und Gesundheitspolitik³⁸.

Die Europäische Union hat zwar im Bereich der Integrationspolitik keine explizite Rechtssetzungsbefugnis, trotzdem wird eine Reihe von integrationsrelevanten Richtlinien verabschiedet (Bendel 2010). Weiters spielen im Bereich der Integrationspolitik Entwicklungen im Bereich des „soft law“ eine wichtige Rolle.

3 Zur Messung von Integration: Input- versus Output-Indikatoren

Wie bereits aufgezeigt prägen Migrationen in Österreich wie auch in anderen EU-MS den demografischen Wandel; weiters sind sie bestimmende Faktoren für die Nachhaltigkeit des Wirtschaftswachstums. Gleichzeitig lösen sie einen gesellschaftlichen Wandel aus, der in seiner Wirkungsweise und Dimension kaum überschaubar ist. Daher wird der ‚Integration‘ von MigrantInnen in den verschiedenen Bereichen des menschlichen Handelns zunehmend Aufmerksamkeit geschenkt. Von der EK wird eine strategisch und treffsicher gestaltete

³⁶Das Mitentscheidungsverfahren wurde durch den Vertrag von Maastricht eingeführt, durch den Vertrag von Amsterdam ausgeweitet und angepasst. Mit dem Vertrag von Lissabon wurde das Mitentscheidungsverfahren in Ordentliches Gesetzgebungsverfahren umbenannt und zum wichtigsten Rechtssetzungsverfahren des EU-Beschlussystems. <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/de/0080a6d3d8/Ordentliches-Gesetzgebungsverfahren.html>

³⁷ Im Sinne von *North* (1990) anerkennt die EU die große Bedeutung dieser Institutionen für das Wirtschaftswachstum und die soziale Wohlfahrt.

³⁸ Eine Koordination der Migrationspolitik mit der Außenhandels- und Entwicklungspolitik findet derzeit noch nicht statt, obschon es Überschneidungen und Inkonsistenzen zwischen diesen Bereichen gibt.

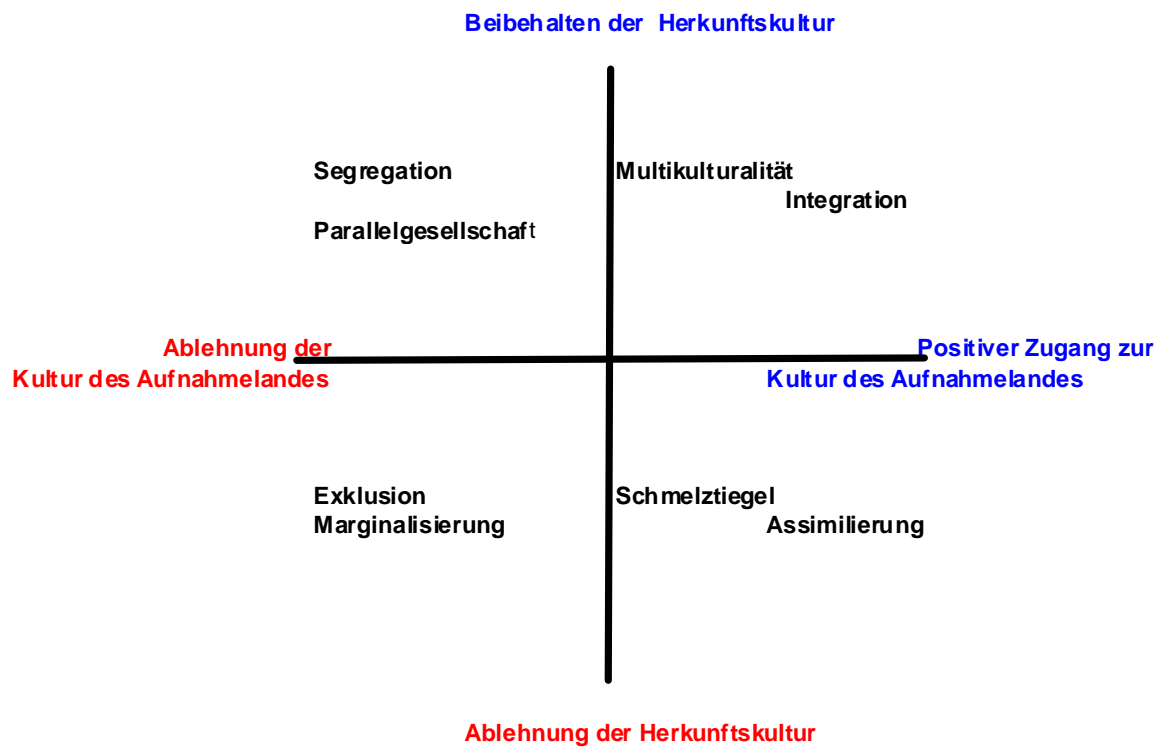
Integrationspolitik gefordert, um die soziale Kohäsion bestmöglich zu fördern. Damit einher geht der Wunsch, Integrationspolitik und Integrationsleistung messbar und damit vergleichbar zu machen. Das ist im Bereich der Migration eine besondere Herausforderung, da es hier eine Vielzahl von europarechtlichen Vorgaben bei gleichzeitig unterschiedlichen Migrationsregimen gibt. In diesem Zusammenhang hat der Migrant Integration Policy Index (MIPEX) besondere Aufmerksamkeit erlangt.

Der MIPEX möchte die rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen eines Landes messen, die dafür sorgen, dass Integration im Sinne einer Chancengleichheit für alle gewährleistet ist. Es handelt sich also um einen sogenannten Input-Indikator. Der MIPEX erfasst nicht das Ausmaß an Gleichheit bzw. Benachteiligung bestimmter Gruppen in einer Gesellschaft und sagt wenig über die Integrationsleistung eines Landes aus. Erst eine Ergänzung des Input-Indikators MIPEX um diverse Output-Indikatoren, die zur Messung der Integrationsleistung herangezogen werden können, vermittelt ein Gesamtbild der Integration von MigrantInnen in den diversen Ländern der EU und anderer Einwanderungsländer.

Bevor auf die diversen Indikatoren eingegangen wird, soll noch kurz auf die Schwierigkeit der Messung von Integration verwiesen werden. Integration und Integrationsleistungen sind nicht unabhängig von der Zusammensetzung der Bevölkerung nach Qualifikationen, Herkunft und Geschlecht einerseits und den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen andererseits. Das ist in einem Integrationskonzept zu berücksichtigen; um Integration nachhaltig zu gestalten, sind MigrantInnen in ein wirtschaftliches Entwicklungskonzept einzubinden, das sicherstellt, dass sie im Wirtschaftsprozess nicht marginalisiert werden. In Österreich ist dieser Prozess in den meisten Bundesländern abgeschlossen; auf Bundesebene wurde erst mit dem NAP.I im Jahre 2009 und der Einrichtung einer Koordinationsstelle im BMI, mit einem Staatssekretariat an der Spitze, ein Referenzrahmen geschaffen, der als Schnittstelle für die Politik nach innen (Bundesländer) ebenso wie nach außen (EU-27) fungiert.

Aber wie misst man einen wechselseitigen Prozess? denn um einen solchen handelt es sich bei der Integration. Koopmans et al. (2005) weisen darauf hin, dass institutionelle Rahmenbedingungen eine ganz bestimmte Form der „Integration“ der MigrantInnen hervorbringen mit entsprechenden soziopolitischen Einstellungen, die auch als eine Reaktion auf die Rahmendingungen und Verhaltensmuster der Aufnahmegesellschaft zu werten sind. Wenn etwa eine ethnisch-kulturelle Minderheit ihre Kultur beibehalten will, die Aufnahmegesellschaft dieser Kultur/Tradition gegenüber aber nicht positiv eingestellt ist, kommt es entweder zu einer Marginalisierung der zugewanderten Minderheit oder zu einer Segregation (Bildung einer Parallelgesellschaft). Wenn hingegen die Aufnahmegesellschaft gegenüber der neu zugewanderten Kultur offen ist und sie in sich aufnimmt, kommt es zu einer Integration beider Kulturen (Multikulturalität). Wenn die zugewanderte Minderheit hingegen bereit ist, die eigenen kulturellen Werte aufzugeben, da die Aufnahmegesellschaft die Kultur der Zugewanderten ablehnt, kommt es zur Assimilation. Diese Überlegungen, die Berry et al. (2002) folgen, werden in Abbildung 3-1 schematisch veranschaulicht.

Abbildung 3-1: Akkulturationsstrategien von Zugewanderten als Reaktion auf die Aufnahmegesellschaft



Quelle: Darstellung nach Berry et al 2002.

Die Europäische Kommission bemüht sich um die Harmonisierung von Daten und Indikatoren. Spätestens wenn der offene Koordinationsprozess der EU auch die Migrationspolitik erfasst, und das dürfte mit dem Inkrafttreten der nationalen Aktionspläne für Integration aller EU-27-Mitgliedstaaten im Jahr 2011 stattgefunden haben, muss auch Österreich eine adäquate Datenbasis aufweisen, damit „Integrationserfolge“ nachweisbar sind. In der Eurostat Pilotstudie (2011) wird ebendas gemacht, unter Heranziehung des Mikrozensus (harmonisierte Arbeitskräfteerhebung). Die dort erfaßten Outputwerte für Österreich werden in der vorliegenden Studie den MIPEX-Inputwerten gegenüber gestellt.

Dabei reicht es nicht aus, InländerInnen mit AusländerInnen oder Personen mit und ohne Migrationshintergrund punkto Bildungsgrad, Beschäftigungsgrad, Sprachkenntnisse, Gesundheitszustand, Wohnqualität und dergleichen mehr zu vergleichen. Es wird auch nötig, den sozialen Hintergrund zu beleuchten, das heißt, Personen mit und ohne Migrationshintergrund aus derselben Bildungs- und Sozialschicht müssen zum Vergleich herangezogen werden. Dies ist notwendig, weil sich die Zugewanderten und die Einheimischen im Schnitt nach Bildungsgrad, Beruf und Einkommensklasse merklich unterscheiden. Die Unterschiede sind auch zwischen den verschiedenen Herkunftsregionen ausgeprägt, was transparent zu machen ist, damit man Vorurteilen mit Fakten entgegenreten kann.

Nur dann ist man in der Lage, die eigene und die zugewanderte Bevölkerung davon zu überzeugen, dass der Slogan der Gleichbehandlung und der Schaffung gleicher Lebenschancen wahr ist und von allen ernst genommen wird. Das ist einerseits ein wichtiger Beitrag für die Erhaltung des sozialen

Friedens, andererseits für die Förderung aller mit dem Ziel der Erhaltung der eigenen wirtschaftlichen Unabhängigkeit und der sozialen Sicherheit.

Ein umfassendes Integrationskonzept beinhaltet unter anderem auch eine Definition der Ziele der Integrationspolitik und der Instrumente, die zur Zielerreichung eingesetzt werden. Darauf aufbauend kann erst ein Monitoring-System entwickelt werden. Dabei wird die Effektivität der Integrationspolitik an der Verringerung der Unterschiede zwischen MigrantInnen und Nicht-MigrantInnen gemessen, wobei zu berücksichtigen ist, in welchem Maße die Unterschiede eine Folge der Zugehörigkeit zu einer ethnisch-kulturellen Gruppe oder einer sozialen Schicht sind.

Die Indikatoren können subjektive/qualitative ebenso sein (spezielle Erhebungen) wie objektive aus administrativen Statistiken. In jedem Fall sind Aspekte der Schule und Ausbildung, des Arbeitsmarktes, der Staatsbürgerschaft (Einbürgerung), Sprache, Wohnsituation, der Familien, des Einkommens und der sozialen Absicherung, der Gesundheit und der Diskriminierung relevante Themen, die zu erfassen sind, ebenso wie soziale Kontakte, Werte und Identifikation mit diesen, politische Partizipation, Medien, Kriminalität oder ziviles Engagement, um nur die wichtigsten zu nennen.

Österreich hat diesen Weg der Förderung der Integration eingeschlagen, nicht zuletzt, um ein „Wir“-Gefühl entstehen zu lassen (bmi 2010: S3), das der Verbesserung der Lebensqualität aller förderlich ist. Österreich ging in der Folge daran, Indikatoren zu entwickeln, die die verschiedenen Aspekte der Integration, und zwar den Status zu einem bestimmten Zeitpunkt sowie den Prozess innerhalb einer Periode, messen sollen (migration&integration 2011/2012). Die bisherigen Indikatoren, die von Österreich entwickelt wurden, sind im Wesentlichen Outputindikatoren. Sie sind nicht in der Lage, eine umfassende Information über die Wirksamkeit von einzelnen Maßnahmen und Politiken zu geben, nicht zuletzt weil, wie oben ausgeführt, Integration ein sehr vielschichtiger Prozess ist. Sie liefern aber Aufschluss über die demographische Entwicklung und wichtige Bereiche, die auch von der Integrationspolitik beeinflusst werden, insbesondere Bildung und Sprache, Beruf und Arbeit, Soziales und Gesundheit, Wohnen und regionale Integration, Sicherheit, subjektive Gefühle der Zugehörigkeit, Werthaltungen und kulturelle Diversität sowie soziale Kohäsion. Ein internationaler Vergleich wurde in den seltensten Fällen vorgenommen. Auch ist man noch nicht in der Lage, die Wirkungsweise verschiedener politischer Maßnahmen, die dem sozialen Zusammenhalt förderlich sein sollen, zu kennen, was einen gezielten Einsatz erschwert.

3.1 MIPEX – ein Instrument zur Messung des Erfolgs der Integrationspolitik?

Der ‚Migrant Integration Policy Index‘ (MIPEX) setzt sich zum Ziel, eine Maßzahl zu eruiieren, die in der Lage ist, Integrationspolitiken verschiedener Länder miteinander zu vergleichen und sie zu bewerten. Der Wunsch dahinter ist, über die Transparenz von Regelungen und deren unterstellte Wirkungsweise institutionelle Änderungen mit dem Ziel der Verbesserung der Integrationsleistung auszulösen. Der MIPEX basiert auf dem Konzept der Sicherung der Chancengleichheit; es werden demzufolge Gesetze danach beurteilt, ob sie der Gleichstellung verpflichtet sind oder zur Herstellung

von Chancengleichheit beitragen, indem sie auf spezifische Bedürfnisse von MigrantInnen eingehen und Unterstützungsmaßnahmen setzen³⁹.

Der MIPEX belegt somit politische Strategien zur Integration von MigrantInnen und deren Umsetzung mit Punkten und will damit das politische Bekenntnis der Länder zur Schaffung gleicher gesellschaftlicher Teilhabemöglichkeiten von MigrantInnen offen legen.

Der MIPEX besteht aus 148 Einzelindikatoren, die sich auf Durchsetzungsmechanismen von Gleichbehandlung (etwa Sanktionen von Diskriminierung) beziehen, die das Vorhandensein von Gleichstellungsgremien und deren Aufgaben dokumentieren und die sich auf die Rolle von Nichtregierungsorganisationen, etwa den Dialog mit Sozialpartnern, beziehen. Die Indikatoren erfassen sieben integrationsrelevante Politikbereiche, die ihrerseits wiederum aus vier Dimensionen bestehen. Die Abbildung 3-2 stellt diese inhaltliche Gliederung des MIPEX samt seinen Politikbereichen und zugehörigen Dimensionen dar. Die Einzelindikatoren finden sich in Anhang I aufgelistet.

Bisher wurde der MIPEX dreimal erhoben, und zwar in den Jahren 2004 (MIPEX I), 2007 (MIPEX II) und 2010 (MIPEX III). Der Index zur Erfassung der Integrationspolitik wurde aktualisiert, schrittweise weiterentwickelt und um Politikbereiche ergänzt. So etwa wurde der Politikbereich Bildung von Schulkindern mit Migrationshintergrund erstmals 2010 erfasst. Insgesamt wurde der MIPEX im Jahr 2010 in 31 Ländern Europas und Nordamerikas erhoben, nämlich in den 27 EU-Mitgliedsstaaten, der Schweiz, Norwegen, Kanada und USA.⁴⁰ Im Jahr 2012 wurden auch Japan und Australien in den Vergleich aufgenommen, und zwar mit Daten aus dem Herbst 2010, was die Zahl der untersuchten Länder im MIPEX auf 33 anhebt.

Die unterschiedliche Behandlung von MigrantInnen mit und ohne Freizügigkeitsrechten erschweren den Vergleich von EU-MS bzw. Ländern des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR), für deren StaatsbürgerInnen in diesem Raum Freizügigkeit und damit Gleichbehandlung sicher gestellt ist, mit Einwanderungsländern wie USA und Kanada. Im MIPEX werden also Regelungen herangezogen, die sich im EWR auf Drittstaatsangehörige und ihre Rechte beziehen, also auf einen vergleichsweise geringen Anteil der MigrantInnen, während die Regelungen in USA und Kanada alle MigrantInnen betreffen.

³⁹ Siehe <http://www.mipex.eu/methodology>, zuletzt abgerufen am 11.01.2012)

⁴⁰ Bulgarien, Rumänien und die USA fanden bei MIPEX III (2010) erstmals Eingang in die Erhebung.

Abbildung 3-2: Inhaltliche Gliederung des MIPEX

MIPEX																											
Mobilität des Arbeitsmarktes		Familien-zusammen-führung			Bildung			Politische Partizipation		Dauerhafter Aufenthalt		Einbürgerungs-möglichkeiten		Anti-diskriminierung													
Zugang	Zugang zu allgemeiner Unterstützung	Gezielte Unterstützung	Arbeitnehmerrechte	Kriterien	Bedingungen für die Einbürgerung	Statussicherheit	Verknüpfte Rechte	Zugang	Bedürfnisorientierung	Neue Möglichkeiten	Interkulturelle Bildung für alle	Wahlrecht	Politische Freiheitsrechte	Beiräte	Umsetzungsmaßnahmen	Kriterien	Bedingungen für die Bewilligung	Statussicherheit	Verknüpfte Rechte	Kriterien	Bedingungen für die Bewilligung	Statussicherheit	Doppelte Staatsbürgerschaft	Definitionen und Konzepte	Anwendungsbereiche	Durchsetzungsmechanismen	Gleichstellungspolitik

Quelle: www.mipex.eu, zuletzt abgerufen am 11.01.2012, DUK-Darstellung.

Das MIPEX-Projekt, das sowohl die (Weiter-)Entwicklung und Erhebung der Indikatoren des MIPEX und deren wissenschaftliche Analyse beinhaltet, wie auch die strategische Verbreitung und Diskussion der Ergebnisse in den einzelnen Ländern, wird vom British Council und der Migration Policy Group (mpg) geleitet. Außerdem sind Universitäten, Forschungseinrichtungen, Gleichstellungsgremien, Stiftungen, Thinktanks und andere Nichtregierungseinrichtungen sowie einzelne ExpertInnen aus den beteiligten Ländern am Projekt beteiligt bzw. in das Projekt eingebunden.

3.1.1 Methodische Vorgehensweise bei der Ermittlung des MIPEX

Die Bewertung der Integrationspolitik erfolgt im MIPEX auf Basis von 148 Indikatoren. Jeder Indikator ist einem Politikbereich und einer Subkategorie zugeordnet. Für jeden Politikbereich werden internationale Regelungen (inner- und außereuropäische) zur Gleichstellung aller BürgerInnen ermittelt. Diese Regelungen werden auf ihre Übereinstimmung mit Übereinkommen des Europarats, Richtlinien der Europäischen Union (EU-RL) oder europaweiten Politikempfehlungen untersucht.⁴¹ Dabei werden Wertungen vorgenommen bzw. Standards definiert, die die Chancengleichheit der MigrantInnen mit den Einheimischen am ehesten sicher stellen. Obschon EU-Richtlinien den EU-MS häufig einen gewissen Umsetzungsspielraum lassen, wird im MIPEX eine Bewertung der Umsetzung vorgenommen, d.h. die Spannweite der Umsetzung bleibt nicht unbewertet. Das entspricht nicht dem Grundgedanken der EU-RL und Politikempfehlungen, die den EU-MS für die Umsetzung den Raum geben, den die Länder für eine Einbindung in die nationale Rechtspraxis für notwendig erachten.

⁴¹ Eine Auflistung der Quellen für die Bestimmung der Höchststandards findet sich auf <http://www.mipex.eu/methodology>, zuletzt abgerufen am 11.01.2012. Anzumerken ist, daß hier zwar die Quellen der Höchststandards angeführt werden, nicht aber welcher Indikator welchem Quellentext zugeordnet wurde. Weiters ist anzumerken, dass Höchststandards zum Teil eine Empfehlung der MPG sind und nicht die des Europarats.

Für jeden Indikator gibt es mehrere mögliche Ausprägungen, die mit Punkten bewertet werden. Die maximale Punktzahl von drei wird vergeben, wenn die Ausprägung dem zuvor ermittelten bzw festgelegten Höchststandard entspricht. Zwei Punkte erhält ein Indikator, wenn die nationale Ausprägung dem Höchststandard nahe kommt, einen Punkt, wenn sie von dem Höchststandard stark abweicht.

Die Punktwerte der Indikatoren, die der gleichen Dimension angehören, werden gemittelt. Daraus ergibt sich dann der Dimensionspunktwert. Die vier Dimensionspunktwerte eines Politikbereichs werden wiederum gemittelt, wodurch sich ein Punktwert für jeden Politikbereich ergibt. Der Mittelwert aus den Punktwerten für die sieben Politikbereiche ergibt den Gesamtindex. Um Vergleiche herstellen zu können, wird die ursprüngliche Dreipunkte-Skala in eine Prozent-Skala mit dem Höchstwert 100 % umgewandelt.

Die Methode kann an Hand des Beispiels der Arbeitsmobilität verdeutlicht werden. Der Politikbereich setzt sich aus den 4 Dimensionen: Zugang zum Arbeitsmarkt, Zugang zu allgemeiner Unterstützung, zu gezielter Unterstützung sowie Arbeitnehmerrechten zusammen. Der Indikator **Zugang zum Arbeitsmarkt** hat 3 Ausprägungen, nämlich:

1. sofortiger Zugang zum Arbeitsmarkt für: (100 Punkte wenn a bis c gilt, 50 Punkte wenn b oder c bzw. bestimmte Gruppen davon ausgeschlossen sind)
 - a. Niedergelassene,
 - b. Personen mit befristeter Aufenthaltsberechtigung (ohne Saisoniers),
 - c. Familienangehörige (selbe Rechte wie der Sponsor/Anker)
2. sofortiger Zugang zum Arbeitsmarkt für Selbständige für: (100 Punkte wenn a bis c gilt, 50 Punkte wenn b oder c bzw. bestimmte Gruppen davon ausgeschlossen sind)
 - a. Niedergelassene,
 - b. Personen mit befristeter Aufenthaltsberechtigung (ohne Saisoniers),
 - c. Familienangehörige (selbe Rechte wie der Sponsor/Anker)
3. Zugang zu selbständiger Erwerbstätigkeit: hier ist die Frage zu beantworten, ob Drittstaatsangehörige (DSA) die selben Zugangsrechte haben wie EU-StaatsbürgerInnen (100 Punkte wenn es keine Unterschiede gibt, 50 Punkte wenn es Einschränkungen für DSA gibt und null Punkte, wenn DSA von gewissen Sektoren oder Tätigkeiten ausgeschlossen sind)

Österreich wurde auf Basis der geltenden Gesetzgebung des Jahres 2010 für den Indikator ‚Zugang zum Arbeitsmarkt‘ ein Wert von 50 zugewiesen, nicht zuletzt weil der Zugang zum Arbeitsmarkt für bestimmte Kategorien von Drittstaatsangehörigen nicht sofort gestattet war. Das änderte sich mit der Einführung der Rot-Weiss-Rot-Karte (R-W-R) und der Rot-Weiss-Rot-Karte-Plus ab Juli 2011, die den sofortigen Zugang zum Arbeitsmarkt eröffnet. Ein weiterer Punktabschlag resultiert daraus, dass der Zugang zu selbständiger Erwerbstätigkeit für EU-Staatsangehörige und Drittstaatsangehörige in den ‚geregelten Berufen‘ unterschiedlich ist. Daran ändert sich auch mit der Einführung der R-W-R-Karte nichts.

Der 2. Indikator im Rahmen der Arbeitsmobilität bezieht sich auf den **Zugang zu allgemeinen Unterstützungsmaßnahmen** und setzt sich wieder aus 3 Politikfeldern zusammen:

1. Zugang zu Leistungen des Arbeitsmarktservice (AMS)
2. Gleichbehandlung von DSA beim Zugang zu Aus- und Weiterbildung inklusive Stipendien

3. Anerkennung von formalen Qualifikationen, die in einem Drittstaat erworben wurden.

Österreich hat in diesem Politikfeld ebenfalls nur 50 Punkte erzielt, nicht zuletzt weil der Zugang zu Stipendien an eine Niederlassungsberechtigung geknüpft ist und weil die Anerkennung von formalen Qualifikationen, die in einem Drittstaat erworben wurden, zum Teil anders geregelt wird als für EU-Staatsangehörige.

Der 3. Indikator im Bereich Arbeitsmobilität bezieht sich auf **spezifische Fördermaßnahmen**. Hier werden 4 Aspekte unterschieden:

1. Staatliche Unterstützung bei der Anerkennung von Qualifikationen,, die in einem Drittland erworben worden sind (a. staatliche Agenturen/Informationszentren, b. nationale Richtlinien für faire Prozesse, c. Information über Möglichkeiten der Kompetenzfeststellung)
2. Maßnahmen zur Integrationsförderung ins Erwerbsleben von DSA (nationale Zielvorgaben zur Reduzierung der Arbeitslosigkeit, der Anhebung der Berufsausbildungsquote, der Anhebung der Beschäftigungschancen via Sprachkurse)
3. Spezielle Maßnahmen zur Förderung der Erwerbsintegration von Jugendlichen und Frauen aus DSA
4. Spezielle Unterstützungsmaßnahmen: für Neuzugänge, etwa Recht auf MentorIn oder Coach, sowie Trainingsmaßnahmen für Beschäftigte im AMS, damit auf die besonderen Bedürfnisse von MigrantInnen besser eingegangen werden kann

In diesem Politikfeld wurden Österreich ebenfalls nur 50 Punkte zugewiesen, einerseits weil es kein bundesweites Informationszentrum für die Anerkennung von Qualifikationen, die im Ausland erworben wurden, im Jahr 2010 gab. Dies hat sich im Jahr 2012 mit der website www.berufsanerkennung.at und der Koordination der Erleichterung der Anerkennung geändert.

Im 4. Indikator des Bereiches Arbeitsmobilität, **den Arbeitsrechten**, werden ebenfalls 4 Fragenkomplexe behandelt:

1. Der Mitgliedschaft in Gewerkschaften und anderen Arbeitnehmerorganisationen
2. Den Zugangsrechten von DSA zur Sozialversicherung, und zwar zu Arbeitslosenunterstützung, zu Alters- und Erwerbsunfähigkeitspensionen, Kinderbetreuungsgeld und Familienbeihilfe sowie Sozialhilfe.
3. Sicherstellung der selben Arbeitsbedingungen für DSA, und zwar was die Entlohnung, Kündigung, Besteuerung und gesundheitliche Arbeitsplatzsicherheit angeht.
4. Aktive Informationspolitik über die Rechte der MigrantInnen auf nationaler oder regionaler Ebene

Auch in diesem Politikfeld wurde Österreich nicht die Bestmarke zugewiesen, sondern nur 75 Punkte, und zwar nicht zuletzt wegen Einschränkungen für DSA beim Zugang zu Sozialhilfe und wegen der Einschätzung der im MIPEX zugezogenen ExpertInnen, dass Österreich keine nationale Informationspolitik über die Rechte der MigrantInnen aufweist.

Die Summe der 4 Dimensionen des Politikfeldes Arbeitsmobilität ergibt 225 Punkte und damit einen Durchschnittswert von 56 Punkten (225/4). Die Punktvergabe obliegt ausschließlich den von der Migration Policy Group (mpg) ausgewählten ExpertInnen des jeweiligen Landes. Dies mag erklären, warum es deutliche Unterschiede in der Bewertung einzelner Politikbereiche zwischen Ländern, etwa Österreich und Deutschland, gibt, die sich nicht allein aus den Unterschieden in den Gesetzen

erklären lassen. Zwar führt die mpg eine abschließende Kontrolle und Prüfung auf Konsistenz durch, in die allerdings nicht das Expertenwissen der zuständigen nationalen Ministerien einfließt. (vgl. Huddleston et.al. 2011: 6ff) Das bedeutet, dass die Zuweisung der Punktwerte zu den einzelnen Indikatoren zwar von verschiedenen Instanzen/Personen erfolgt; da die Expertise der zuständigen nationalen Ämter nicht in die Bewertung eingeht (zumindest in Österreich nicht), kann es zu Verzerrungen in der Einschätzung der Integrationspolitiken der einzelnen Länder kommen.

Weiters ist zu hinterfragen, ob die gewählten Politikfelder im MIPEX in der Lage sind, die vielen Dimensionen der Integrationspolitik eines Landes adäquat abzudecken. So wird etwa der Wohnungspolitik und der Sicherung einer gedeihlichen Nachbarschaft kein Augenmerk geschenkt, obschon davon das Gefühl der Zugehörigkeit in hohem Maße abhängt. Ebenso wenig findet die Gesundheits- und Sozialpolitik ihren Niederschlag im MIPEX sowie die Förderung eines interkulturellen und interreligiösen Dialogs. Das sind Politikbereiche, die im Nationalen Aktionsplan Integration (NAP.I) in Österreich und anderen EU-MS wichtige Bereiche der Förderung der Integration darstellen.

3.2 Integrationsleistung im internationalen Vergleich: empirische Evidenz

Wie oben ausgeführt, handelt es sich bei MIPEX um einen Input-Indikator, also um eine Information über institutionelle und gesetzliche Rahmenbedingungen. Das bedeutet, dass es sich bei MIPEX um die Zusammenschau von Ländern mit unterschiedlichen gesetzlichen und institutionellen Rahmenbedingungen handelt, die wiederum ein Abbild eines gesellschaftlichen Organisationsmodells sind, das historisch gewachsen ist. Ein und dieselbe politische Maßnahme kann unter unterschiedlichen Rahmenbedingungen unterschiedliche Wirkungsweisen haben, in Abhängigkeit vom jeweiligen gesellschaftlichen Organisations- oder Wohlfahrtsmodell. Wenn man die Wirkungsweise von Gesetzen und Rahmenbedingungen messen will, muss man daher über die Analyse von Inputindikatoren hinausgehen und auch Outputindikatoren zum Vergleich heranziehen. Darunter werden Masszahlen verstanden, die die Situation von MigrantInnen in Relation zu Personen ohne Migrationshintergrund darstellen, etwa die Arbeitslosenquote, die Beschäftigungsquote und die Armutsquote und den dazu gehörigen ‚migrant gap‘. Für derartige Quoten können auch Zielwerte vorgeschlagen werden, wie etwa eine Beschäftigungsquote von 75% unter den 20-64Jährigen bis zum Jahr 2020⁴².

3.2.1 Indikatoren zur Messung der Integration von MigrantInnen: Bestandsaufnahme und methodische Herausforderungen

Die Europäische Union hat auf Basis der Beschlüsse der Ministerratskonferenz in Zaragoza 2010 das Statistische Amt der Europäischen Union (Eurostat) damit beauftragt, (Output-) Indikatoren zur Messung der Integration von Personen mit Migrationshintergrund in den EU-Ländern zu entwickeln, zu berechnen und darzustellen. Diese sogenannte Zaragoza-Pilotstudie betrachtet den Grad der Integration von MigrantInnen im Vergleich zu Einheimischen ohne Migrationshintergrund in folgenden Bereichen: Arbeitsmarkt, Bildung, soziale Inklusion und aktive Bürgerschaft. Es wurde dabei auf verschiedene bereits bestehende, harmonisierte Datenquellen zurückgegriffen, und zwar

⁴² Die Europa 2020 Strategie gibt diesen Zielwert vor, der bis 2020 von allen EU-MS erreicht werden soll.
http://ec.europa.eu/europe2020/reaching-the-goals/targets/index_en.htm

auf Daten aus dem Labour Force Survey der Europäischen Union (EU-LFS), den Statistics on Income and Living Conditions der Europäischen Union (EU-SILC), der Migrationsstatistik (Einbürgerungsstatistik und Statistik über die Aufenthaltsgenehmigungen) von Eurostat sowie das Programme for International Student Assessment der OECD (PISA). (vgl. Eurostat 2011) Eine detaillierte Beschreibung der einzelnen Datenquellen findet sich in Anhang II.

Darüber hinaus gibt es verschiedene Datenquellen, die nicht harmonisiert sind und daher auch keinen einheitlichen Migrationsbegriff verwenden. Diese Daten sind für die Einschätzung der Situation von MigrantInnen in den verschiedenen MS zwar wichtig, erlauben aber keine rigorosen Vergleiche zwischen den EU-MS. So werden etwa durch das Differenzierungskriterium des Geburtslandes, das in allen MS erfasst wird, lediglich MigrantInnen der 1. Generation, also jene, die selbst ein Wanderungserlebnis hinter sich haben, erfasst. Dieses Kriterium sagt nichts über die Staatsbürgerschaft aus, die allerdings in manchen Bereichen besondere Relevanz für den Zugang zu bestimmten Leistungen bzw. Rechten hat. Zudem ist bei einem internationalen Vergleich zu berücksichtigen, dass sich die gesetzlichen Regelungen zur Vergabe der Staatsbürgerschaft zwischen den EU-MS zum Teil deutlich unterscheiden und damit verbunden die Bedeutung der Einbürgerung für die Partizipation am gesellschaftlichen Leben.

Die Analyse des MIPEX wird in der Folge um diverse statistische Informationen zur Inklusionsleistung Österreichs und verschiedener anderer europäischer Sozialmodelle ergänzt (Outputindikatoren). So etwa werden Kennzahlen von Eurostat, OECD etc. zusätzlich zu den Indikatoren des MIPEX verwendet. Darüber hinaus wird auf die von Statistik Austria publizierten Integrationsindikatoren in Österreich sowie auf die Laeken-Indikatoren, die soziale Ausgrenzung auf Basis des EU-SILC in den EU-Mitgliedsstaaten messen, Bezug genommen. Damit wird versucht, ein umfassendes Bild der Integrationspolitik zu erhalten, das auch Bereiche außerhalb des gut abgedeckten Arbeitsmarktes erfasst.

Die statistischen Informationen werden um Forschungserkenntnisse ergänzt, um ein Gesamtbild der Stärken und Schwächen der Inklusionsmessung durch den MIPEX zu erhalten. Eine Einordnung Österreichs in das internationale Umfeld erlaubt Rückschlüsse über den Einfluss von Strukturen der Wohlfahrts- und Migrationsmodelle, die über die konkreten Integrationspolitiken hinaus die Integration von MigrantInnen prägen. Ein Vergleich mit den Ergebnissen des MIPEX 2004 und 2007 soll zudem Erkenntnisse über die Entwicklung der österreichischen Integrationspolitik in Relation zu anderen europäischen Ländern liefern.

4 Integrationspolitik und Integrationsleistung im internationalen Vergleich

In einem ersten Schritt der Analyse wird auf das Gesamtergebnis des MIPEX eingegangen. Im Anschluss daran werden die einzelnen Politikbereiche im Detail analysiert, wobei zu Beginn die MIPEX-Ergebnisse vorgestellt werden; diese werden dann den Werten aus Output-Indikatoren in Form von statistischen Daten gegenübergestellt. Dadurch kann einerseits das Verhältnis zwischen Input- und Output-Indikatoren dargestellt werden und andererseits die Funktionsweise, etwa des österreichischen Arbeitsmarktes, dargestellt werden. Daraus werden die Stärken und Schwächen der unterschiedlichen Indikatoren für die Messung der Integration ersichtlich.

Durch eine derartig genaue Betrachtung werden einige Herausforderungen und Problematiken bei der Quantifizierung nationaler Integrationspolitiken, die in weiten Teilen aus qualitativen Informationen bestehen, deutlich. Eine kritische Reflexion der Konzeption des Indikators MIPEX sowie dessen methodische Umsetzung erscheint daher notwendig, um eine fundierte Interpretation dieses Indikators vornehmen zu können.

Was die Bezeichnungen der einzelnen Politikbereiche und der untergeordneten Dimensionen und Indikatoren betrifft, so wurde immer versucht, die bei MIPEX verwendeten Begriffe beizubehalten und dies auch in Form von Anführungszeichen zu kennzeichnen.

4.1 Integrationspolitik im internationalen Vergleich: Gesamtergebnisse des MIPEX

Österreich liegt hinsichtlich des politischen Bekenntnisses zur Integration von MigrantInnen dem MIPEX zufolge auf Platz 24 unter 31 Ländern, gleichauf mit Polen. Schlechtere Rahmenbedingungen der Integrationspolitik weisen nur Bulgarien, Litauen, Malta, Slowakei, Zypern und Lettland auf, deren Integrationspolitik als ‚tendenziell ungünstig‘ eingestuft wird.⁴³ Nachfolgende Österreich nimmt in den einzelnen Politikbereichen eine mittlere Position ein: Weder folgt Österreich dem Muster der ‚alten‘ Mitgliedsstaaten, noch folgt es dem Muster der ‚neuen‘ Mitgliedsstaaten. Zudem weicht Österreich bei Politikbereichen, die europarechtlichen Vorgaben unterliegen, vom Schnitt ab. Im EU-15-Schnitt wird die Politik in den Bereichen „Mobilität des Arbeitsmarktes“, „Antidiskriminierung“, „Politische Partizipation“, „Familienzusammenführung“ und „Dauerhafter Aufenthalt“ als ‚tendenziell günstig‘ gewertet, in den Bereichen „Einbürgerungsmöglichkeiten“ und „Bildung“ als ‚halbwegs günstig‘. Demgegenüber gilt laut MIPEX 2010 die Politik in den EU-12-Ländern in den Bereichen „Dauerhafter Aufenthalt“, „Familienzusammenführung“, „Antidiskriminierung“ und „Mobilität des Arbeitsmarktes“ als ‚halbwegs günstig‘, in den Bereichen „Einbürgerungsmöglichkeiten“, „Bildung“ und „Politische Partizipation“ lediglich als ‚tendenziell ungünstig‘.

Abbildung 4-1 zeigt die Ergebnisse des MIPEX 2010 grafisch wie tabellarisch. Spitzenreiter im Bereich der Integrationspolitik ist demnach Schweden mit einem ‚günstigen‘ Indexwert von 83,1. Eine ‚tendenziell günstige‘ Integrationspolitik wird außerdem Finnland, den Niederlanden, Belgien und Norwegen im Norden bescheinigt, weiters Portugal, Spanien und Italien im Süden Europas sowie den traditionellen Einwanderungsländern Kanada und USA. Australien, das 2012 dazu gekommen ist, wird auf Platz 5 gereiht, nach Kanada aber vor USA, und Japan auf Platz 29 von den nunmehr 33 Ländern.

Eine große Gruppe an Ländern fällt in die Kategorie ‚halbwegs günstig‘. Es sind dies die zentraleuropäischen Länder Luxemburg, Deutschland, Frankreich, Schweiz und Österreich, die osteuropäischen Länder Slowenien, Estland, die Tschechische Republik, Rumänien, Ungarn und Polen, die angelsächsischen Länder Großbritannien und Irland, das skandinavische Dänemark sowie das südliche Griechenland.

Es zeigt sich also, dass die überwiegende Mehrheit der untersuchten Länder, darunter auch Österreich, ‚günstige‘, ‚tendenziell günstige‘ oder zumindest ‚halbwegs günstige‘ gesetzliche und

⁴³ Bulgariens Integrationspolitik liegt an der Grenze zwischen ‚tendenziell ungünstig‘ und ‚halbwegs günstig‘.

institutionelle Rahmenbedingungen der Integration aufweist. Nichtsdestotrotz befindet sich Österreich im internationalen Vergleich der integrationspolitischen Rahmenbedingungen im unteren Drittel und somit deutlich hinter dem EU-15 und dem EU-27 Schnitt, aber geringfügig vor dem Schnitt der ‚neuen‘ EU-Mitgliedsstaaten (EU-12). Bereits hier zeigt sich ein großer Unterschied zwischen den Ergebnissen der ‚alten‘ (EU-15) und der ‚neuen‘ EU-Mitgliedsstaaten, was auf einen starken Einfluss des institutionellen Gefüges der Gesellschaft hindeutet.

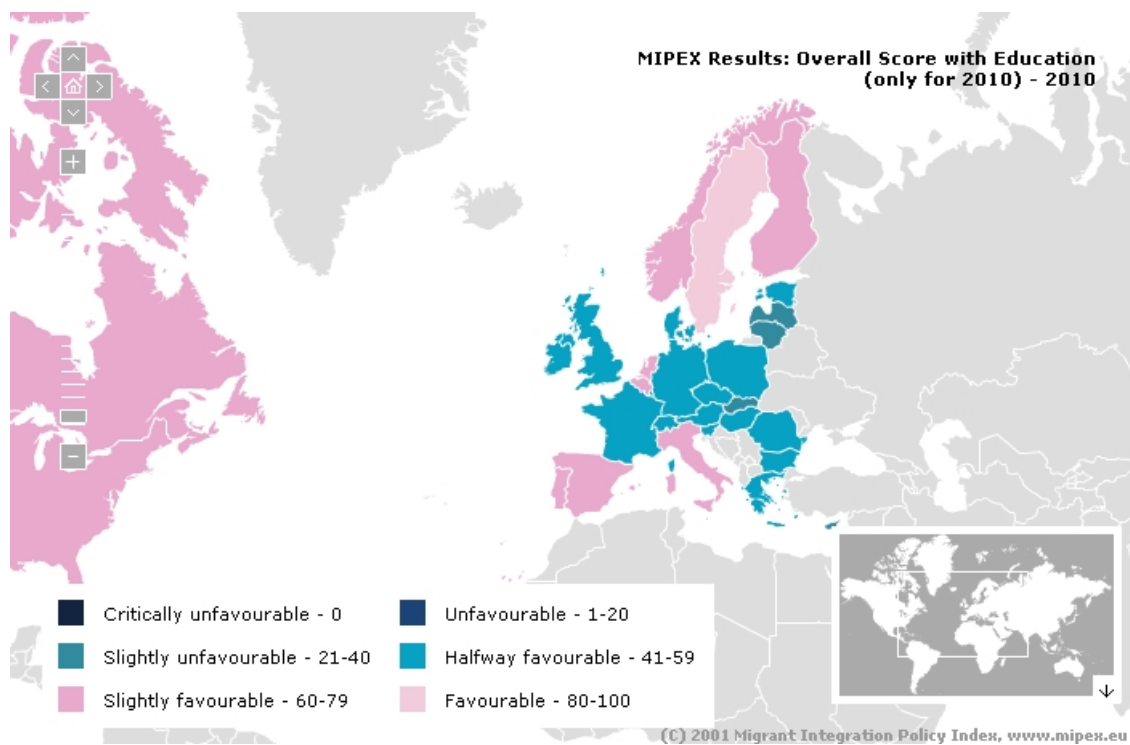
Wenn man die sieben verschiedenen Politikbereiche des MIPEX getrennt betrachtet, so zeigen sich große Unterschiede in den Rangordnungen. Die Abbildung 4-2 zeigt die Ergebnisse der einzelnen Politikbereiche Österreichs in Relation zum Schnitt der EU-27, der EU-15 und der EU-12.

Abbildung 4-2 zeigt auf den ersten Blick, dass die ‚neuen‘ EU-Länder (EU-12) in allen sieben Politikbereichen des MIPEX 2010 schlechter abschneiden als die ‚alten‘ EU-Länder (EU-15). In den Politikbereichen Mobilität auf dem Arbeitsmarkt, Bildung, Politische Partizipation und Einbürgerungsmöglichkeiten sind diese Unterschiede besonders hoch (mehr als 20 Indexpunkt Unterschied). In den Politikbereichen Familienzusammenführung, Dauerhafter Aufenthalt und Antidiskriminierung sind die Unterschiede zwischen den ‚alten‘ und ‚neuen‘ EU-Mitgliedsstaaten relativ gering. Es handelt sich hier um jene Politikbereiche, die in hohem Maße von europarechtlichen Vorgaben (EU-Richtlinien) bestimmt und damit innereuropäisch weitgehend vereinheitlicht sind.⁴⁴

Österreich nimmt in den einzelnen Politikbereichen eine mittlere Position ein: Weder folgt Österreich dem Muster der ‚alten‘ Mitgliedsstaaten, noch folgt es dem Muster der ‚neuen‘ Mitgliedsstaaten. Zudem weicht Österreich bei Politikbereichen, die europarechtlichen Vorgaben unterliegen, vom Schnitt ab. Im EU-15-Schnitt wird die Politik in den Bereichen „Mobilität des Arbeitsmarktes“, „Antidiskriminierung“, „Politische Partizipation“, „Familienzusammenführung“ und „Dauerhafter Aufenthalt“ als ‚tendenziell günstig‘ gewertet, in den Bereichen „Einbürgerungsmöglichkeiten“ und „Bildung“ als ‚halbwegs günstig‘. Demgegenüber gilt laut MIPEX 2010 die Politik in den EU-12-Ländern in den Bereichen „Dauerhafter Aufenthalt“, „Familienzusammenführung“, „Antidiskriminierung“ und „Mobilität des Arbeitsmarktes“ als ‚halbwegs günstig‘, in den Bereichen „Einbürgerungsmöglichkeiten“, „Bildung“ und „Politische Partizipation“ lediglich als ‚tendenziell ungünstig‘.

⁴⁴ Folgende EU-Richtlinien sind dabei entscheidend: Das Recht auf Familienzusammenführung wird von der Richtlinie 2003/86/EG des Rates (Familienzusammenführungsrichtlinie) geregelt. Die Richtlinien 2003/109/EG des Rates betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen sowie die Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedsstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten (Aufenthaltsrichtlinie) bestimmen den dauerhaften Aufenthalt. Antidiskriminierung wird von der Richtlinie 2000/43/EG des Rates zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft sowie von der Richtlinie 2000/78/EG des Rates zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf geregelt.

Abbildung 4-1: Gesamtergebnis, MIPEX III 2010



1 Sweden	83,1	10 Italy	60,4	16 Greece	49,0	25 Poland	41,8
2 Portugal	78,8	EU 15	60,3	17 Ireland	48,6	EU 12	40,8
3 Canada	72,1	11 Luxembourg	59,1	18 Slovenia	48,5	EU 10	40,6
4 Finland	69,2	12 Germany	57,4	19 Estonia	46,0	26 Bulgaria	40,5
5 Netherlands	67,7	13 UK (Great Britain)	56,6	20 Czech Republic	45,8	27 Lithuania	39,8
6 Belgium	67,3	14 Denmark	52,7	21 Romania	45,2	28 Malta	36,9
7 Norway	65,5	EU 25	52,2	22 Hungary	44,9	29 Slovakia	36,3
8 Spain	62,5	EU 27	51,7	23 Switzerland	43,3	30 Cyprus	35,2
9 United States	62,0	15 France	50,6	24 Austria	42,0	31 Latvia	30,7

Quelle: www.mipex.eu, zuletzt abgerufen am 11.01.2012.

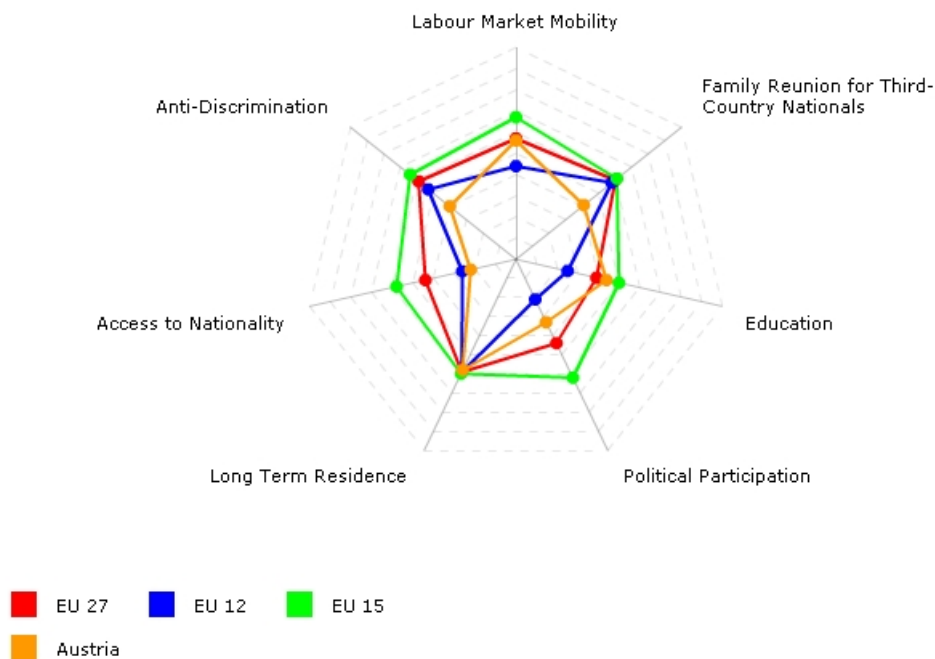
In Österreich erreicht der Politikbereich „Dauerhafter Aufenthalt“ mit einem Index-Wert von 58,3 den höchsten Wert, der aber im MIPEX gerade mal als ‚halbwegs günstig‘ eingestuft wird. Im Vergleich mit EU-15 und EU-27-Schnitt liegt der Wert Österreichs etwas unter dem Schnitt. Deutlich über dem Schnitt der EU-12 liegt Österreich mit 56,3 Punkten im Politikfeld „Mobilität des Arbeitsmarktes“, aber deutlich unter dem Schnitt der EU-15. Das ist der Politikbereich, bei dem Österreich international gesehen am erfolgreichsten abschneidet und den 14. Rang erreicht. Dieser Politikbereich wird als ‚halbwegs günstig‘ klassifiziert.

‚Halbwegs günstig‘ ist die österreichische Politik mit 44,4 Punkten auch im Bereich „Bildung“. Damit liegt dieser Politikbereich zwar deutlich über dem Schnitt der ‚neuen‘ EU-Mitgliedsstaaten, aber unter dem Schnitt der ‚alten‘ Mitgliedsstaaten. In den restlichen vier Politikbereichen erzielt Österreich laut MIPEX 2010 ein ‚tendenziell ungünstiges‘ Ergebnis. In den Bereichen „Familienzusammenführung“ und „Antidiskriminierung“ liegt Österreich weit unter dem EU-15 Schnitt, aber auch deutlich unter dem EU-12-Schnitt. Diese Abweichung ist besonders bemerkenswert, da es sich hier – neben dem Bereich „Dauerhafter Aufenthalt“ – um jene Bereiche handelt, die unionsrechtlich geregelt und vereinheitlicht werden. Einen besonders niedrigen

Punktwert von 32,5 erzielt Österreich im Bereich der „Politischen Partizipation“; hier liegt Österreich zwar weit hinter dem EU-15-Schnitt, dennoch aber deutlich über dem Schnitt der ‚neuen‘ EU-Länder. Noch schlechter schneidet Österreich im Bereich der „Einbürgerungsmöglichkeiten“ mit 21,6 Punkten ab und liegt damit hinter dem EU-15 und dem EU-12-Schnitt.

Abbildung 4-2: Politikbereiche, Österreich im EU-Vergleich, MIPEX III 2010

MIPEX Results: 2010



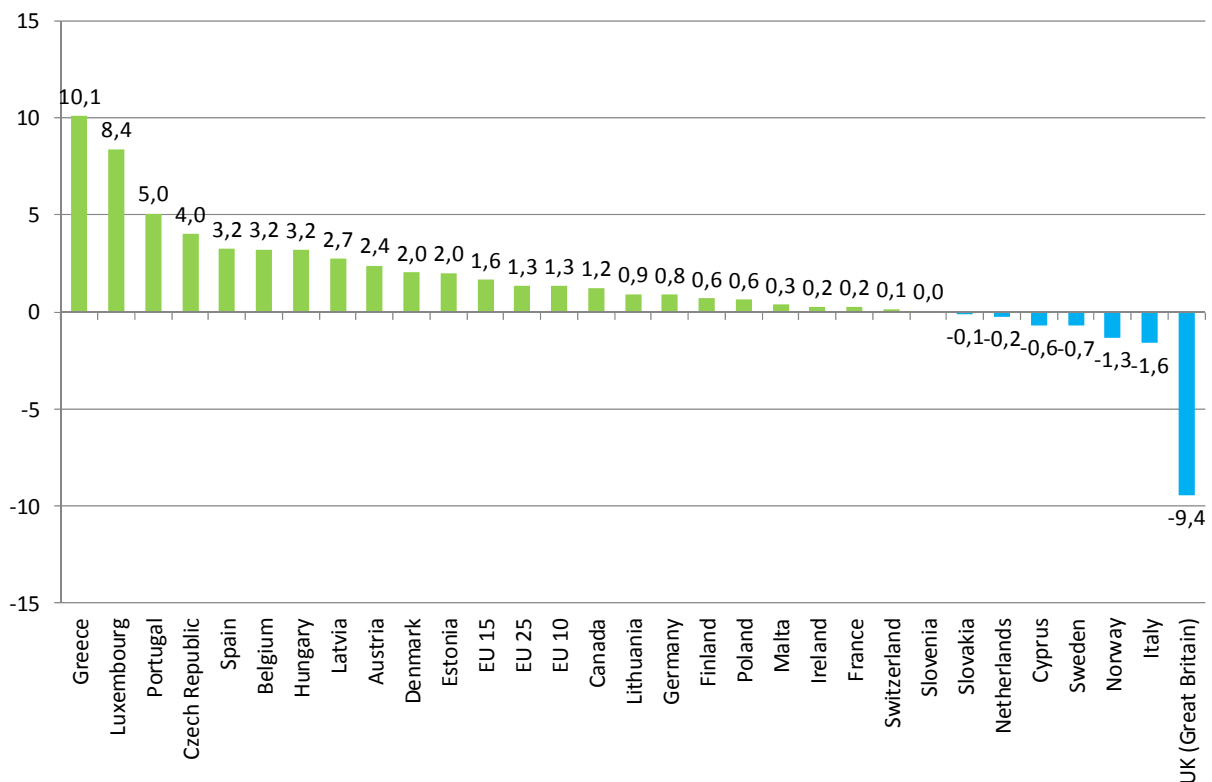
Copyright 2011 Migrant Integration Policy Index, www.mipex.eu

	EU 27	EU 12	EU 15	Austria
LABOUR MARKET MOBILITY	56,7	44,0	66,9	56,3
FAMILY REUNION	59,9	57,9	61,5	40,8
EDUCATION	39,1	25,1	50,2	44,4
POLITICAL PARTICIPATION	43,7	21,1	61,8	32,5
LONG TERM RESIDENCE	59,4	58,6	60,0	58,3
ACCESS TO NATIONALITY	44,0	25,9	57,8	21,6
ANTI-DISCRIMINATION	59,4	53,3	64,2	40,0

Quelle: www.mipex.eu, zuletzt abgerufen am 11.01.2012.

Die Ergebnisse zu den einzelnen Politikbereichen werden nun in der Folge einer genaueren Betrachtung unterzogen. Dabei wird Österreich nicht nur im Vergleich zu europäischen Durchschnittswerten betrachtet, sondern auch im Vergleich zu einzelnen Ländern, da dadurch auch das strukturelle und institutionelle Gefüge bei der Interpretation berücksichtigt werden kann. Darüber hinaus werden für die jeweiligen Politikbereiche auch die Ausprägungen in den einzelnen Dimensionen für Österreich und die europäischen Durchschnitte untersucht.

Abbildung 4-3: Veränderung Gesamtergebnis, MIPEX II (2007) und MIPEX III* (2010)



* In diesen Indexwert des MIPEX III sind nur jene Politikbereiche eingerechnet, die bereits bei MIPEX II erfasst worden sind. Der Politikbereich „Bildung“ wurde hier nicht berücksichtigt.

Quelle: www.mipex.eu, zuletzt abgerufen am 11.01.2012. DUK-Darstellung

Abbildung 4-3 zeigt die Veränderung der Index-Werte zwischen 2007 und 2010. Ebenso wie die südlichen Länder Griechenland, Portugal und Spanien, die ‚neuen‘ EU-Mitgliedsstaaten Tschechien, Ungarn, Lettland und Estland sowie Luxemburg, Belgien und Dänemark konnte Österreich seinen Punktwert überdurchschnittlich verbessern. Im Fall von Griechenland ist die starke Verbesserung – + 10,1 Punkte – vor allem auf Verbesserungen bei den Einbürgerungsmöglichkeiten zurückzuführen, die im Jahr 2007 als ‚tendenziell ungünstig‘ eingestuft wurden⁴⁵, aber auch im Bereich der Politischen Partizipation.⁴⁶

Die positive Entwicklung der Integrationspolitik von Luxemburg geht ebenfalls in erster Linie vom Bereich der Einbürgerungsmöglichkeiten aus. Hier erreichte Luxemburg 2010 ein ‚tendenziell günstiges‘ Ergebnis (2007: ‚halbwegs günstig‘). Verbesserungen konnte Luxemburg auch im Bereich der Familienzusammenführung erzielen. Die österreichische Integrationspolitik verbesserte sich zwischen 2007 und 2010 im Bereich ‚Mobilität des Arbeitsmarktes‘, verschlechterte sich allerdings geringfügig im Bereich der ‚Familienzusammenführung‘.

⁴⁵ Nur Österreich schnitt mit nur 22 Indexpunkten im Bereich der Einbürgerungsmöglichkeiten schlechter ab als Griechenland (25 Indexpunkte, gleichauf mit Lettland).

⁴⁶ Griechenland konnte sich im Bereich der Politischen Partizipation zwar verbessern, aber dieser Bereich wird nach wie vor als ‚tendenziell ungünstiges‘ Element der Integrationspolitik eingestuft (2007: ‚ungünstig‘).

Nahezu unverändert blieb laut MIPEX die Integrationspolitik in Kanada, Litauen, Deutschland, Finnland, Polen, Malta, Irland, Frankreich, der Schweiz, Slowenien, Slowakei, den Niederlanden, Zypern und Schweden. Geringfügig schlechter als 2007 wurde die Integrationspolitik von Norwegen und Italien im MIPEX 2010 eingeschätzt, stark verschlechtert – um 9,4 Punkte – hat sich die britische Integrationspolitik. Diese Verschlechterung ergibt sich in erster Linie aus einer Verschlechterung beim ‚Dauerhaften Aufenthalt‘, aber auch bei den Einbürgerungsmöglichkeiten. Geringfügig konnte Großbritannien seine Integrationspolitik im Bereich Anti-Diskriminierung verbessern.

4.2 Politikbereich „Mobilität des Arbeitsmarktes“

Die Gleichbehandlung der Arbeitskräfte auf dem Arbeitsmarkt wird innerhalb der EU sehr unterschiedlich geregelt. Österreich weist die höchste Regelungsdichte der Arbeitsbedingungen in der EU auf, indem 96% aller Tätigkeiten über Kollektivverträge organisiert werden, im Gegensatz zu gerade mal 33% im Vereinigten Königreich⁴⁷. Die starke Regelungsdichte der Jobs in Österreich stellt die Gleichbehandlung der Arbeitskräfte sicher, da Mindestlöhne und sonstige Arbeitsbedingungen in den Kollektivverträgen geregelt sind und eine Einhaltung der Regelungen nicht zuletzt durch das System der Betriebsräte gesichert ist. In Abwesenheit einer derartigen Regelungsdichte gewinnen Antidiskriminierungsregelungen einen höheren Stellenwert als im streng korporatistisch organisierten Österreich. In der Folge ist es nicht verwunderlich, dass Österreich erst sehr spät Antidiskriminierungsgesetze eingeführt hat, während sie im Vereinigten Königreich die wesentliche integrationspolitische Maßnahme darstellen. In Österreich spielt Diskriminierung vor allem bei der Sicherung des Zugangs in den Arbeitsmarkt eine Rolle, während sich die Diskriminierung in Betrieben eher im Bereich der im Vergleich zu Einheimischen geringeren Überzahlung der Mindestlöhne niederschlagen kann⁴⁸. Die bildungsadäquate Beschäftigung ist allerdings auch für Österreich eine Herausforderung, insbesondere für höchstqualifizierte MigrantInnen. (Biffi—Pfeffer—Skrivanek 2012)

4.2.1 Input-Indikator MIPEX

Im Politikbereich „Mobilität des Arbeitsmarktes“ nimmt Österreich eine Position im Schnitt der EU-27-Länder ein – deutlich über dem Schnitt der ‚neuen‘, aber deutlich unter dem Schnitt der ‚alten‘ EU-Länder. Dem MIPEX zufolge verfolgen alle nordischen Länder (Schweden, die Niederlande, Dänemark, Norwegen, Finnland) eine ‚günstige‘ oder zumindest ‚tendenziell günstige‘ Integrationspolitik im Bereich des Arbeitsmarktes, ebenso die südeuropäischen Länder Portugal, Spanien und Italien, die traditionellen Einwanderungsländer Kanada und USA sowie die ‚neuen‘ EU-Länder Rumänien und Estland, aber auch Deutschland.

Eine geringere Punktezahl in Bezug auf MigrantInnen als Österreich weisen MIPEX zufolge die meisten ‚neuen‘ EU-Mitgliedsstaaten (Tschechische Republik, Polen, Litauen, Slowenien, Malta, Ungarn, Bulgarien, Lettland, Zypern und Slowakei), die angelsächsischen Länder Großbritannien und Irland sowie die zentraleuropäischen Länder Belgien, Schweiz, Frankreich und Luxemburg auf. Auch Griechenland verzeichnet einen relativ geringen Punktwert in diesem Politikbereich.

⁴⁷ Das ist auf die Zwangsmitgliedschaft aller Betriebe in der Wirtschaftskammer und der Arbeitskräfte in der Arbeiterkammer zurückzuführen, die eine umfassende Abdeckung der Arbeitnehmerschaft in Kollektivverträgen sicher stellt.

⁴⁸ Mehr dazu in Fulton (2011) und Biffi —Rennert—Aigner (2011).

Insgesamt liegt Österreich in diesem Politikfeld auf Rang 14 und somit im Mittelfeld. Die Änderungen im Zusammenhang mit der Einführung der Rot-Weiß-Rot-Karte dürften im Bereich des Arbeitsmarktzugangs für Drittstaatsangehörige wesentliche Verbesserungen mit sich bringen. Unmittelbaren Zugang zum Arbeitsmarkt haben damit, wie oben bereits dargestellt, seit Juli 2011 unter anderem hochqualifizierte Drittstaatsangehörige, Fachkräfte in Mangelberufen, Schlüsselkräfte und StudienabsolventInnen österreichischer Universitäten/Fachhochschulen sowie deren Familienangehörige, zumindest auf beschränkte Zeit. Damit dürfte sich auch das Ergebnis der nächsten MIPEX-Erhebung in diesem Politikfeld verbessern.

Abbildung 4-4 zeigt die Ausprägungen der Dimensionen des Politikfeldes „Mobilität des Arbeitsmarktes“ in Österreich sowie im Schnitt der EU-MS.

Der Politikbereich „Mobilität des Arbeitsmarktes“ setzt sich, wie aus Abbildung 3-2 ersichtlich, aus den Dimensionen „Zugang zum Arbeitsmarkt“, „Zugang zu allgemeiner Unterstützung“, „Gezielte Unterstützung“ und „Arbeitnehmerrechte“ zusammen. Bei genauer Betrachtung dieser Dimensionen der Arbeitsmarktintegration von MigrantInnen zeigen sich deutliche Abweichungen der österreichischen Politik vom Schnitt der EU-Länder. In den Bereichen „Zugang“ und „Zugang zu allgemeiner Unterstützung“ liegt Österreich deutlich unter dem Schnitt der EU-15 und etwa im Schnitt der EU-12 – die österreichische Politik in diesen beiden Bereichen wird als ‚tendenziell ungünstig‘ eingestuft.

Im Bereich des Zugangs zum Arbeitsmarkt ergibt sich das relativ schlechte Ergebnis aus der ‚Expertenmeinung‘, dass nur Drittstaatsangehörige mit einem dauerhaften Aufenthaltsrecht sofortigen freien Zugang zum Arbeitsmarkt haben. Aus dem Grund wurde Österreich in die unterste Kategorie eingestuft. Jedoch wäre die mittlere Kategorie wohl die richtige, analog zu Deutschland, da nur bestimmte Drittstaatsangehörige mit befristetem Niederlassungsrecht keinen unmittelbaren und unbeschränkten Arbeitsmarktzugang haben. Weiters wird in der Punktzuweisung für Österreich nicht berücksichtigt, dass bestimmte Gruppen von Drittstaatsangehörigen mit befristetem Aufenthaltsrecht bereits zum Zeitpunkt der MIPEX-Erhebung einen unbeschränkten und unmittelbaren Arbeitsmarktzugang hatten. In Summe wäre daher eine Einstufung in die mittlere Kategorie richtig und damit dieselbe Kategorie, in die Deutschland eingestuft wurde.

Aufgrund der österreichischen Rechtslage zum Zeitpunkt der Erhebungen im Rahmen von MIPEX 2010 hatten jene Drittstaatsangehörigen mit befristetem Aufenthaltsrecht unbeschränkten Arbeitsmarktzugang, die über einen Aufenthaltstitel „Familienangehöriger“ oder eine „Niederlassungsbewilligung – unbeschränkt“ verfügten. Der Aufenthaltstitel „Familienangehöriger“ wurde an Familienangehörige von nicht freizügigkeitsberechtigten ÖsterreicherInnen verliehen. Personen mit einer „Niederlassungsbewilligung – beschränkt“ konnten einer Erwerbstätigkeit nur mit Bewilligung nach dem Ausländerbeschäftigungsgesetz (AuslBG) nachgehen. Nur für Drittstaatsangehörige mit einer „Niederlassungsbewilligung – ausgenommen Erwerbstätigkeit“ oder einer „Niederlassungsbewilligung – Angehöriger“ war kein Arbeitsmarktzugang vorgesehen.

Mit der Einführung der „Rot-Weiß-Rot Karte“ im Juli 2011 hat sich auch die gesetzliche Basis für den Arbeitsmarktzugang von Drittstaatsangehörigen geändert. Die „Rot-Weiß-Rot Karte“ berechtigt zur befristeten Niederlassung und eröffnet beschränkten Arbeitsmarktzugang. Die „Rot-Weiß-Rot Karte“ wird an Besonders Hochqualifizierte, Fachkräfte in Mangelberufen, Sonstige Schlüsselkräfte,

StudienabsolventInnen und Selbstständige Schlüsselkräfte erteilt. Wenn InhaberInnen der „Rot-Weiß-Rot Karte“ innerhalb von zwölf Monaten zumindest zehn Monate nach den für die Zulassung maßgeblichen Voraussetzungen beschäftigt waren, können sie die „Rot-Weiß-Rot Karte plus“ erhalten, die zwar ebenfalls eine befristete Niederlassungserlaubnis mit sich zieht, jedoch unbeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt eröffnet. Die „Rot-Weiß-Rot Karte plus“ wird auch an Familienangehörige von bestimmten Drittstaatsangehörigen vergeben, wodurch diese Personengruppe also unbeschränkten Arbeitsmarktzugang bekommt. Diese rechtlichen Veränderungen dürften sich in der nächsten MIPEX-Erhebung positiv niederschlagen.

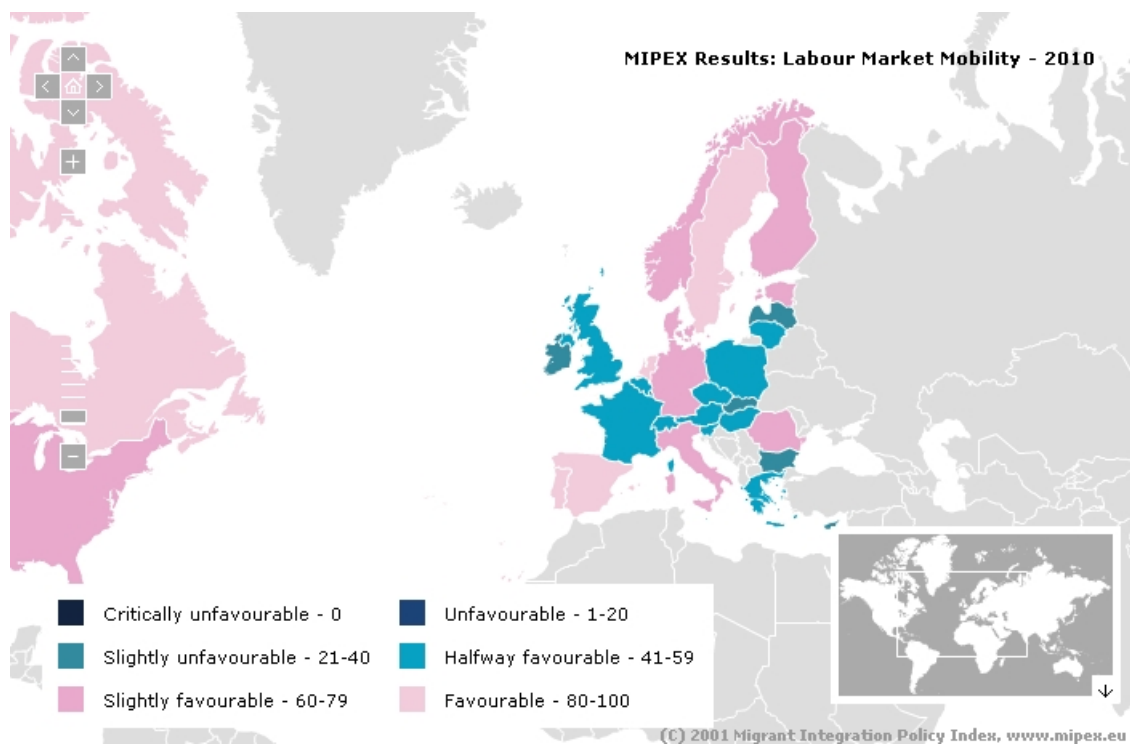
Abgesehen von der Wartezeit bzw. eingeschränkten Zugangsmöglichkeit bei Zuzug existieren keine Beschränkungen des Arbeitsmarktzugangs von Drittstaatsangehörigen, was in den Punkten berücksichtigt wird. Beim Zugang zu Selbstständigkeit hingegen existieren über die Beschränkung durch den Aufenthaltstitel Einschränkungen, was von MIPEX als mittelmäßig bewertet wird. Diese Beschränkungen im Bereich der Selbstständigkeit ergeben sich daraus, dass in Österreich das reglementierte Gewerbe an den Nachweis von bestimmten Qualifikationen und das Berufszugangsrecht gebunden ist.⁴⁹

Ein derartiger Befähigungsnachweis dient der Sicherstellung des Konsumentenschutzes; er erfolgt in Österreich direkt beim Zugang zum Gewerbe während er in anderen Ländern über die Versicherung gegen verschiedene Risiken organisiert wird. Das reglementierte Gewerbe ist für Drittstaatsangehörigen nicht aufgrund ihrer Nationalität beschränkt, sondern aufgrund der „Nationalität“ ihrer Diplome. Andere Länder – wie etwa Großbritannien und Kanada, aber auch die nordischen Länder Norwegen, Schweden und Dänemark – sind, was den Zugang zu Selbstständigkeit betrifft, weniger restriktiv als Österreich, dafür gibt es in diesen Ländern eine – im Vergleich zu Österreich – sehr strenge Gesetzgebung im Bereich des Konsumentenschutzes.

Die Änderungen im Zusammenhang mit der Einführung der Rot-Weiß-Rot-Karte dürften im Bereich des Arbeitsmarktzugangs für Drittstaatsangehörige wesentliche Verbesserungen mit sich bringen. Unmittelbaren Zugang zum Arbeitsmarkt haben damit, wie oben bereits dargestellt, seit Juli 2011 unter anderem hochqualifizierte Drittstaatsangehörige, Fachkräfte in Mangelberufen, Schlüsselkräfte und StudienabsolventInnen österreichischer Universitäten/Fachhochschulen sowie deren Familienangehörige, zumindest auf beschränkte Zeit. Damit dürfte sich auch das Ergebnis der nächsten MIPEX-Erhebung in diesem Politikfeld verbessern.

⁴⁹ Die Gewerbeordnung 2002, §16 unterscheidet zwischen reglementierten und freien Gewerben. Für die Eröffnung eines freien Gewerbes sind keine Befähigungsnachweise notwendig.

Abbildung 4-4: Mobilität des Arbeitsmarktes, MIPEX III 2010



1 Sweden	100,0	10 Italy	69,0	16 Czech Republic	54,8	EU 12	44,0
2 Portugal	93,8	11 Romania	67,7	17 Belgium	52,7	25 Malta	43,1
3 Netherlands	85,4	United States	67,7	18 Switzerland	52,5	EU 10	42,0
4 Spain	84,4	EU 15	66,9	19 Greece	49,6	26 Hungary	41,5
5 Canada	80,8	13 Estonia	65,2	20 France	48,8	27 Bulgaria	40,4
6 Germany	76,9	EU 25	57,4	21 Poland	47,9	28 Ireland	39,2
7 Denmark	73,1	EU 27	56,7	22 Luxembourg	47,7	29 Latvia	35,6
8 Norway	73,1	14 Austria	56,3	23 Lithuania	46,3	30 Cyprus	20,8
9 Finland	71,0	15 UK (Great Britain)	55,4	24 Slovenia	44,4	Slovakia	20,8

Quelle: www.mipex.eu, zuletzt abgerufen am 11.01.2012.

Das unterdurchschnittliche Ergebnis Österreichs im Bereich des Zugangs zu allgemeinen Unterstützungsleistungen bei der Arbeitsmarktintegration ist in erster Linie darauf zurückzuführen, dass lediglich Drittstaatsangehörige mit dauerhaftem Aufenthaltsrecht gleichen Zugang zu Bildung und Berufsausbildung, inklusive Studien- bzw. Schulbeihilfen, haben, nicht jedoch Drittstaatsangehörige mit einer befristeten Arbeitserlaubnis⁵⁰ sowie Personen mit einem Aufenthaltstitel aufgrund von Familienzusammenführung⁵¹. Da Lehre in Österreich als Beschäftigung angesehen wird, hängt der Zugang zu Lehrausbildungen ebenso vom Status des Arbeitsmarktzugangs ab. Grundsätzlich besteht daher auch für Drittstaatsangehörige mit befristeter Arbeitserlaubnis die Möglichkeit, eine Berufsausbildung zu absolvieren. Allerdings hat das AMS auch hier folgende Hierarchie zu verfolgen: ÖsterreicherInnen – EU-BürgerInnen – anerkannte Flüchtlinge – andere Drittstaatsangehörige. Die Vergabe von Studien- bzw. Schulbeihilfen hängt von einer bestimmten Dauer des Aufenthalts der Eltern ab und damit ist der Zugang zu diesen Beihilfen nicht unmittelbar und gleichwertig mit Ausnahme von Personen mit Daueraufenthaltsrecht. Dass sich das Prozedere

⁵⁰ Saisonniers sind hier unberücksichtigt.

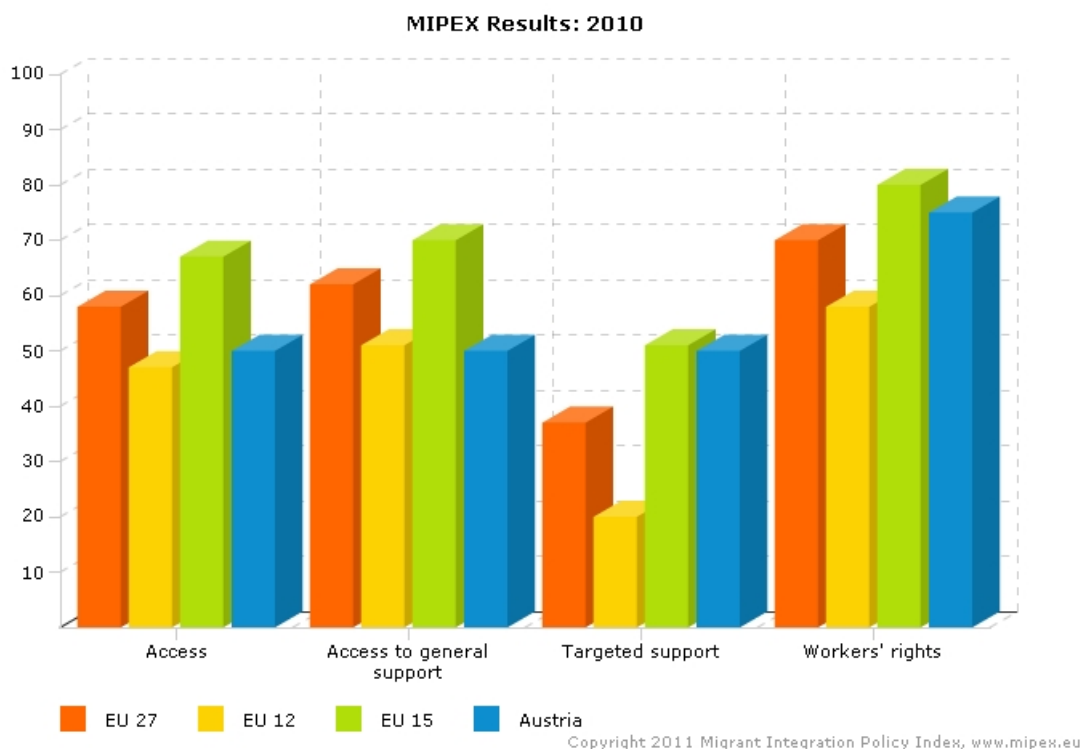
⁵¹ Personen mit Aufenthaltstitel aufgrund von Familienzusammenführung haben erst einjährigem Aufenthalt zum Arbeitsmarkt und damit Zugang zu Berufsausbildung.

bei der Anerkennung von akademischen Abschlüssen und Berufsausbildungen, die außerhalb der Europäischen Union erworben wurden, für Personen aus Drittstaaten von jenem für EU-/EWR-BürgerInnen in Österreich unterscheidet, wird ebenfalls bemängelt.

Auch im Bereich „Gezielte Unterstützung“ verfolgt Österreich eine – laut MIPEX – ‚tendenziell ungünstige‘ Politik, liegt damit aber im Schnitt der EU-15 und weit über dem Schnitt der ‚neuen‘ EU-Mitgliedsstaaten, deren gezielte Unterstützungsmaßnahmen im Bereich des Arbeitsmarktes im Schnitt als ‚ungünstig‘ angesehen werden. Besser als Österreich schneiden hier die skandinavischen Länder Schweden, Dänemark und Finnland sowie Niederlande, Deutschland, Frankreich und Estland in Zentraleuropa und Osteuropa und Portugal im Süden ab. Verbesserungen könnten hier durch die Erstellung von nationalen Richtlinien über gerechte Verfahren, Zeitpläne und Kosten für die Bewertung durch fachliche, gesetzliche und nichtstaatliche Organisationen erzielt werden.

Positiv bewertet wird die Weiterbildung von MitarbeiterInnen in öffentlichen Beratungseinrichtungen zur Unterstützung bei der Arbeitsmarktintegration (AMS, aber auch bundesstaatliche Einrichtungen) in Bezug auf die spezifischen Bedürfnisse von MigrantInnen. Die Unterstützung bei der Inanspruchnahme der öffentlichen Arbeitsvermittlung könnte durch die Einführung eines Rechts darauf, dass jeder neuankommenden Person ein/e MentorIn oder Coach durch das AMS zur Seite gestellt wird, die bei der Arbeitssuche und –aufnahme unterstützen, weiter verbessert werden. Zwar gibt es dergleichen arbeitsmarktpolitische Programme in Österreich, jedoch besteht kein Rechtsanspruch, im Gegensatz zu, gemäß MIPEX, Ländern wie Schweden und Deutschland. Verbesserungen werden auch im Bereich der gezielten Maßnahmen zur Förderung der Arbeitsmarktintegration von Drittstaatsangehörigen, insbesondere von Jugendlichen und Frauen, gesehen. Hier ist allerdings anzumerken, dass zum Zeitpunkt der Erhebung das AMS in Österreich nur die Staatsangehörigkeit sowie die Sprachen der KundInnen erhoben werden durften, nicht aber der Migrationsstatus. Seit 1. Jänner 2012 erlaubt ein neues Gesetz dem AMS, genauere Informationen über diese Zielgruppe zu sammeln. Damit wird es auch möglich, zielgerichtetere Unterstützungsmaßnahmen zu schaffen und damit im MIPEX zu ‚punkten‘. In dem Zusammenhang ist allerdings anzuführen, dass sich viele Interessenvertretungen von MigrantInnen, insbesondere MigrantInnenvereine, gegen die Erfassung des Migrationsstatus aussprachen, da sie meinten, dass im Wesentlichen Kriterien der Bedürftigkeit gelten müssten, ohne Rücksicht auf Migrationsstatus.

Abbildung 4-5: Politikbereich Mobilität des Arbeitsmarktes, Österreich im EU-Vergleich, MIPEX III 2010



	ACCESS	ACCESS TO GENERAL SUPPORT	TARGETED SUPPORT	WORKERS' RIGHTS	LABOUR MARKET MOBILITY
EU 27	57,8	61,7	37,0	70,4	56,7
EU 12	46,7	51,4	19,8	58,3	44,0
EU 15	66,7	70,0	50,8	80,0	66,9
Austria	50,0	50,0	50,0	75,0	56,3

Quelle: www.mipex.eu, zuletzt abgerufen am 11.01.2012.

Im Bereich der Arbeitnehmerrechte kann Österreich ein ‚tendenziell günstiges‘ Ergebnis erzielen und liegt damit nur geringfügig hinter dem Schnitt der EU-15 sowie deutlich über dem Schnitt der EU-12. Dieses durchschnittliche Ergebnis ist darauf zurückzuführen, dass Österreich nach Einschätzung der von mpg ausgewählten Experten keine aktive Informationspolitik über die Rechte von ArbeitnehmerInnen mit Migrationshintergrund betreibt – weder auf nationaler, Bundesländer oder regionaler Ebene. Die Informationskampagnen sowie die individuellen Beratungen durch Einrichtungen wie die Arbeiterkammer oder einige NGOs haben in der Beurteilung durch MIPEX kein Gewicht. Das ist umso verwunderlicher als die automatische Mitgliedschaft aller ArbeitnehmerInnen bei der Arbeiterkammer umfassende und kostenlose Beratung über die Rechte zusichert. Das ist wohl eine effizientere Information über die Rechte von MigrantInnen als über eine Informationskampagne erzielt werden kann. Im MIPEX erzielen aber nur jene Länder hohe Punkte, die (angesichts der Abwesenheit von ähnlichen Einrichtungen wie der AK in Österreich) nationale Informationskampagnen zu den Arbeitnehmerrechten von MigrantInnen umsetzen. Bei anderen Indikatoren zur Bewertung der Arbeitnehmerrechte erreicht Österreich Spitzenwerte. So etwa können MigrantInnen gleichermaßen wie österreichische StaatsbürgerInnen Mitglied in Gewerkschaftsverbänden und Arbeitnehmervertretungen sein und auch aktiv beteiligt sein.

Außerdem sind ArbeitnehmerInnen mit Migrationshintergrund was den Zugang zum Sozialsystem⁵² sowie die Arbeitsbedingungen⁵³ betrifft mit österreichischen StaatsbürgerInnen gleichgestellt.

4.2.2 Output-Indikatoren: Empirische Evidenz

Aus den Überlegungen im Kapitel 4.2.1 geht hervor, dass die EU-Länder den Bereich der Arbeitsmarktintegration von MigrantInnen stark unterschiedlich organisieren. Das bedeutet, dass insbesondere die Gestaltung der Zugangsregelungen zum Arbeitsmarkt für Drittstaatsangehörige sowie die gezielte Unterstützung von MigrantInnen aus anderen EU-Mitgliedsstaaten sowie aus außereuropäischen Ländern unterschiedlich ausfällt. MIPEX nennt diesen Politikbereich „Mobilität des Arbeitsmarktes“. Es werden aber bei MIPEX keine Indikatoren zur Arbeitsmarktmobilität oder –flexibilität angeführt, sondern nur Regelungen, die den Zugang zum Arbeitsmarkt und zu allgemeiner Unterstützung bei der Arbeitsmarktintegration betreffen, sowie die Möglichkeiten der zielgruppenspezifischen Unterstützung bei der Arbeitsmarktintegration und ArbeitnehmerInnenrechte. Bei all diesen Bereichen handelt es sich um Input-Variablen, also um Variablen, die von Politik und Gesetzgebung gestaltet werden können. Die jeweilige Ausformung dieser Input-Bereiche hat einen Output in Form des Grades und der Qualität der Erwerbsintegration von Personen mit Migrationshintergrund zur Folge. Die Arbeitsmarktmobilität an sich stellt bereits den Output von Regulierungen des Arbeitsmarktes dar. Im Folgenden werden verschiedene Output-Indikatoren, die die Arbeitsmarktintegration von Personen mit Migrationshintergrund in den EU-Ländern messen, herangezogen. Sie geben Auskunft über den Grad der Erwerbsintegration von MigrantInnen relativ zu Einheimischen. Zudem soll eine Betrachtung der Dequalifikationsraten Aufschluss über die Qualität der Erwerbsintegration liefern.

Tabelle 0-1 im Anhang III zeigt die Erwerbsquoten für Personen, die außerhalb der Europäischen Union bzw. in einem anderen EU-Land geboren wurden sowie für Personen, die keine Migrationserfahrung gemacht haben, differenziert nach Alter. Die Erwerbsquote ergibt sich aus der Zahl der am Arbeitsmarkt aktiven Personen (also den unselbstständig oder selbstständig beschäftigten sowie den arbeitslosen Personen) als Anteil an der Gesamtbevölkerung. (vgl. Eurostat 2011: 27) Somit ist die Erwerbsquote ein äußerst wichtiger Indikator für die Erwerbspartizipation von bestimmten Gruppen einer Gesellschaft. Durch die international harmonisierte Erhebung im Rahmen des Labour Force Survey (LFS) ist eine internationale Vergleichbarkeit sicher gestellt.

Es zeigt sich, dass die Erwerbsbeteiligung von im Ausland geborenen Personen in den meisten EU-Ländern geringer ist als in der Gesamtbevölkerung. Ausnahmen stellen Estland, Spanien, Luxemburg, Ungarn, Portugal, Rumänien und die Slowakei dar, in denen die Erwerbsquote der Personen, die im Ausland geboren wurden, geringfügig über jener der Gesamtbevölkerung liegt. In Abbildung 4-6 sind die Unterschiede in der Erwerbsbeteiligung von im Ausland geborenen Personen im Vergleich zur Gesamtbevölkerung in Prozentpunkten dargestellt, und zwar für Personen im Haupterwerbsalter zwischen 24 und 54 differenziert nach Geburtsland innerhalb der EU und außerhalb der EU. Daraus geht hervor, dass in der Mehrzahl der EU-Länder nicht nur Personen, die in einem Drittstaat geboren wurden, eine geringe Erwerbsbeteiligung aufweisen, sondern auch Personen, deren Geburtsland ein

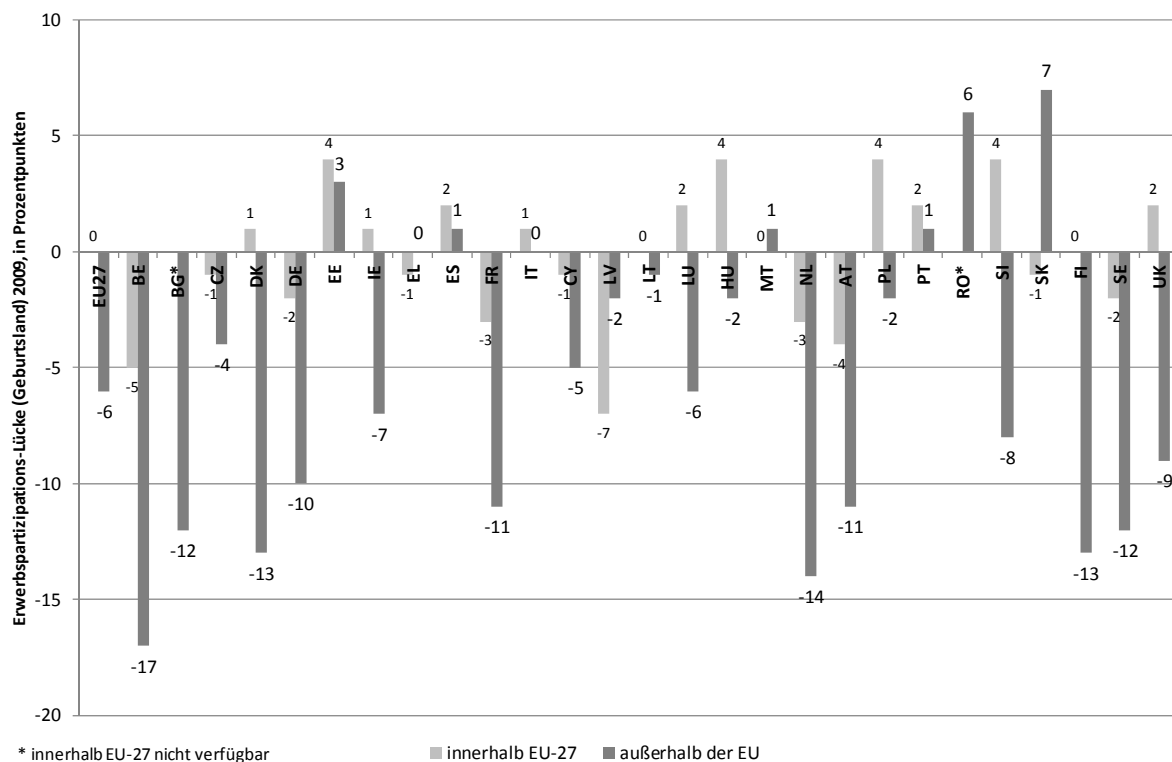
⁵² Zugang zum Sozialsystem umfasst hier Arbeitslosenunterstützung, Alterspensionen, Invaliditätspensionen, Elternkarenz, Familienbeihilfen, Sozialhilfe.

⁵³ Arbeitsbedingungen betreffen hier Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz, Behandlung im Fall von Kündigung oder Entlassung, Entlohnung und Besteuerung.

anderer EU-Mitgliedsstaat ist. Besonders weit unter der Erwerbsbeteiligung in der Gesamtbevölkerung, nämlich 10 Prozentpunkte oder mehr, liegt die Erwerbsquote von Personen, die in einem Drittstaat geboren wurden, in Belgien, Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Frankreich, den Niederlanden, Österreich, Finnland und Schweden. Es sind dies – mit Ausnahme von Bulgarien – jene Länder, die über relativ stark regulierte Arbeitsmärkte verfügen.

Das bedeutet, dass in jenen Ländern der Zugang zum Arbeitsmarkt relativ stark reglementiert ist, dass dadurch aber auch besonders gute Arbeitsbedingungen und geringe Lohnunterschiede sichergestellt werden. Dementsprechend gibt es in diesen Ländern in verschiedenen Bereichen auch recht bedeutende informelle Arbeitsmärkte. In Österreich etwa nimmt informelle Arbeit im Bereich der personenbezogenen Dienstleistungen ein großes Gewicht ein, in Frankreich hingegen eher im Bereich der Saisonarbeit.

Abbildung 4-6: Erwerbspartizipations-Lücke der im Ausland geborenen Personen (25-54) im Vergleich zur Gesamtbevölkerung (25-54), auf Basis der Erwerbsquoten 2009, in Prozentpunkten



Quelle: Eurostat (2011), LFS, DUK-Darstellung.

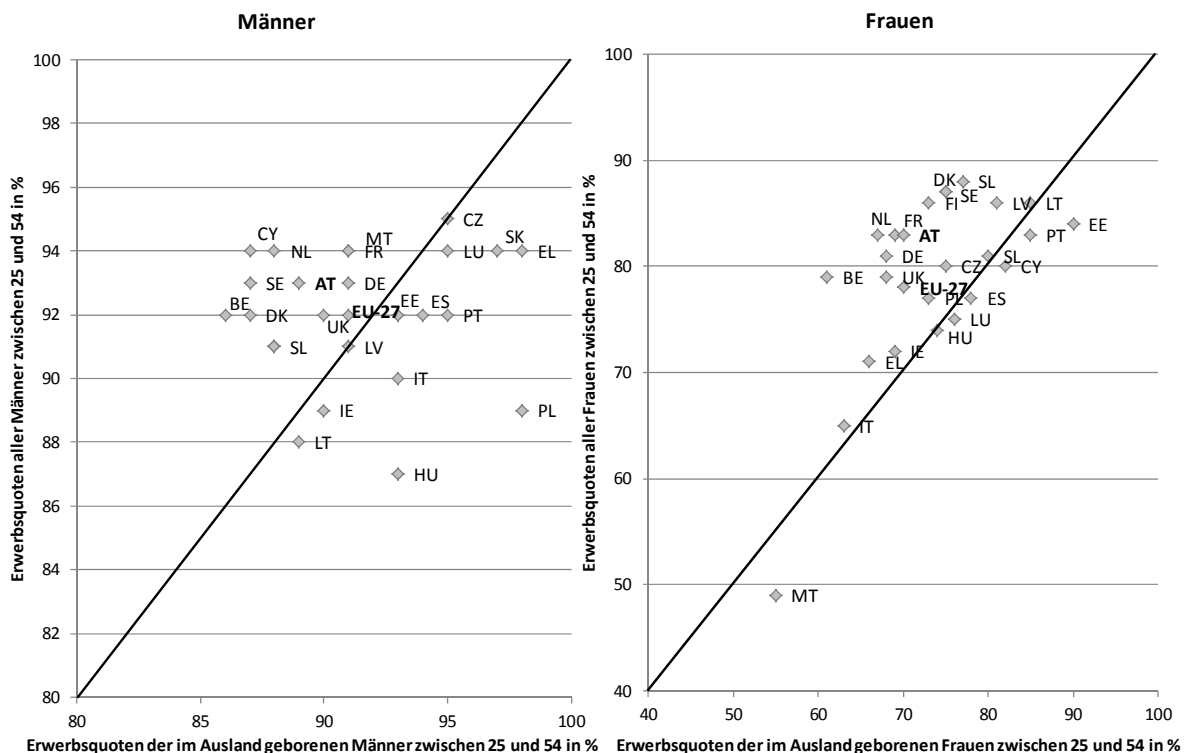
Die Unterschiede zwischen den Erwerbsquoten der in einem anderen EU-Land geborenen Personen und der Gesamtbevölkerung sind durchwegs deutlich geringer als jene der in einem Drittstaat geborenen Personen. In vielen Ländern gibt es sogar keine oder nur sehr geringfügige Unterschiede der Erwerbsbeteiligung von im Ausland geborenen Personen und der Gesamtbevölkerung. Eine geringere Erwerbsbeteiligung von Personen, die im EU-Ausland geboren wurden, verzeichnen wiederum die Länder Belgien, Frankreich, die Niederlande und Österreich. Eine Ausnahme stellt Lettland dar, wo die Erwerbsbeteiligung von Personen, die in einem Drittstaat geboren wurden, nur geringfügig unter der gesamten Erwerbsbeteiligung liegt, jene der Personen, die im EU-Ausland geboren wurden, aber mit 7 Prozentpunkten weit darunter liegt. In Luxemburg, Ungarn, Polen und

Slowenien liegt die Erwerbsquote der Personen mit einem Geburtsland in einem Land außerhalb der EU unter jener der Gesamtbevölkerung, die Erwerbsquoten der Personen, die im EU-Ausland geboren wurden, aber darüber. In der Slowakei ist dies genau umgekehrt.

Die Erwerbsbeteiligung unterscheidet sich nicht nur zwischen Personen, die im Inland geboren wurden, und Personen, die im Ausland geboren wurden, sondern auch nach Geschlecht. In nachfolgender Abbildung 4-7 sind für Männer und Frauen getrennt die Erwerbsquoten von im Ausland geborenen Personen im Vergleich zu den Erwerbsquoten der Gesamtbevölkerung dargestellt. Es wurden wiederum nur Personen im Haupterwerbsalter (25 bis 54 Jahre) berücksichtigt. Nicht für alle EU-Länder waren alle Werte verfügbar, folglich finden sich nicht alle EU-Länder in den Abbildungen wieder. Da die Erwerbsquoten zwischen Männern und Frauen stark unterschiedlich sind, unterscheidet sich aus Darstellungsgründen auch die Skalierung der beiden Abbildungen.

Auf den ersten Blick zeigt sich, dass die Erwerbsbeteiligung von Frauen in allen Ländern niedriger ist als jene der Männer, zum Teil sogar erheblich (45 Prozentpunkte Unterschied in Malta, mehr als 20 Prozentpunkte in Italien und Griechenland). Die Länder, die oberhalb der 45-Grad-Linie liegen, sind jene Länder, in denen die Erwerbsquoten der im Ausland geborenen Männer bzw. Frauen unter jenen der Gesamtbevölkerung liegen. Dies ist im Schnitt der EU-27-Länder der Fall.

Abbildung 4-7: Erwerbsquote nach Geburtsland und Geschlecht der 25 bis 54-Jährigen in den EU-Ländern, 2009

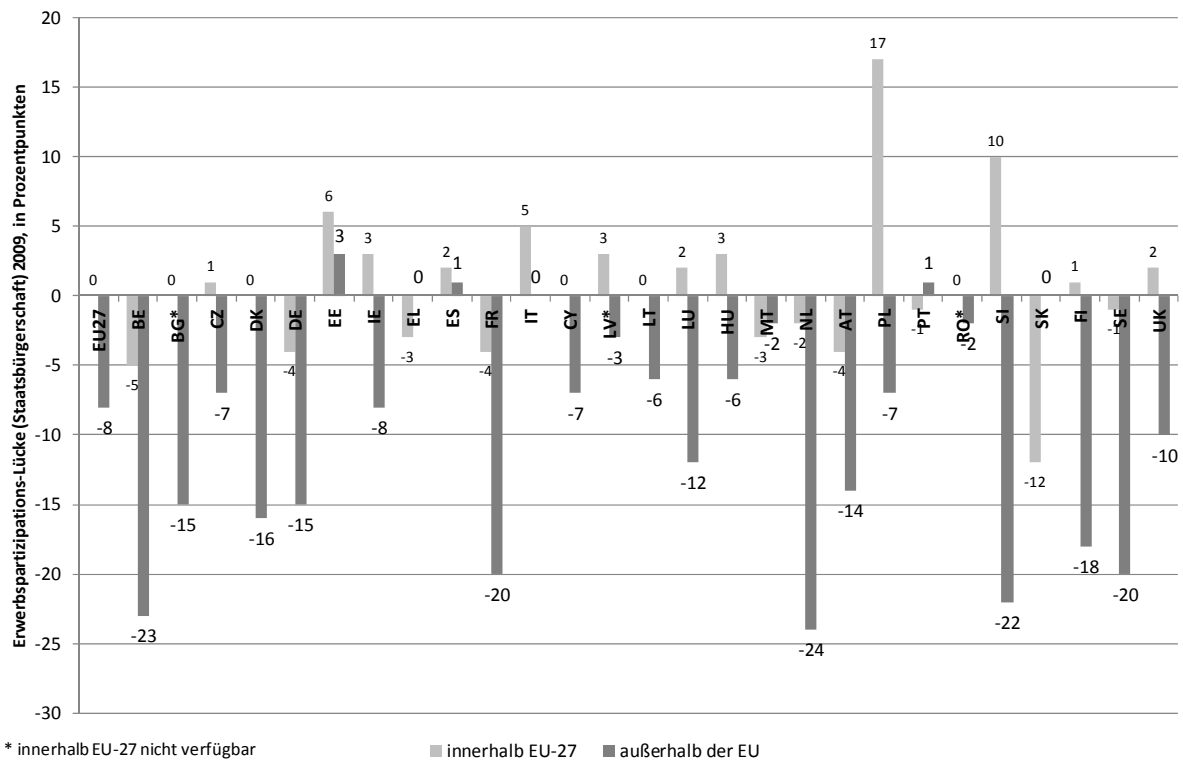


Frauen aber darunter. Folglich ist auch der Unterschied zwischen der Erwerbsbeteiligung von Männern und Frauen, die im Ausland geboren wurden, und der Erwerbsbeteiligung aller Männer und Frauen im Haupterwerbsalter deutlich höher. Bei den Männern ist die unterdurchschnittliche Erwerbsbeteiligung von im Ausland Geborenen in Belgien, Dänemark, Schweden, den Niederlanden und Zypern etwas stärker ausgeprägt als in Österreich, in Malta, Frankreich, Deutschland, Großbritannien und Slowenien etwas geringer. In den anderen Ländern weisen im Ausland geborene Männer eine überdurchschnittliche Erwerbsquote auf. Ebenso gestaltet sich die Situation für die Frauen: In Belgien, den Niederlanden, Frankreich, Deutschland, Finnland, Dänemark, Schweden und Slowenien ist die unterdurchschnittliche Erwerbsbeteiligung von Frauen stärker ausgeprägt als in Österreich, wobei die skandinavischen Länder hier auf einem deutlich höheren Niveau liegen (für im Inland und im Ausland geborene Frauen). In den meisten anderen Ländern unterscheidet sich die Erwerbsbeteiligung von im Ausland geborenen Frauen nur geringfügig.

Die Betrachtung des Geburtslandes geht der Frage nach, inwiefern Personen mit Migrationshintergrund in den Arbeitsmarkt eingebunden sind. Das Geburtsland gibt aber keine Auskunft über die Staatsangehörigkeit, die für die Erwerbseinbindung aber sehr relevant ist. Die Staatsangehörigkeit hat Einfluss auf den Zugang zum Arbeitsmarkt sowie auf den Zugang zur Unterstützung bei der Arbeitsmarktintegration, die wiederum in unterschiedlichen Ländern unterschiedlich stark ist. Nachfolgende Abbildung 4-8 zeigt analog zur Analyse der Erwerbsspartizipation der im Ausland geborenen Personen den Unterschied in den Erwerbsquoten zwischen den Personen mit ausländischer und den Personen mit inländischer Staatsangehörigkeit in Prozentpunkten. Betrachtet werden auch hier die Personen im Haupterwerbsalter zwischen 25 und 54 Jahren.

Es zeigt sich auf den ersten Blick, dass die Erwerbseinbindung von Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit deutlich geringer ist als jene der Gesamtbevölkerung. Es sind auch hier wieder dieselben Länder, die einen besonders großen Unterschied in der Erwerbsbeteiligung von Personen mit ausländischer Staatsbürgerschaft im Vergleich zur Gesamtbevölkerung aufweisen, die Unterschiede werden hier jedoch noch deutlicher sichtbar. Auffallend ist allerdings, dass der Unterschied in der Erwerbsbeteiligung zwischen Drittstaatsangehörigen und der Gesamtbevölkerung deutlich größer ist als bei den in einem Drittstaat geborenen Personen. Der Unterschied in der Erwerbsbeteiligung zwischen EU-Staatsbürgern und der Gesamtbevölkerung ist nur geringfügig höher als bei den im EU-Ausland geborenen Personen. Es zeigt sich hier also deutlich, dass die Staatszugehörigkeit bei Personen mit einer anderen EU-Staatsbürgerschaft (aufgrund der innereuropäischen Freizügigkeit) nur einen geringen Einfluss auf die Erwerbsbeteiligung hat. Anders ist dies bei Personen mit einer Staatsangehörigkeit eines Drittstaates. Hier weist die Erhöhung der Erwerbsbeteiligungslücken bei der Betrachtung der Staatsbürgerschaft im Vergleich zur Betrachtung des Geburtslandes darauf hin, dass Drittstaatsangehörige eine geringe Erwerbsbeteiligung aufweisen. Das zeigt deutlich, dass Arbeitsmarktzugang und Zugang zu Unterstützungsangeboten von der Staatsangehörigkeit geprägt werden. Insbesondere ist hier die Situation von AsylwerberInnen zu berücksichtigen, für die besonders strenge Zugangsregelungen gelten. Demgegenüber haben EU-StaatsbürgerInnen vollen Arbeitsmarktzugang.

Abbildung 4-8: Erwerbspartizipations-Lücke der Personen mit ausländischer Staatsbürgerschaft (25-54) im Vergleich zur Gesamtbevölkerung (25-54), auf Basis der Erwerbsquoten 2009, in Prozentpunkten



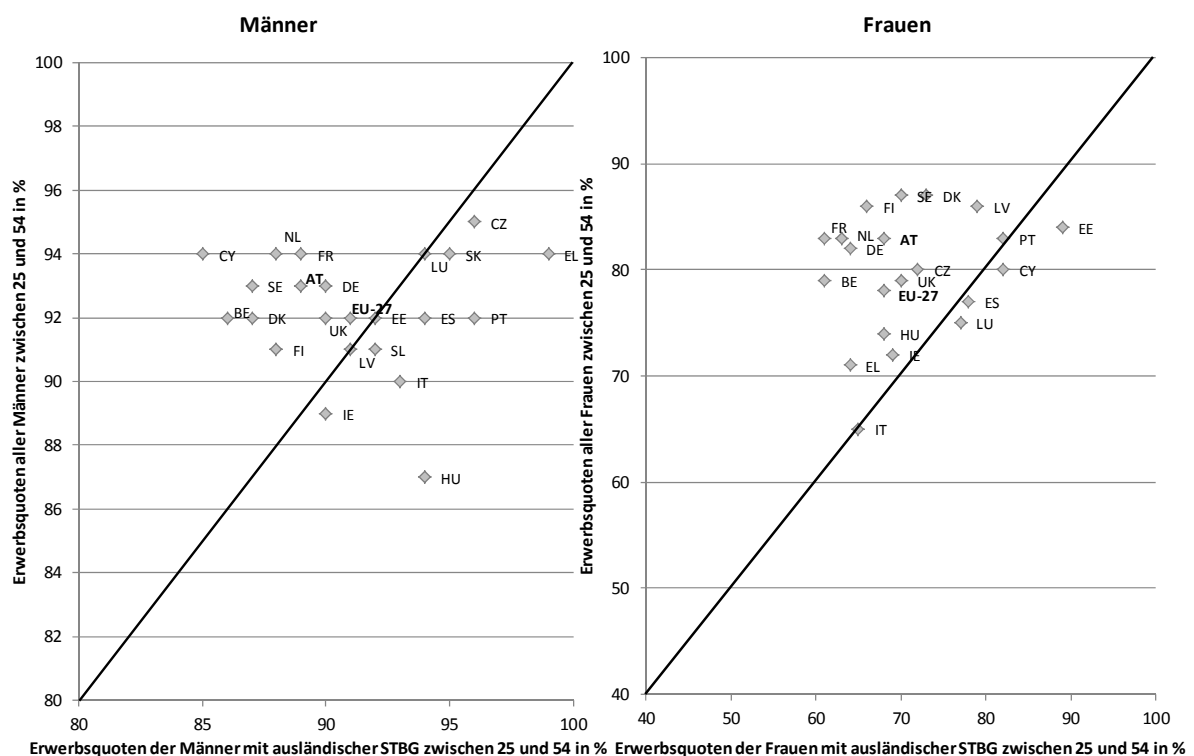
Quelle: Eurostat (2011), LFS, DUK-Darstellung.

Die Erwerbsbeteiligung von Personen mit Staatsbürgerschaft eines Drittstaates im Vergleich zur Gesamtbevölkerung ist in folgenden Ländern besonders niedrig (um 20 Prozentpunkte oder mehr niedriger): Belgien, Frankreich, Niederlande, Slowenien und Schweden. Zwischen 10 und 20 Prozentpunkten beträgt der Unterschied in Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Luxemburg, Österreich, Finnland und Großbritannien. Wesentlich geringer fallen diese Unterschiede in den süd- und osteuropäischen Ländern aus. Diese Länder verfügen generell über weit weniger regulierte Arbeitsmärkte, was allerdings auch Implikationen für die ArbeitnehmerInnenschutzregelungen hat.

Was den Politikbereich „Mobilität des Arbeitsmarktes“ betrifft, so zeigt sich Folgendes: Die Länder, die die ersten zehn Plätze in der Integrationspolitik im Bereich Arbeitsmarkt einnehmen (siehe dazu Kapitel 4.2.1), zählen nicht in allen Fällen zu den Ländern mit der höchsten Arbeitsmarktintegration von MigrantInnen. Die südlichen Länder Spanien, Italien und Portugal weisen sowohl für im Ausland geborene Personen als auch für ausländische StaatsbürgerInnen (EU und Nicht-EU) geringe Unterschiede zur Gesamtbevölkerung was die Erwerbsquoten betrifft auf. Anders ist dies bei den Ländern Schweden, Niederlande, Deutschland, Dänemark und Finnland. Letztere erzielen zwar eine gut bewertete MIPEX-Integrationspolitik im Bereich Arbeitsmarkt weisen aber relativ große Unterschiede in den Erwerbsquoten zwischen im Ausland geborenen Personen oder ausländischen StaatsbürgerInnen im Vergleich zur Gesamtbevölkerung auf, allerdings auf einem geringeren Niveau als die südlichen Länder. Österreich liegt sowohl was die Integrationspolitik am Arbeitsmarkt betrifft als auch was die Erwerbsbeteiligung der im Ausland geborenen bzw. ausländischen Bevölkerung betrifft im Mittelfeld. (Abbildung 4-6 und Abbildung 4-8).

Die Betrachtung der Erwerbsquoten der ausländischen Bevölkerung im Vergleich zur Gesamtbevölkerung nach Geschlecht zeigt ein ähnliches Bild wie der Vergleich zwischen im Ausland geborenen Personen und der Gesamtbevölkerung: Aus Abbildung 4-9 geht einerseits die durchwegs geringere Erwerbsquote der Frauen hervor (unterschiedliche Skalierung in den beiden Abbildungen). Andererseits zeigt sich wieder, dass in den meisten Ländern die Erwerbsquoten der ausländischen Bevölkerung deutlich niedriger sind als jene der Gesamtbevölkerung (Länder oberhalb der 45-Grad-Linie). Das gilt besonders für Frauen und auch für den Schnitt der EU-27-Länder. Bei den Männern ist der Erwerbspartizipationsunterschied zwischen Männern mit ausländischer und mit inländischer Staatsbürgerschaft besonders hoch in Österreich, aber auch in den skandinavischen Ländern Dänemark, Schweden sowie in den Niederlanden, Belgien und Frankreich, wobei in Frankreich und den Niederlanden die Gesamterwerbsquote der Männer geringfügig höher ist als in Österreich. Ähnliches gilt für die Frauen: Die Erwerbsquote ausländischer Frauen liegt deutlich unter der Erwerbsquote aller Frauen in den skandinavischen Ländern Finnland, Schweden, Dänemark sowie den Niederlanden – wobei hier die Frauenerwerbsquoten im Allgemeinen sehr hoch sind –, ebenso wie in Frankreich, Belgien, Deutschland und Österreich. Sowohl bei den Männern als auch bei den Frauen liegen alle diese Länder damit über dem Schnitt der EU-27. Auch hier zeigen sich relativ geringe Unterschiede oder eben eine deutlich stärkere Erwerbsbeteiligung der ausländischen Bevölkerung in den süd- und osteuropäischen Ländern mit ihren gering regulierten Arbeitsmärkten und einem hohen Maß an informeller Arbeit.

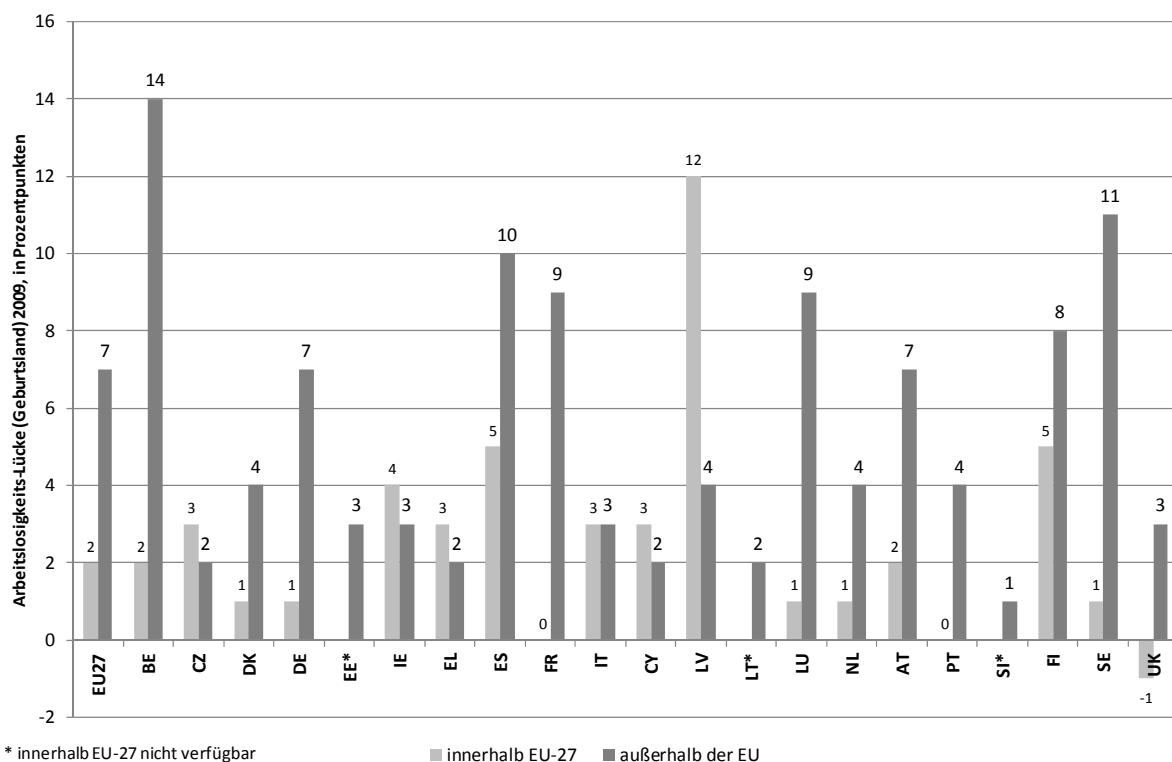
Abbildung 4-9: Erwerbsquote nach Staatsbürgerschaft und Geschlecht der 25 bis 54-Jährigen in den EU-Ländern, 2009



Quelle: Eurostat (2011), LFS, DUK-Darstellung.

Die Erwerbsbeteiligung in Form der Erwerbsquoten gibt an, wie groß der Anteil der am Arbeitsmarkt aktiven Menschen (unselbständig oder selbständig beschäftigt oder arbeitsuchend) an der Bevölkerung ist. Die Erwerbsquote sagt aber noch nicht aus, wie groß der Anteil der Personen ist, die einer Beschäftigung nachgehen. Im Nachfolgenden werden nun die Arbeitslosenquoten von MigrantInnen im Vergleich zur Gesamtbevölkerung genauer betrachtet, um darzustellen, welche Personengruppen verstärkt von Arbeitslosigkeit betroffen sind. Die Arbeitslosenquoten geben den Anteil der arbeitslosen Personen an der Arbeitskräfte in derselben Altersgruppe (unselbstständig und selbstständig Beschäftigte sowie Arbeitslose).⁵⁴ Auch hier werden die Arbeitslosenquoten nach zwei verschiedenen Differenzierungskriterien beleuchtet, nämlich nach Geburtsland und nach Staatsbürgerschaft. Die Arbeitslosenquoten von im Ausland geborenen Personen (unterschieden nach EU-Ausland und Drittstaaten) für alle EU-Länder differenziert nach Alter finden sich tabellarisch dargestellt in Tabelle 0-3 in Anhang III.

Abbildung 4-10: Arbeitslosigkeits-Lücke der im Ausland geborenen Personen (25-54) im Vergleich zur Gesamtbevölkerung (25-54), auf Basis der Arbeitslosenquoten 2009, in Prozentpunkten



Quelle: Eurostat (2011), LFS, DUK-Darstellung.

In allen EU-Ländern ist die Arbeitslosenquote unter Personen, die im Ausland geboren wurden, höher als unter der Gesamtbevölkerung. Auch hier zeigt sich, dass Personen, die in einem Land außerhalb

⁵⁴ Die Berechnungen der Arbeitslosenquote von Eurostat basieren auf Daten aus der Arbeitskräfteerhebung (Labour Force Survey – LFS) zugrunde. Diesen Berechnungen liegt das Arbeitskräftekonzept (Labour-Force-Konzept) zugrunde, nachdem eine Person als arbeitslos gilt, wenn sie in der Referenzwoche in keinem Arbeitsverhältnis steht, innerhalb der beiden nächsten Wochen Arbeit aufnehmen können und während der vier vorhergehenden Wochen aktiv eine Arbeit gesucht haben. Diese Definition entspricht den Empfehlungen der International Labour Organisation (ILO). (vgl. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>, zuletzt abgerufen am 12.02.2012)

der EU geboren wurden, höhere Unterschiede in den Arbeitslosenquoten im Vergleich zur Gesamtbevölkerung aufweisen als Personen, die in einem anderen EU-Land geboren wurden.

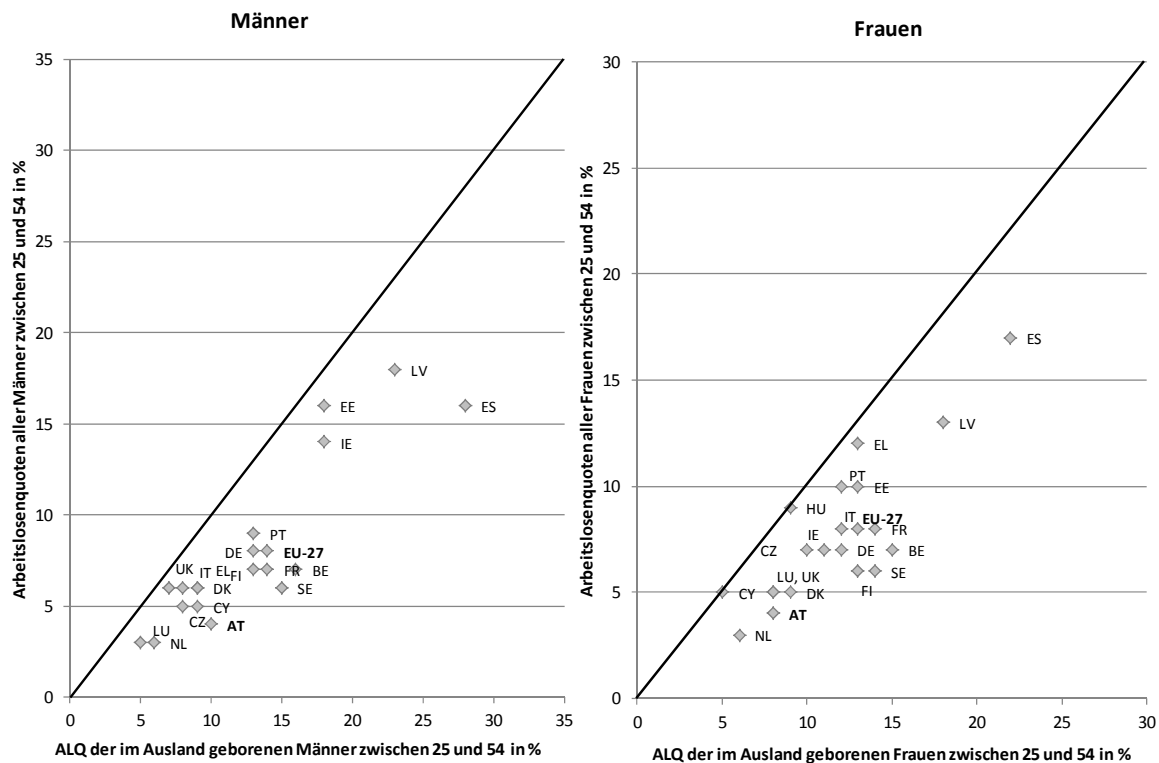
Abbildung 4-10 zeigt die Unterschiede in den Arbeitslosenquoten in Prozentpunkten (Lücken) zwischen im Ausland geborenen Personen (EU und Nicht-EU) und dem Durchschnitt der Arbeitskräfte. Hier werden nur Personen im Haupterwerbsalter betrachtet, also Personen zwischen 25 und 54 Jahren, nicht zuletzt weil die verschiedenen EU-Länder über unterschiedliche Bildungs- und Alterssicherungssysteme verfügen, was die Erwerbseinbindung am unteren und oberen Ende der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter beeinflusst.

Es zeigt sich, dass in nahezu allen EU-Ländern die Unterschiede in den Arbeitslosenquoten der in einem Drittstaat geborenen Personen im Vergleich zur Gesamtbevölkerung deutlich höher sind als bei den Personen, die in einem anderen EU-Land geboren wurden. Ausnahmen stellen Tschechien, Irland, Griechenland, Zypern und Lettland dar, in denen die Lücken in den Arbeitslosenquoten zwischen im EU-Ausland geborenen Personen und der Gesamtbevölkerung etwas höher sind als zwischen in Drittstaaten geborenen Personen und der Gesamtbevölkerung.⁵⁵ Lediglich in Großbritannien liegen die Arbeitslosenquoten der im EU-Ausland geborenen Personen um einen Prozentpunkt über jenen der Gesamtbevölkerung. Für in Drittstaaten geborene Personen gilt aber, wie für alle anderen Länder auch, dass ihre Arbeitslosenquoten höher sind als in der Gesamterwerbsbevölkerung.

Der Unterschied zwischen den Arbeitslosenquoten der im EU-Ausland geborenen Personen und der Gesamterwerbsbevölkerung liegt mit fünf Prozentpunkten in Spanien und Finnland am höchsten. Es muss aber darauf hingewiesen werden, dass die Arbeitslosenquote aller 25- bis 54-Jährigen in Spanien 17 % beträgt, in Finnland hingegen 7 %. Die Arbeitslosenquote der im Ausland geborenen Personen zwischen 25 und 54 liegt in Spanien bei 25 % und liefert somit den höchsten Wert innerhalb der EU. Auch was den Unterschied in den Arbeitslosenquoten zwischen in Drittstaaten geborenen Personen und der Gesamtbevölkerung betrifft, so weist Spanien hier sehr hohe Werte auf. Größer ist dieser Unterschied mit 14 Prozentpunkten nur in Belgien und mit elf Prozentpunkten in Schweden. Allerdings liegt das Niveau der Arbeitslosigkeit in Belgien und Schweden mit 7 bzw. 6 Prozent (25 bis 54 Jahre) weit unter dem spanischen Niveau der Arbeitslosigkeit. Was den Unterschied in den Arbeitslosenquoten der Personen, die außerhalb der EU geboren wurden, und der Gesamtbevölkerung betrifft, so folgen Frankreich und Luxemburg mit 9 Prozentpunkten, Finnland mit 8 Prozentpunkten und Deutschland und Österreich mit 7 Prozentpunkten. Österreich liegt damit genau im Schnitt der EU-27-Länder. Was die Arbeitslosenquoten der Gesamtbevölkerung betrifft, so liegt Österreich mit 4 % allerdings an zweiter Stelle (gemeinsam mit Luxemburg hinter den Niederlanden); Was die Arbeitslosenquoten der im Ausland geborenen Personen betrifft, so nimmt Österreich mit 9 % den sechsten Rang ein (gemeinsam mit Tschechien, Dänemark und Ungarn). Vor Österreich platzieren sich Luxemburg, Slowenien, die Niederlande, Zypern und Großbritannien.

⁵⁵ In Lettland beträgt die Lücke in der Arbeitslosenquote zwischen im EU-Ausland geborenen Personen und der Gesamtbevölkerung 12 Prozentpunkte und stellt somit – mit großem Abstand – den höchsten Unterschied in allen EU-Ländern dar.

Abbildung 4-11: Arbeitslosenquote nach Geburtsland und Geschlecht der 25 bis 54-Jährigen in den EU-Ländern, 2009



Quelle: Eurostat (2011), LFS, DUK-Darstellung.

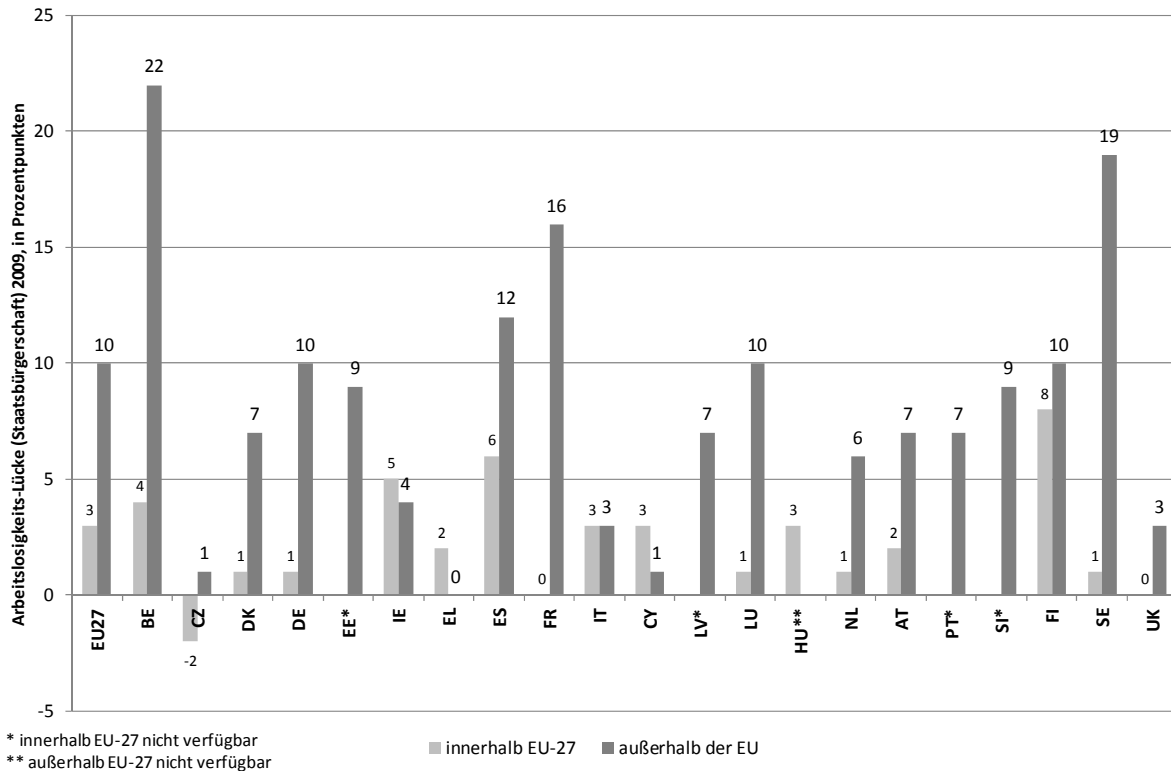
Das geringe Niveau der Arbeitslosigkeit in Österreich, sowohl unter der Gesamtbevölkerung als auch unter den im Ausland geborenen Personen, zeigt sich in nachfolgender Abbildung 4-11, die Arbeitslosenquoten der im Ausland geborenen Personen im Vergleich zur Gesamterwerbsbevölkerung nach Geschlecht differenziert darstellt (25- bis 54-Jährige). Sowohl für Männer als auch für Frauen ist das Niveau der Arbeitslosigkeit in Österreich besonders gering. Bei den Männern weisen nur Luxemburg und die Niederlande geringere Arbeitslosenquoten für alle Männer im Haupterwerbsalter auf; Bei den im Ausland geborenen Männern weisen auch noch Großbritannien, Italien, Dänemark, Tschechien und Zypern niedrigere Arbeitslosenquoten auf. Daher hat Österreich einen relativ großen Unterschied in den Arbeitslosenquoten von im Ausland geborenen Männern im Vergleich zur Gesamterwerbsbevölkerung aufzuweisen, aber – wie gesagt – auf einem sehr niedrigen Niveau. Österreich liegt hier deutlich unter dem Schnitt der EU-27-Länder.

Ähnliches zeigt sich bei Frauen: Lediglich die Niederlande verzeichnen geringere Arbeitslosenquoten der Frauen zwischen 25 und 54 Jahren als Österreich, bei den im Ausland geborenen Frauen hat auch Zypern geringere Arbeitslosenquoten als Österreich. Insgesamt liegt auch der Unterschied in den Arbeitslosenquoten der im Ausland geborenen Frauen im Vergleich zu allen Frauen unter dem Schnitt der EU-27.

Auch die Arbeitslosenquoten werden nicht nur für im Ausland geborene Personen betrachtet, sondern auch für ausländische Staatsangehörige, da die Staatszugehörigkeit insbesondere bei Drittstaatsangehörigen Einfluss auf den Arbeitsmarktzugang hat. Tabelle 0-4 in Anhang III zeigt die Arbeitslosenquoten nach Staatsbürgerschaft und Alter, die Unterschiede in den Arbeitslosenquoten

der Personen mit einer Staatszugehörigkeit eines anderen EU-Landes bzw. eines Drittstaates und der Gesamtbevölkerung im Haupterwerbsalter (25 bis 54) sind in Abbildung 4-12 dargestellt.

Abbildung 4-12: Arbeitslosigkeits-Lücke der Personen mit ausländischer Staatsbürgerschaft (25-54) im Vergleich zur Gesamtbevölkerung (25-54), auf Basis der Erwerbsquoten 2009, in Prozentpunkten



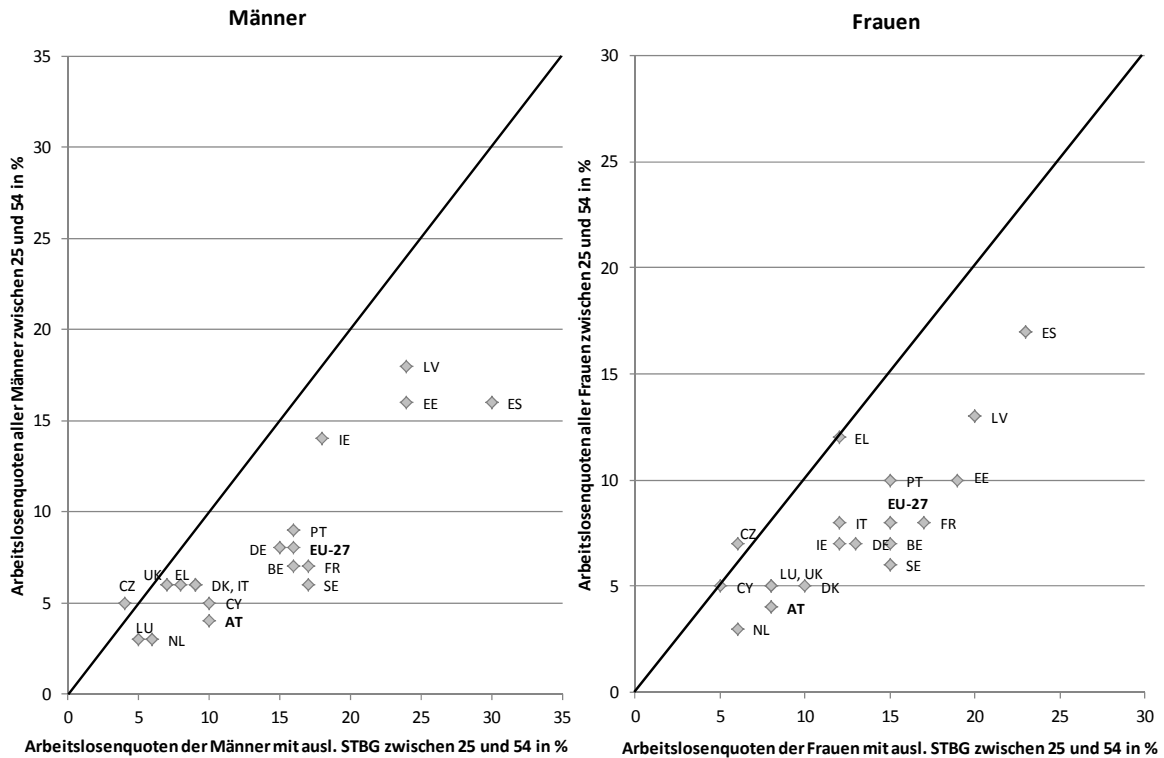
Quelle: Eurostat (2011), LFS, DUK-Darstellung.

Auch hier zeigt sich ein ähnliches Bild wie bei der Betrachtung der Erwerbsquoten: Die Unterschiede in den Arbeitslosenquoten zwischen im EU-Ausland geborenen Personen bzw. Personen mit Staatszugehörigkeit zu einem anderen EU-Land und der Gesamtbevölkerung sind relativ gering und betragen in den meisten EU-Ländern nur wenige Prozentpunkte. Hingegen sind die Unterschiede in den Arbeitslosenquoten bei Personen mit Staatsangehörigkeit eines Landes außerhalb der EU im Vergleich zur Gesamterwerbsbevölkerung deutlich höher als bei der Betrachtung des Geburtslandes. Dieser Unterschied zwischen EU-StaatsbürgerInnen und Drittstaatsangehörigen kann eine Folge von Mobilitätshemmnissen auf dem Arbeitsmarkt sein, kann aber auch auf deutlich unterschiedliche Qualifikationsmuster der beiden Personengruppen zurückzuführen sein. Aus Abbildung 4-12 geht hervor, dass die Unterschiede zwischen den Arbeitslosenquoten der Drittstaatsangehörigen und jenen der Gesamterwerbsbevölkerung in Belgien (22 Prozentpunkte), Schweden (19 Prozentpunkte), Frankreich (16 Prozentpunkte) und Spanien (12 Prozentpunkte) besonders hoch sind. Dieser Unterschied beträgt im EU-27-Schnitt 10 Prozentpunkte, was auch in Deutschland, Luxemburg und Finnland der Fall ist.

Mit einer Arbeitslosigkeits-Lücke bei den Drittstaatsangehörigen von 7 Prozentpunkten liegt Österreich (gemeinsam mit Dänemark, Lettland, und Portugal) deutlich unter dem EU-27-Schnitt. Dieses Ergebnis spiegelt sich auch in Abbildung 4-13 wider, die die Arbeitslosenquoten für Personen

mit ausländischer Staatsbürgerschaft und für die Gesamtbevölkerung derselben Altersgruppe (25 bis 54 Jahre) für Männer und Frauen getrennt darstellt. Es zeigt sich auch hier, dass die Arbeitslosigkeit in Österreich sowohl insgesamt als auch für ausländische StaatsbürgerInnen ein sehr niedriges Niveau aufweist. Es zeigen sich hier aber keine wesentlichen Unterschiede im Vergleich zur Betrachtung der im Ausland geborenen Personen. Insbesondere bei den ausländischen Frauen kann Österreich eines der besten Ergebnisse erzielen.

Abbildung 4-13: Arbeitslosenquote nach Staatsbürgerschaft und Geschlecht der 25 bis 54-Jährigen in den EU-Ländern, 2009



Quelle: Eurostat (2011), LFS, DUK-Darstellung.

Der Vergleich der Output-Indikatoren mit den Ergebnissen des MIPEX im Politikbereich „Mobilität des Arbeitsmarktes“ zeigt, dass die erfolgreichsten Länder in der Integrationspolitik gemäß MIPEX nicht auch gleichzeitig die erfolgreichsten Länder punkto Integration ins Erwerbsleben gemessen an der Erwerbsquote und der Arbeitslosenquote sind. Hier liegt Österreich zusammen mit Dänemark und den Niederlanden an der Spitze.

Zur Frage der Qualität der Erwerbsintegration:

Die Erwerbsquoten sowie die Arbeitslosenquoten geben Auskunft über den Grad der Arbeitsmarktintegration, nicht jedoch über die Qualität der Einbindung in den Arbeitsmarkt. Um der Frage nachzugehen, inwieweit Qualifikationen auf dem Arbeitsmarkt auch entsprechend verwertet werden, wird die Dequalifikationsrate näher beleuchtet. Damit wird einem Aspekt des MIPEX Rechnung getragen, der über die Anerkennung von Qualifikationen, die im Ausland erworben worden sind, einen Bezug zur Verwertbarkeit der mitgebrachten Qualifikationen auf dem Arbeitsmarkt herstellen will.

Die Dequalifikationsrate ergibt sich aus dem Anteil der Personen, die ein hohes Bildungsniveau besitzen (tertiärer Bildungsabschluss bzw. ISCED 5 oder 6⁵⁶), jedoch einen Beruf mit niedrigem oder mittlerem Qualifikationsniveau ausüben (ISCO 4 bis 9⁵⁷) ausüben, an allen beschäftigten Personen mit einem hohen Bildungsniveau nach obiger Abgrenzung. Diese Definition wurde von Eurostat zum Zweck der Studie „Indicators of Immigrant Integration – A Pilot Study“ (2011: 27) vorgenommen.

Die so gemessene Dequalifikationsrate wird in der vorliegenden Studie für im Ausland geborene Personen sowie für ausländische StaatsbürgerInnen verglichen. Die jeweiligen Tabellen mit einer Altersdifferenzierung (Tabelle 0-5 und Tabelle 0-6) finden sich in Anhang III. Es zeigt sich auch hier, dass im Ausland geborene Personen sowie ausländische StaatsbürgerInnen wesentlich häufiger dequalifiziert beschäftigt sind als dies innerhalb der Gesamtbevölkerung der Fall ist. Die Unterschiede variieren aber stark zwischen den EU-Mitgliedstaaten und sind in manchen Ländern gering während sie in anderen sehr ausgeprägt sind. In Österreich liegt die Dequalifikationsrate der Personen im Haupterwerbsalter (25 bis 54) insgesamt mit 21 % relativ hoch. Zwar liegt Österreich damit genau im Schnitt der EU-27, aber lediglich folgende Länder weisen höhere Dequalifikationsraten auf: Belgien, Estland, Irland, Spanien und Zypern. Gleichauf mit Österreich liegen Bulgarien, Griechenland, Frankreich und Großbritannien. Die Unterschiede in den Dequalifikationsraten zwischen im Ausland geborenen Personen (differenziert nach Geburtsland innerhalb der EU und außerhalb der EU) und der Gesamtbevölkerung in der gleichen Altersgruppe sind in nachfolgender Abbildung 4-14 dargestellt.

In manchen Ländern sind die Dequalifikationsraten von in Drittstaaten geborenen Personen im Vergleich zur Gesamtbevölkerung sehr hoch, so etwa in Griechenland, wo die Dequalifikationsrate der in Drittstaaten geborenen Personen um 56 Prozentpunkte über jener der Gesamtbevölkerung liegt. In Italien beträgt dieser Wert 42 Prozentpunkte, in Zypern 31 Prozentpunkte und in Spanien 25 Prozentpunkte. Aber nicht nur in den südlichen Ländern sind die Unterschiede in den Dequalifikationsraten sehr hoch. Auch in Tschechien liegt die Dequalifikationsrate von Personen, die in einem Drittstaat geboren wurden, um 35 Prozentpunkte über der gesamten Dequalifikationsrate. Ebenso zählt Schweden zu den Ländern mit einer hohen Dequalifikationsrate von 23 Prozentpunkten, was deutlich über dem EU-27-Schnitt von 15 Prozentpunkten liegt. Die niedrigsten Unterschiede (unter 10 Prozentpunkte) in den Dequalifikationsraten von Personen, die in einem Drittstaat geboren wurden, relativ zur Gesamtbevölkerung weisen folgende Länder auf: Slowenien, Großbritannien, Irland, Lettland, Luxemburg und Frankreich. Österreich liegt mit 18 Prozentpunkten nur leicht über dem EU-Schnitt.

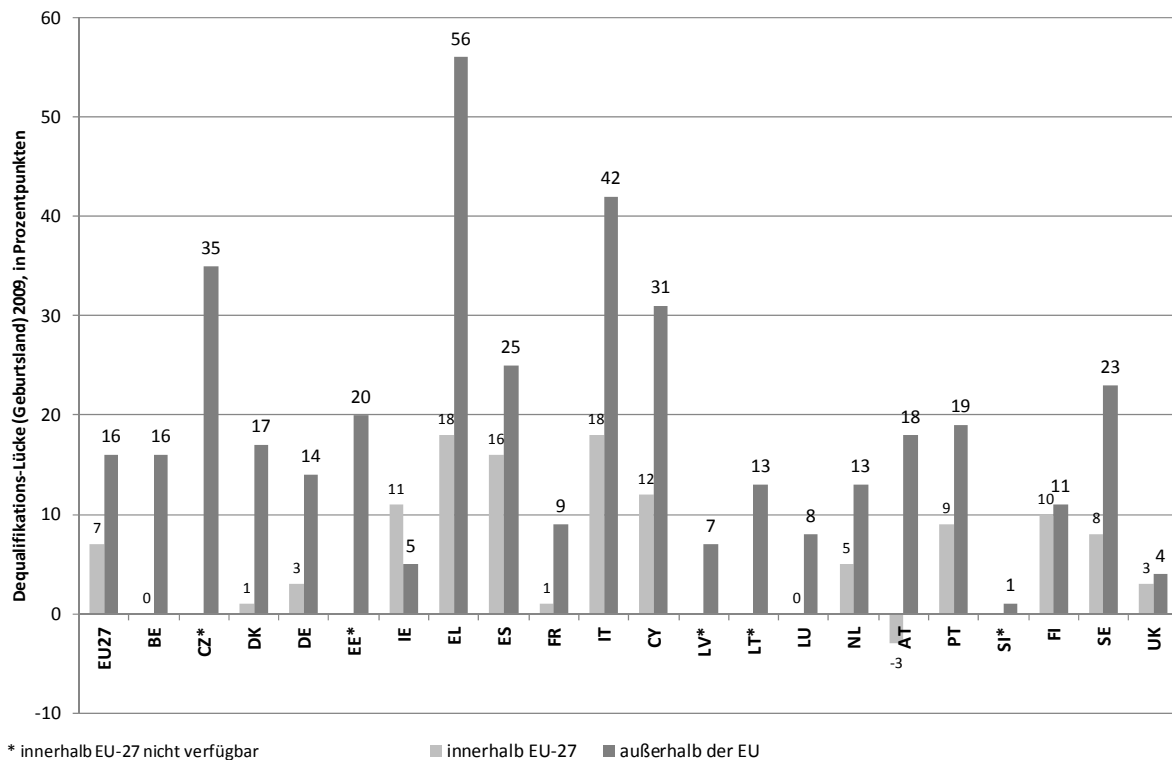
⁵⁶ ISCED ist die international gebräuchliche Bildungsklassifikation und steht für International Standard Classification of Education. In Österreich entsprechen die Stufen ISCED 0 bis 2 der Kategorie ‚höchstens Pflichtschulabschluss‘, ISCED 3 entspricht dem Lehrabschluss, ISCED 4 entspricht einem Maturaabschluss und ISCED 5 und 6 entsprechen universitären Ausbildungen. (vgl.

http://www.statistik.at/web_de/klassifikationen/klassifikationsdatenbank/weitere_klassifikationen/bildungsklassifikation/index.html, zuletzt abgerufen am 12.03.2012)

⁵⁷ ISCO ist die international gebräuchliche Berufsklassifikation und steht für International Standard Classification of Occupations. In Österreich entspricht die Stufe 0 ‚Angehörige der regulären Streitkräfte‘, Stufe 1 ‚Führungskräfte‘, Stufe 2 ‚Akademische Berufe‘ und Stufe 3 ‚TechnikerInnen‘, Stufe 4 ‚Bürokräfte‘, Stufe 5 ‚Dienstleistungsberufe und VerkäuferInnen‘, Stufe 6 ‚Fachkräfte in Land- und Forstwirtschaft und Fischerei‘, Stufe 7 ‚Handwerksberufe‘, Stufe 8 ‚BedienerInnen von Anlagen und Maschinen‘ und Stufe 9 ‚Hilfsarbeitskräfte‘. (vgl.

http://www.statistik.at/KDBWeb/kdb_VersionAuswahl.do, zuletzt abgerufen am 12.03.2012)

Abbildung 4-14: Dequalifikations-Lücke der im Ausland geborenen Personen (25-54) im Vergleich zur Gesamtbevölkerung (25-54), auf Basis der Dequalifikationsraten 2009, in Prozentpunkten



Quelle: Eurostat (2011), LFS, DUK-Darstellung.

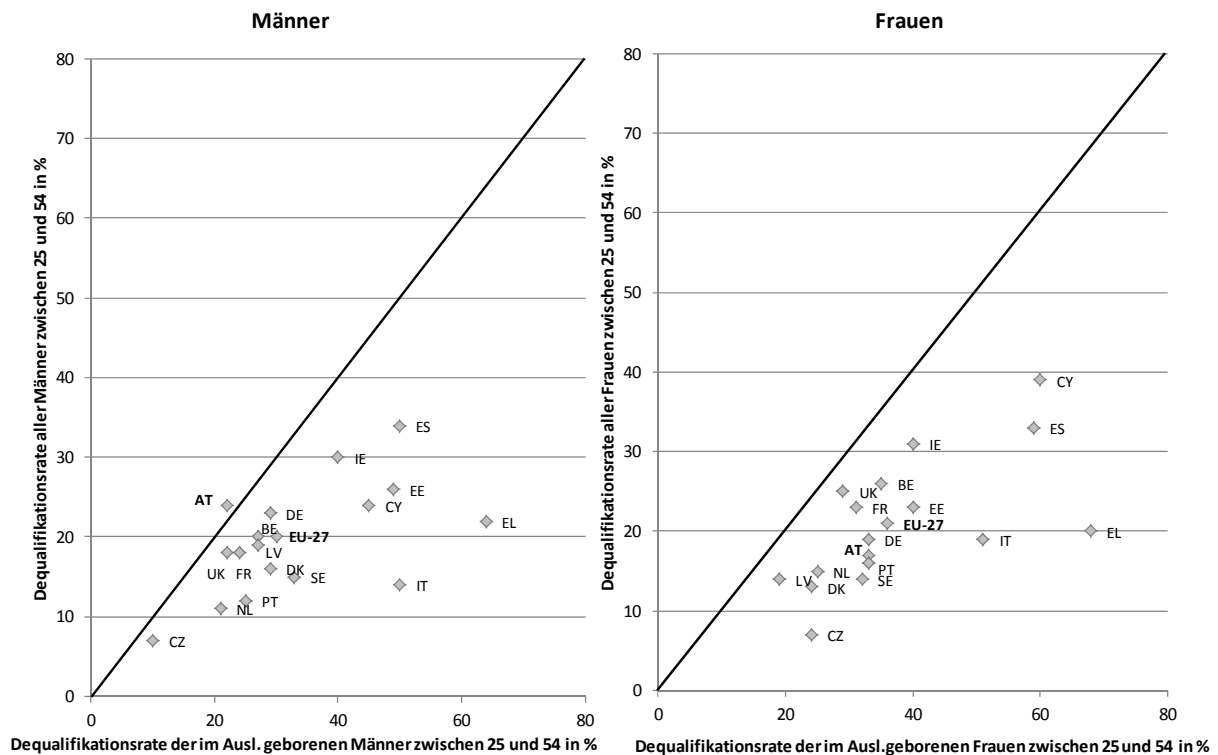
Auch hier zeigt sich, dass Personen, die in einem EU-Mitgliedsland geboren wurden, im Vergleich zu jenen, die in einem Drittstaat geboren wurden, besser gestellt sind. Die höchsten Unterschiede in den Dequalifikationsraten zwischen im EU-Ausland geborenen Personen und jenen der Gesamtbevölkerung liegen bei 18 Prozentpunkten, wobei diese Höchstwerte in Griechenland und Italien zu finden sind, gefolgt von Spanien mit 16 Prozentpunkten. Deutlich höher als im EU-27-Schnitt (7 Prozentpunkte) liegen die Werte für Zypern (12 Prozentpunkte), Irland (11 Prozentpunkte) und Finnland (10 Prozentpunkte). Österreich ist das einzige Land, in dem die Dequalifikationsraten der im EU-Ausland geborenen Personen niedriger sind als jene der Gesamtbevölkerung, und zwar um 3 Prozentpunkte. Jedoch sind gibt es in Österreich ausgeprägte geschlechtsspezifische Unterschiede, die aus Abbildung 4-15 hervorgehen.

In einigen Ländern gibt es kaum Unterschiede in den Dequalifikationsraten von im Ausland geborenen Personen und der Gesamtbevölkerung nach Geschlecht; allerdings liegen die Dequalifikationsraten für Frauen (unabhängig von ihrem Geburtsland) stets zum Teil deutlich über jenen der Männer. Dies ist in Großbritannien, Zypern, Italien, den Niederlanden, Frankreich oder Belgien der Fall. Im Gegensatz dazu sind in Dänemark, Schweden oder Irland keine nennenswerten Unterschiede nach dem Geschlecht feststellbar.

In Österreich sind die Unterschiede nach Geschlecht hingegen stark ausgeprägt: Während bei Männern die Dequalifikationsraten der im Ausland geborenen Personen niedriger sind als in der Gesamtbevölkerung, sind sie bei Frauen deutlich höher. In geringerem Ausmaß ist dies auch in Deutschland der Fall. Österreich und Deutschland sind beides Länder, die traditionell vom Modell des

männlichen Alleinverdieners geprägt sind. Dadurch ist die Erwerbstätigkeit von Frauen nach wie vor gegenüber der Erwerbstätigkeit der Männer minder bewertet. Dies äußert sich auch in den höheren Dequalifikationsraten von Frauen, wobei Frauen mit einem ausländischen Geburtsort noch verstärkt von Dequalifizierung betroffen sind.

Abbildung 4-15: Dequalifikationsrate nach Geburtsland und Geschlecht der 25 bis 54-Jährigen in den EU-Ländern, 2009



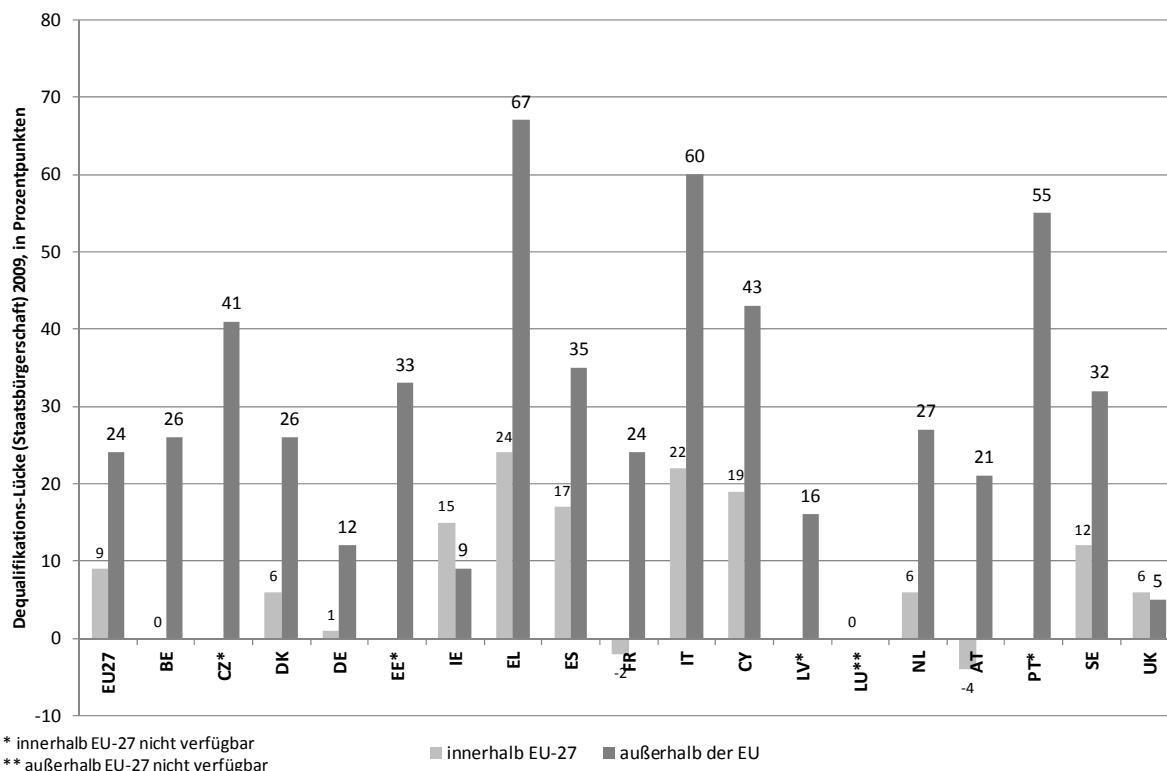
Quelle: Eurostat (2011), LFS, DUK-Darstellung.

Auch die Dequalifikationsraten werden nicht nur nach dem Kriterium des Geburtslandes differenziert, sondern auch nach dem Kriterium der Staatsbürgerschaft. In den meisten EU-Ländern sind die Dequalifikationsraten von Personen mit ausländischer Staatsbürgerschaft höher als von Personen, die im Ausland geboren wurden. Das zeigt, dass die Staatsbürgerschaft einen Unterschied macht, wobei allerdings zu berücksichtigen ist, dass sich hinter der Staatsbürgerschaft häufig eine lange Aufenthaltsdauer versteckt und damit eine längere Erwerbsintegration.

Es zeigt sich auch hier wieder, dass die Dequalifikationsraten im Vergleich zur Gesamtbevölkerung unter Drittstaatsangehörigen in den südlichen Ländern eklatant hoch sind. So etwa liegt der Unterschied in den Dequalifikationsraten zwischen Drittstaatsangehörigen und der Gesamtbevölkerung derselben Altersgruppe (24 bis 54 Jahre) in Griechenland bei 67 Prozentpunkten, in Italien bei 60 Prozentpunkten, in Portugal bei 55 Prozentpunkten, in Zypern bei 43 Prozentpunkten und in Spanien bei 35 Prozentpunkten. Auch in Tschechien ist die Dequalifikationsrate der Drittstaatsangehörigen um 41 Prozentpunkte höher als jene der Gesamtbevölkerung, in Estland um 33 Prozentpunkte. Aber auch in Schweden liegt die Dequalifikationsrate von Personen mit Staatsbürgerschaft eines Landes außerhalb der EU um 32 Prozentpunkte höher, in den Niederlanden um 27 Prozentpunkte und in Dänemark um 26 Prozentpunkte. In Österreich liegt dieser Unterschied

bei 21 Prozentpunkten, womit Österreich sogar unter dem Schnitt der EU-27 liegt (24 Prozentpunkte). Geringere Unterschiede in den Dequalifikationsraten weisen nur Deutschland (12 Prozentpunkte), Irland (9 Prozentpunkte), Lettland (16 Prozentpunkte) und Großbritannien (5 Prozentpunkte) auf.

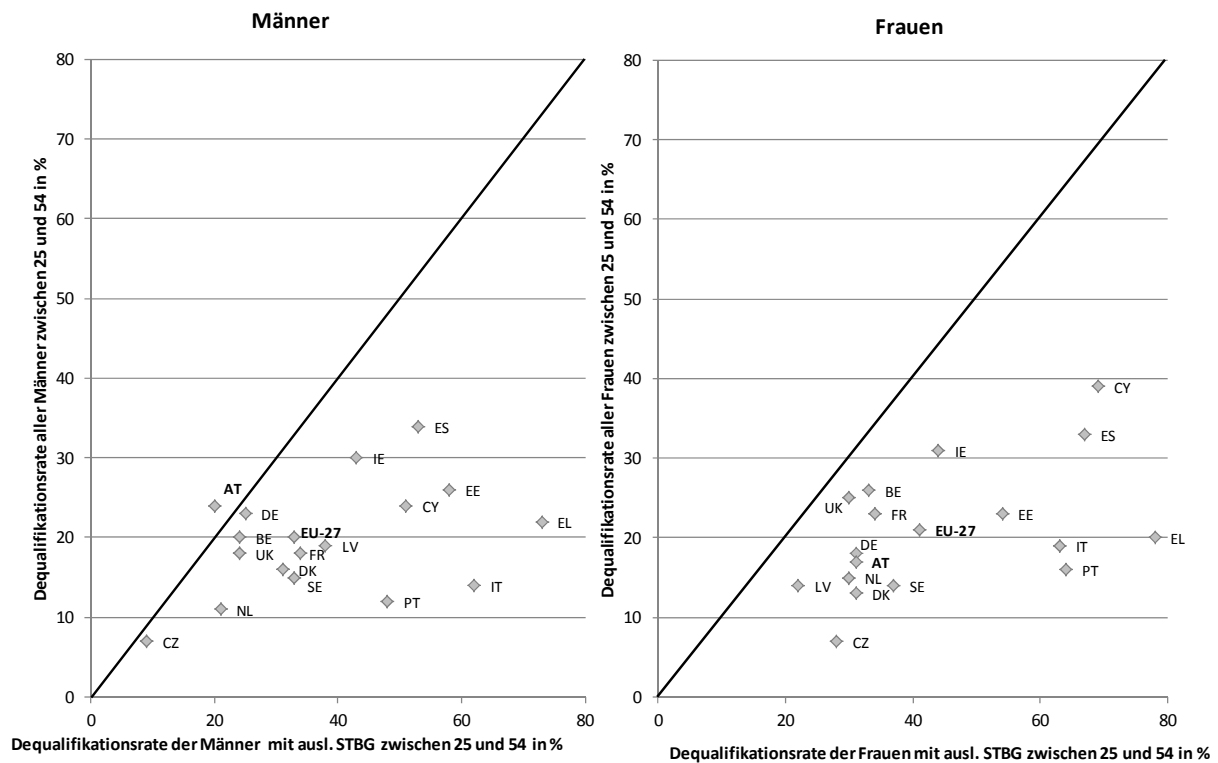
Abbildung 4-16: Dequalifikations-Lücke der Personen mit ausländischer Staatsbürgerschaft (25-54) im Vergleich zur Gesamtbevölkerung (25-54), auf Basis der Erwerbsquoten 2009, in Prozentpunkten



Quelle: Eurostat (2011), LFS, DUK-Darstellung.

Was die geschlechtsspezifischen Unterschiede in den Dequalifikationsraten von Personen mit ausländischer und inländischer Staatsbürgerschaft betrifft (Abbildung 4-17), so haben wir ein ähnliches Ergebnis wie bei der Betrachtung des Geburtslandes. Geringe Unterschiede in den Dequalifikationsraten von Männern und Frauen sowie gleiche Abstände in den Dequalifikationsraten von Personen mit ausländischer Staatsbürgerschaft zur Gesamtbevölkerung zeigen sich in Dänemark und Irland. Höhere Dequalifikationsraten weisen Frauen mit inländischer sowie mit ausländischer Staatsbürgerschaft im Vergleich zu den Männern in Großbritannien, Zypern, Estland, Italien, Niederlande, Schweden, Belgien und Portugal auf. Die Unterschiede in den Dequalifikationsraten nach Staatsangehörigkeit verändern sich in diesen Ländern zwischen Männern und Frauen daher kaum. Auch hier sind es wieder Österreich und Deutschland, deren Unterschiede in den Dequalifikationsraten zwischen Personen mit ausländischer Staatsbürgerschaft im Vergleich zur gesamten Bevölkerung unter Männern deutlich geringer sind als unter Frauen. Die schlechtere Position von Frauen am Arbeitsmarkt mit Verstärkung durch die ausländische Staatsbürgerschaft zeigt sich abermals.

Abbildung 4-17: Dequalifikationsrate nach Staatsbürgerschaft und Geschlecht der 25 bis 54-Jährigen in den EU-Ländern, 2009



Quelle: Eurostat (2011), LFS, DUK-Darstellung.

Auch dieser Output-Indikator der Verwertbarkeit der mitgebrachten Qualifikationen vermittelt ein anderes Bild der Arbeitsmarktintegration als der MIPEX.

Die Länder, die dem MIPEX zufolge eine besonders gute Integrationspolitik auf dem Arbeitsmarkt betreiben, nämlich Schweden, Portugal, Niederlande, Spanien, Dänemark und Italien, schneiden bei der Dequalifikationsrate von Personen mit ausländischem Geburtsort bzw. ausländischer Staatsbürgerschaft – insbesondere bei Drittstaatsangehörigen – besonders schlecht ab. Damit wird deutlich, dass der MIPEX nicht die Rahmenbedingungen erfassen kann, die für die Qualität der Arbeitsmarktintegration von MigrantInnen ausschlaggebend sind.

4.3 Politikbereich „Familienzusammenführung“

Laut Hailbronner (2004: 6) äußern sich die migrationspolitischen Vorstellungen der EU-Mitgliedstaaten im Familiennachzug in besonders deutlicher Weise. Was damit gemeint ist, ist auf den ersten Blick nicht klar, bei näherem Hinsehen spiegelt sich darin jedoch die jeweilige nationale Familienpolitik, die nicht nur die einheimische Bevölkerung einschließt sondern auch Zuwandererfamilien.

4.3.1 Input-Indikator MIPEX

Der Politikbereich „Familienzusammenführung“ ist einer jener Bereiche, bei denen Österreich im MIPEX stark unterdurchschnittlich abschneidet. Österreichs Familienzusammenführungspolitik wird

mit 41 Indexpunkten zwar als ‚halbwegs günstig‘ eingestuft, liegt damit aber nur auf Platz 27 von 31. Der Durchschnitt der EU-15 liegt bei 61,5 Punkten, der EU-12-Durchschnitt bei 57,9 Punkten. Wie bereits erwähnt ist der Politikbereich „Familienzusammenführung“ durch europäische Vorgaben geregelt. Zur Geltung kommt hier insbesondere die sogenannte Familienzusammenführungsrichtlinie (RL 2003/86/EG). Dass diese Richtlinie in den meisten europäischen Ländern relativ gut umgesetzt wurde, zeigt sich im vergleichsweise hohen Durchschnitt sowie in der geringen Streuung zwischen den Ländern. Der Unterschied zwischen dem Schnitt der ‚alten‘ und der ‚neuen‘ EU-Mitgliedsstaaten ist hier deutlich geringer als in Politikbereichen, die nicht in diesem Ausmaß von europäischen Richtlinien geregelt werden.

Eine ‚günstige‘ oder zumindest ‚tendenziell günstige‘ Politik zur Familienzusammenführung verfolgen dem MIPEX zufolge die südeuropäischen, familialistischen Länder Portugal, Spanien und Italien, die nordischen Länder Schweden, Finnland, Norwegen, die ‚neuen‘ EU-Länder Slowenien, Polen, Tschechien, Estland, Rumänien und Ungarn sowie Belgien und Luxemburg. Auch die Politik der Familienzusammenführung in den traditionellen Einwanderungsländern Kanada und USA wird als ‚günstig‘ oder zumindest ‚tendenziell günstig‘ angesehen.

Insgesamt zeigt sich, dass jene Länder im Politikbereich „Familienzusammenführung“, d.h. im Wesentlichen bei der Umsetzung der Familienzusammenführungsrichtlinie, recht hoch bewertet werden, deren Sozialmodell stark familialistisch geprägt ist. In diesen Ländern, nämlich Portugal, Spanien und Italien, kommt der Familie eine zentrale Stellung als Garant sozialer Sicherheit zu. (vgl. Mau/Verwiebe 2009: 58) Die Familie wird hier als Einheit gesehen, die zu einem hohen Grad für die soziale Sicherung ihrer Mitglieder verantwortlich ist. Damit ist es naheliegend, dass Familienzusammenführung als zentral im Bereich der Migrationspolitik angesehen wird.

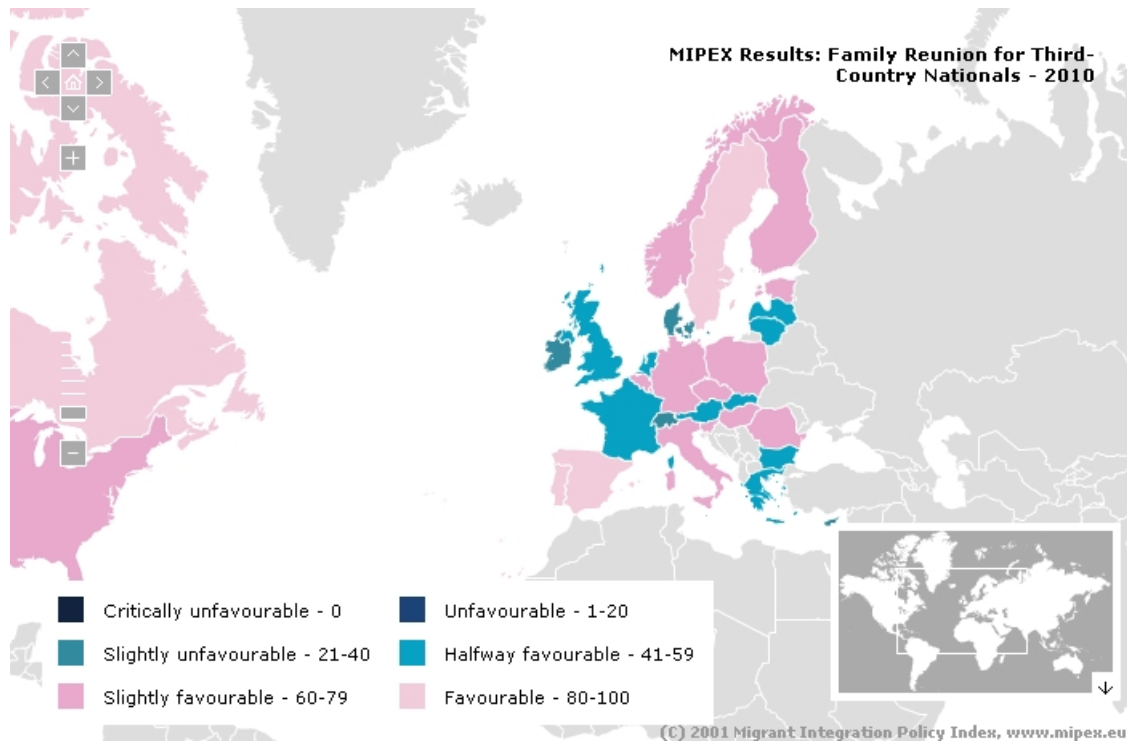
Ebenso schneiden die sozialdemokratischen Länder Schweden, Finnland und Norwegen recht gut ab, was die Umsetzung der Familienzusammenführungsrichtlinie betrifft. In diesen Ländern steht nicht die Funktion der sozialen Absicherung durch die Familie dahinter, sondern vielmehr der hohe Stellenwert der Egalität der Geschlechter innerhalb der Gesellschaft. Somit ist in diesen Ländern auch das allgemeine Recht auf Familie⁵⁸ von Bedeutung, das nach dem Egalitätsgrundsatz jedem/r gewährt werden muss. Daran zeigt sich auch, dass die sozialdemokratischen Länder relativ stark individualisierte Gesellschaften sind. Das politische Regime dieser Länder wird auch als individualistisch-egalitäres Wohlfahrtsregime bezeichnet. (vgl. Holtmann et.al. 2006: 33)

Österreich ist geprägt von der traditionell hohen Bedeutung des männlichen Ernährermodells („male breadwinner-model“), welches besagt, dass die haushaltsökonomische Absicherung stark vom Erwerbseinkommen des Mannes abhängt und die Arbeitsleistung der Frau informell im Haushalt und im Bereich der Kinder- und Altenbetreuung erfolgt bzw. wenn möglich ein geringes zusätzliches Einkommen am Erwerbsarbeitsmarkt erzielen kann. (vgl. Bergmann/Papouschek/Sorger 2010: 6f; Biffi 2010; Cass 1998: 41; Leitner/Wroblewski 2005: 14f; Wroblewski 2000: 12) Länder mit einem stark ausgeprägten Ernährermodell sind neben Österreich auch Irland, Deutschland, die Niederlande, Großbritannien, ein moderates Ernährermodell weist Frankreich auf. (vgl. Ostner 1995: 10) In jenen Ländern hat das Einkommen des Haupternährers (meist ist das der Mann) einen besonders hohen Stellenwert für die soziale Absicherung aller Familienmitglieder. Entsprechend wird relativ restriktiv

⁵⁸ Hier etwa ist das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens (Artikel 8 EMRK) von Bedeutung.

bei der Familienzusammenführung vorgegangen, da der Erfolg der Ankerperson am Arbeitsmarkt als Voraussetzung dafür gesehen werden kann, dass die gesamte Familie nicht in existenzielle Schwierigkeiten gerät. Die Länder mit einem am männlichen Hauptverdiener ausgerichteten Familienmodell schneiden im Politikbereich „Familienzusammenführung“ bei MIPEX unterdurchschnittlich ab.

Abbildung 4-18: Familienzusammenführung, MIPEX III 2010



1 Portugal	90,6	10 Poland	67,1	17 Germany	60,2	23 Bulgaria	51,3
2 Canada	89,2	11 Luxembourg	66,7	EU 27	59,9	24 Greece	49,2
3 Spain	84,6	12 United States	66,7	18 Lithuania	59,0	25 Malta	48,1
4 Sweden	84,4	13 Czech Republic	66,5	EU 12	57,9	26 Latvia	46,3
5 Slovenia	74,8	14 Estonia	64,8	EU 10	57,9	27 Austria	40,8
6 Italy	73,5	15 Romania	64,6	19 Netherlands	57,6	28 Switzerland	39,8
7 Finland	69,8	EU 15	61,5	20 UK (Great Britain)	53,8	29 Cyprus	39,2
8 Belgium	68,3	16 Hungary	60,6	21 Slovakia	52,9	30 Denmark	37,0
9 Norway	67,5	EU 25	60,2	22 France	51,6	31 Ireland	33,8

Quelle: www.mipex.eu, zuletzt abgerufen am 11.01.2012.

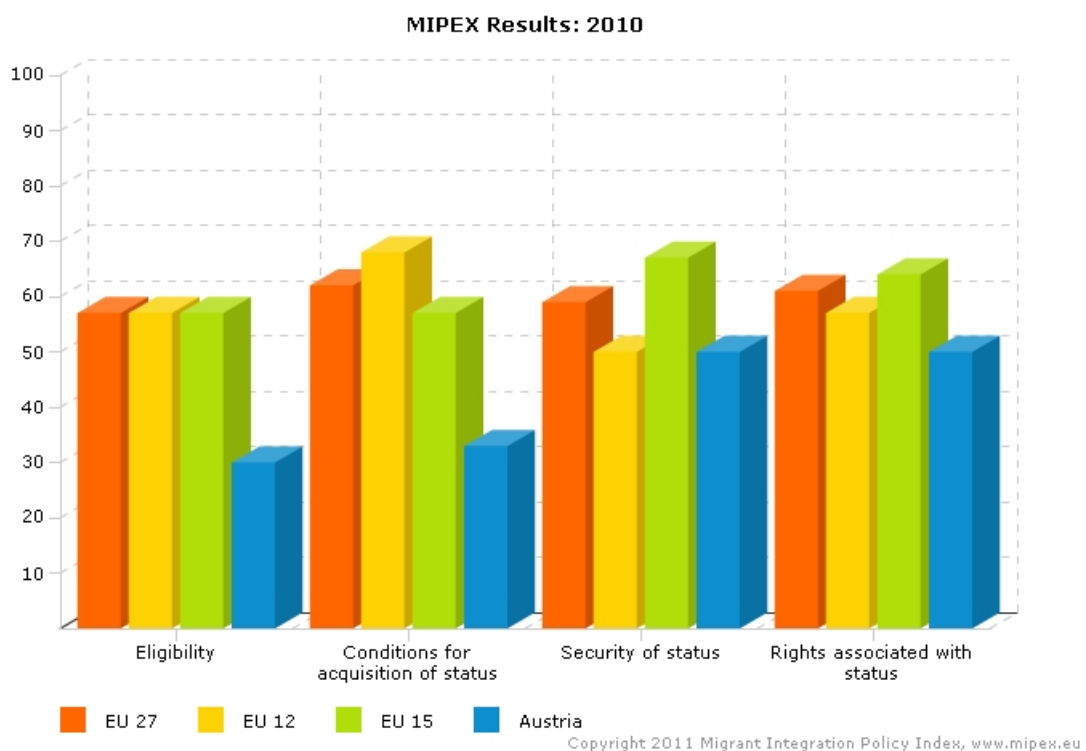
Der Politikbereich „Familienzusammenführung“ besteht bei MIPEX aus den Dimensionen „Kriterien für die Familienzusammenführung“, „Bedingungen für die Statusbewilligung“, „Statussicherheit“ und „Mit dem Status verbundene Rechte“ (siehe dazu Abbildung 3-2 auf Seite 61). Das schlechte Ergebnis Österreichs ist hauptsächlich auf die geringe Punktzahl in den Dimensionen ‚Kriterien‘ sowie ‚Bedingungen für die Einbürgerung‘ zurückzuführen. In diesen Dimensionen erreicht Österreich 30 bzw. 33,3 Punkte und liegt damit weit unter dem Schnitt der ‚alten‘ sowie der ‚neuen‘ EU-Länder.

Es ist anzumerken, dass die ‚neuen‘ EU-Länder bei allen Dimensionen schlechter abschneiden als die ‚alten‘ EU-Länder, mit Ausnahme der Bedingungen für die Statusbewilligung. Das bedeutet, dass an die Erteilung eines Aufenthaltstitels im Rahmen der Familienzusammenführung in den EU-12-Ländern zwar vergleichsweise wenige Bedingungen geknüpft sind, dass aber die Kriterien für die

Familienzusammenführung strenger und die Stattsicherheit und die mit dem Status verbundenen Rechte geringer ausgeprägt sind.

Die ‚Kriterien‘ für die Familienzusammenführung orientieren sich in Österreich an der Familienzusammenführungsrichtlinie (RL 2003/86/EG), indem man den Spielraum in der nationalen Gesetzgebung (Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz – NAG) voll nutzt, d.h. sich an den Mindestanforderungen orientiert. Die Umsetzung dieser Richtlinie erfolgte in jenen Ländern, die bei MIPEX eine hohe Punktzahl erzielen, wesentlich breiter als in Österreich.

Abbildung 4-19: Politikbereich Familienzusammenführung, Österreich im EU-Vergleich, MIPEX III 2010



	ELIGIBILITY	ACQUISITION CONDITIONS	SECURITY OF STATUS	RIGHTS ASSOCIATED	FAMILY REUNION
EU 27	57,0	62,1	59,3	61,1	59,9
EU 12	56,7	68,1	50,0	56,9	57,9
EU 15	57,3	57,4	66,7	64,4	61,5
Austria	30,0	33,3	50,0	50,0	40,8

Quelle: www.mipex.eu, zuletzt abgerufen am 11.01.2012.

So ist etwa die Zuwanderung von PartnerInnen im Rahmen der Familienzusammenführung in Österreich auf eine Ehe oder eine eingetragene Partnerschaft beschränkt. Länder, die bei MIPEX besonders gut abschneiden, also Schweden, Portugal, Kanada, Finnland, die Niederlande, Norwegen und Spanien, weiten das Recht auf Familienzusammenführung auch auf nicht eheliche nicht eingetragene LebenspartnerInnen aus. Ebenso gibt es in diesen Ländern keinerlei Altersbeschränkung für die Zusammenführung von Ehe- oder LebenspartnerInnen. In Österreich hingegen wurde im Jahr 2010 eine Altersgrenze von 21 Jahren eingeführt. (vgl. §2 Abs. 1 NAG) Das Recht auf Familienzusammenführung mit drittstaatsangehörigen Ankerpersonen gilt in Österreich auch für

minderjährige ledige Kinder⁵⁹, nicht aber für abhängige volljährige Kinder oder Verwandte in gerader aufsteigender Linie ersten Grades.⁶⁰ Die Ausweitung auf diese Verwandtschaftsgruppen wäre der Familienzusammenführungsrichtlinie zufolge möglich. Die im MIPEX stark punktenden Länder Schweden, Portugal und Kanada räumen diesen Verwandtschaftsgruppen das Recht auf Familienzusammenführung ein, ebenso die ‚neuen‘ EU-Länder Tschechien, Litauen, Rumänien und Slowenien. In Finnland, den Niederlanden und Norwegen haben diese Verwandtschaftsgruppen unter bestimmten Voraussetzungen Recht auf Familienzusammenführung.

Jedoch hinkt der Vergleich zwischen Ländern in der ‚Mitte‘, z.B. Österreich und Deutschland. Hier gibt es in weiten Bereichen die gleiche Rechtslage, mit Abweichungen, die einmal in dem einen Land dann wieder in dem anderen Land großzügiger oder enger definiert sind. Trotzdem werden Österreich in Summe deutlich weniger Punkte zugeordnet als Deutschland. Insgesamt werden im Politikfeld Kriterien für die Familienzusammenführung Österreich 30 Punkte gegeben und Deutschland 55.

Auch bei den ‚Bedingungen für die Statusbewilligung‘ wird Österreich im MIPEX relativ schlecht beurteilt, nämlich als ‚tendenziell ungünstig‘. Bei dieser Dimension liegt Österreich sogar an vorletzter Stelle, vor der Schweiz. Die schlechte Position Österreichs ergibt sich daraus, dass die Möglichkeit der Familienzusammenführung vom Vorhandensein bestimmter Wohnverhältnisse⁶¹ und einer alle Risiken abdeckenden Krankenversicherung, die in Österreich in hohem Ausmaß an Erwerbstätigkeit geknüpft ist, abhängt. (vgl. §11 Abs. 2 NAG) Negativ fällt auch ins Gewicht, dass die Kosten in Zusammenhang mit der Familienzusammenführung vergleichsweise hoch sind.⁶² Allerdings sind mit einem Familienzusammenführungsverfahren lediglich in Spanien und Dänemark keine Kosten verbunden.

Die Politik in den Dimensionen ‚Statussicherheit‘ und ‚Mit dem Status verbundene Rechte‘ wird für Österreich zwar als ‚halbwegs günstig‘ und damit besser als in den Dimensionen ‚Kriterien‘ und ‚Bedingungen für die Statusbewilligung‘ eingeschätzt. Trotzdem liegt Österreich unter dem Schnitt der Europäischen Länder. Dass die ‚Statussicherheit‘ in Österreich im Fall von Familiennachzugsfällen als relativ niedrig eingeschätzt wird, liegt daran, dass die Gründe für Ablehnung, Widerruf oder Zurückweisung des Status vergleichsweise vielfältig sind. Als Negativum wird im MIPEX für Österreich angeführt, dass eine Verlängerung eines Aufenthaltstitel von Familienangehörigen nicht nur abgelehnt, widerrufen oder zurückgewiesen werden kann, wenn der Aufenthalt öffentlichen Interessen widerspricht oder keine Partnerschaft mehr, im Sinne des Art. 8 EMRK, vorliegt, sondern auch, wenn es innerhalb eines bestimmten Zeitraumes zu einer Trennung kommt⁶³ oder die Voraussetzungen für das Recht auf Familienzusammenführung nicht länger erfüllt werden⁶⁴. Ähnliche

⁵⁹ Dazu gehören auch adoptierte Kinder und Stiefkinder. (vgl. RL 2003/86/EG, Art. 4 Abs. 1)

⁶⁰ Die Familienzusammenführungsrichtlinie spricht hier von nicht verheirateten volljährigen Kindern, die aufgrund ihres Gesundheitszustands nicht selbst für ihren Lebensunterhalt aufkommen können. (vgl. RL 2003/86/EG, Art. 4 Abs. 3)

⁶¹ Der Nachweis einer Unterkunft, die für eine vergleichbar große Familie als ortsüblich angesehen wird, ist erforderlich. (vgl. §11 Abs.2 NAG). Diese Regelung geht auf die Zeit der Gastarbeitermigration zurück, als der Arbeitgeber eine adäquate Wohnung zur Verfügung stellen mußte.

⁶² Laut Homepage des Bundesministeriums für Inneres beträgt die Erteilungsgebühr für Aufenthaltstitel von Familienangehörigen 100 € bei befristeten Aufenthaltstiteln und 150 € bei unbefristeten. Hinzu kommt eine Personalisierungsgebühr (Abnahme von Foto und Unterschrift) von 10 €. (vgl.

http://www.bmi.gv.at/cms/bmi_niederlassung/, zuletzt abgerufen am 26.01.2012)

⁶³ Der entsprechende Indikator bei MIPEX bezieht sich auf einen Zeitraum von drei Jahren.

⁶⁴ Ausnahmen sind gemäß Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz der Tod des Partners, Scheidung, wenn der Partner überwiegend Schuld daran hat, Zwangsehe oder häusliche Gewalt (Vorliegen einer einstweiligen Verfügung)

Regelungen gibt es aber in den meisten anderen Europäischen Ländern auch. Nur die Länder Kanada, Italien, Polen und Spanien sind großzügiger. In diesen Ländern führen lediglich Gründe wie eine tatsächliche und ernste Bedrohung der Öffentlichkeit oder der nationalen Sicherheit oder ein bewiesener Betrug bei der Beantragung des Aufenthaltstitels zu Verlust, Widerruf oder Zurückweisung des Status.

Gemäß § 27 Abs. 1 NAG in der alten Fassung hatten Familienangehörige mit einer Niederlassungsbewilligung ein eigenständiges Niederlassungsrecht und damit Statussicherheit. Gemäß § 27 Abs. 1 NAG in der geltenden Fassung trifft dies auf alle Familienangehörige mit einer „Rot-Weiß-Rot – Karte plus“, einer „Niederlassungsbewilligung“, einer „Niederlassungsbewilligung – ausgenommen Erwerbstätigkeit“ und einem AT „Familienangehöriger“ zu.

In der Dimension ‚Mit dem Status verbundene Rechte‘ erzielt Österreich mit 50 Punkten ebenfalls nur ein unterdurchschnittliches Ergebnis. Im Schnitt der EU-27 und der EU-15-Länder ist diese Dimension ‚tendenziell günstig‘, in Österreich nur ‚halbwegs günstig‘. Das Ergebnis kommt dadurch zustande, dass in Österreich ‚Eigenständige Aufenthaltsberechtigungen für PartnerInnen und Kinder ab der Volljährigkeit‘ und ‚Eigenständige Aufenthaltsberechtigungen für andere Verwandte‘⁶⁵ nicht vorgesehen sind. Das ist in den Zugangskriterien begründet, d.h. Österreich wendet das Recht auf Familienzusammenführung mit drittstaatsangehörigen Ankerpersonen nicht auf volljährige Kinder – auch wenn diese aus gesundheitlichen Gründen nicht für sich selbst sorgen können – sowie auf andere direkte Verwandte an. Hingegen haben gemäß § 27 Abs. 1 NAG in der alten Fassung Familienangehörige mit einer Niederlassungsbewilligung ein eigenständiges Niederlassungsrecht, und das müsste in diesem Bereich der Bewertung zugrunde gelegt werden. Liegen die Voraussetzungen nicht mehr vor, ist dem Familienangehörigen eine Niederlassungsbewilligung auszustellen, deren Aufenthaltswitz jedenfals dem bisherigen Aufenthaltswitz entspricht, wenn die allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen erfüllt werden.

4.3.2 Output-Indikatoren: Empirische Evidenz

Der Politikbereich der „Familienzusammenführung“ ist ein Politikbereich, der von europarechtlichen Vorgaben beeinflusst wird, der aber als Folge der Subsidiarität und unterschiedlicher Gesellschaftsmodelle von den Mitgliedstaaten der Europäischen Union unterschiedlich gestaltet wird. Die Familienzusammenführungspolitik ist darüber hinaus davon geprägt, dass die Sicherung des Familieneinkommens gewährleistet sein muss und dem Staat keine zuzätzlichen Kosten entstehen sollen.

Die Bedeutung, die die Familienzusammenführung innerhalb der Zuwanderungspolitik einnimmt, geht aus den Gründen der erstmaligen Erteilung eines Aufenthaltstitels hervor (Abbildung 4-20). Die Zusammensetzung der gültigen Aufenthaltstitel nach dem Grund für ihre Ausstellung ist allerdings weniger eindeutig (Tabelle 4-1), da die Gründe für die Zuwanderung in unterschiedlichen Regelungen des Daueraufenthalts untergehen. Die höchste Zahl von gültigen Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige haben bevölkerungsreiche Länder wie Deutschland mit 3,7 Millionen, gefolgt von Italien mit 3,5 Millionen, Spanien mit knapp 3 Millionen und Frankreich mit 2,3 Millionen. Griechenland und Österreich haben jeweils etwa eine halbe Million gültige Aufenthaltstitel, Lettland, die Niederlande,

⁶⁵ Die Familienzusammenführungsrichtlinie (RL 2003/86/EG) spricht von Verwandten in gerader aufsteigender Linie ersten Grades.

Belgien, Portugal und Schweden jeweils zwischen 300.000 und 400.000. In den ‚neuen‘ EU-Ländern Tschechien, Estland, Irland, Polen, Zypern, Ungarn, Slowenien, Rumänien, Slowakei, Bulgarien und Malta, aber auch in Finnland, gibt es deutlich weniger gültige Aufenthaltstitel von Drittstaatsangehörigen, nämlich jeweils weniger als 300.000, zum Teil sogar weniger als 100.000.

Was den Anteil der gültigen Aufenthaltstitel an der Gesamtbevölkerung (am 1.1.2011) betrifft, so haben die baltischen Länder Lettland und Estland (16,7 % bzw. 15,6 %)⁶⁶ sowie Zypern (13,9 %) besonders hohe Werte, was sich aus ihrer jeweiligen politischen Vergangenheit ergibt. Den nächsthöchsten Anteil gültiger Aufenthaltstitel von Drittstaatsangehörigen an der Gesamtbevölkerung weist Spanien mit 6,4 % auf, gefolgt von Italien mit 5,8 %. Danach reiht sich Österreich mit 5,5 % ein. Dies bedeutet, dass Österreich im Verhältnis zur Bevölkerungsgröße eine sehr große Zahl von legal ansässigen Drittstaatsangehörigen hat. In Griechenland und Deutschland beträgt dieser Anteil jeweils 4,6 %, in Slowenien 4,2 %. Zwischen 3 und 3,5 % liegen Frankreich, Schweden, Belgien, Portugal und Irland; die restlichen Länder haben einen Anteil gültiger Aufenthaltstitel gemessen an der Gesamtbevölkerung von weniger als 3 %.

Tabelle 4-1: Gültige Aufenthaltstitel nach dem Grund für die Erteilung, 31.12.2010

	Insgesamt		Familiengründe		Bildungsgründe		Vergütete Erwerbstätigkeit		Flüchtlingsstatus		Subsidiärer Schutz		Andere Gründe	
	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %
BE	360.959	100%	129.863	36%	14.111	4%	31.788	9%	11.036	3%	2.850	1%	171.311	47%
BG	14.241	100%	4.560	32%	4.692	33%	282	2%	0	0%	0	0%	4.707	33%
CZ	266.796	100%	88.005	33%	8.330	3%	95.663	36%	0	0%	0	0%	74.798	28%
DE	3.743.931	100%	1.368.389	37%	118.356	3%	69.792	2%	95.209	3%	25.414	1%	2.066.771	55%
EE	209.059	100%	5.889	3%	528	0%	2.486	1%	21	0%	6	0%	200.129	96%
IE	133.232	100%	20.085	15%	36.798	28%	33.682	25%	3.119	2%	35	0%	39.513	30%
GR	524.215	100%	237.341	45%	6.422	1%	187.545	36%	0	0%	0	0%	92.907	18%
ES	2.966.019	100%	728.299	25%	44.582	2%	515.281	17%	4.248	0%	0	0%	1.673.609	56%
FR	2.294.046	100%	909.824	40%	110.075	5%	80.681	4%	108.996	5%	4.802	0%	1.079.668	47%
IT	3.525.586	100%	1.594.841	45%	39.803	1%	1.783.561	51%	16.885	0%	28.861	1%	61.635	2%
CY	111.948	100%	2.888	3%	16.907	15%	72.309	65%	0	0%	0	0%	19.844	18%
LV	372.208	100%	11.939	3%	483	0%	1.291	0%	25	0%	38	0%	358.432	96%
HU	91.089	100%	18.113	20%	8.346	9%	15.818	17%	1.806	2%	0	0%	47.006	52%
MT	4.967	100%	531	11%	367	7%	2.065	42%	0	0%	0	0%	2.004	40%
NL	370.522	100%	159.551	43%	17.841	5%	26.176	7%	0	0%	33.459	9%	133.495	36%
AT	463.107	100%	61.577	13%	13.810	3%	5.630	1%	0	0%	0	0%	382.090	83%
PL	130.886	100%	61.464	47%	12.901	10%	27.090	21%	988	1%	4.829	4%	23.614	18%
PT	342.383	100%	19.955	6%	5.687	2%	17.571	5%	184	0%	161	0%	298.825	87%
RO	60.402	100%	27.526	46%	11.808	20%	7.485	12%	147	0%	24	0%	13.412	22%
SL	85.787	100%	12.095	14%	1.290	2%	30.417	35%	70	0%	22	0%	41.893	49%
SK	23.590	100%	5.959	25%	735	3%	7.202	31%	115	0%	183	1%	9.396	40%
FI	122.108	100%	55.254	45%	7.730	6%	10.557	9%	0	0%	0	0%	48.567	40%
SE	311.995	100%	160.871	52%	26.549	9%	14.522	5%	12.633	4%	79.090	25%	18.330	6%

Quelle: Eurostat, DUK-Darstellung.

Der Anteil der gültigen Aufenthaltstitel aus Familiengründen ist aus der Tabelle der gültigen Aufenthaltstitel nicht leicht festzustellen, da es mit der Dauer der Niederlassung zu einer Verfestigung des Aufenthalts kommt, damit verbunden mit einer Änderung des Aufenthaltstitels, die hier in ‚Andere Gründe‘ zusammen gefasst sind. Daraus ergibt sich eine schwierige Vergleichbarkeit der Daten zwischen den EU-Ländern. ‚Familiengründe‘ machen in Schweden 52 % der gültigen Aufenthaltstitel aus im Gegensatz zu lediglich 3 % in Lettland, Estland und Zypern. Im Falle der

⁶⁶ Für Litauen sind keine Daten zu den gültigen Aufenthaltstiteln verfügbar.

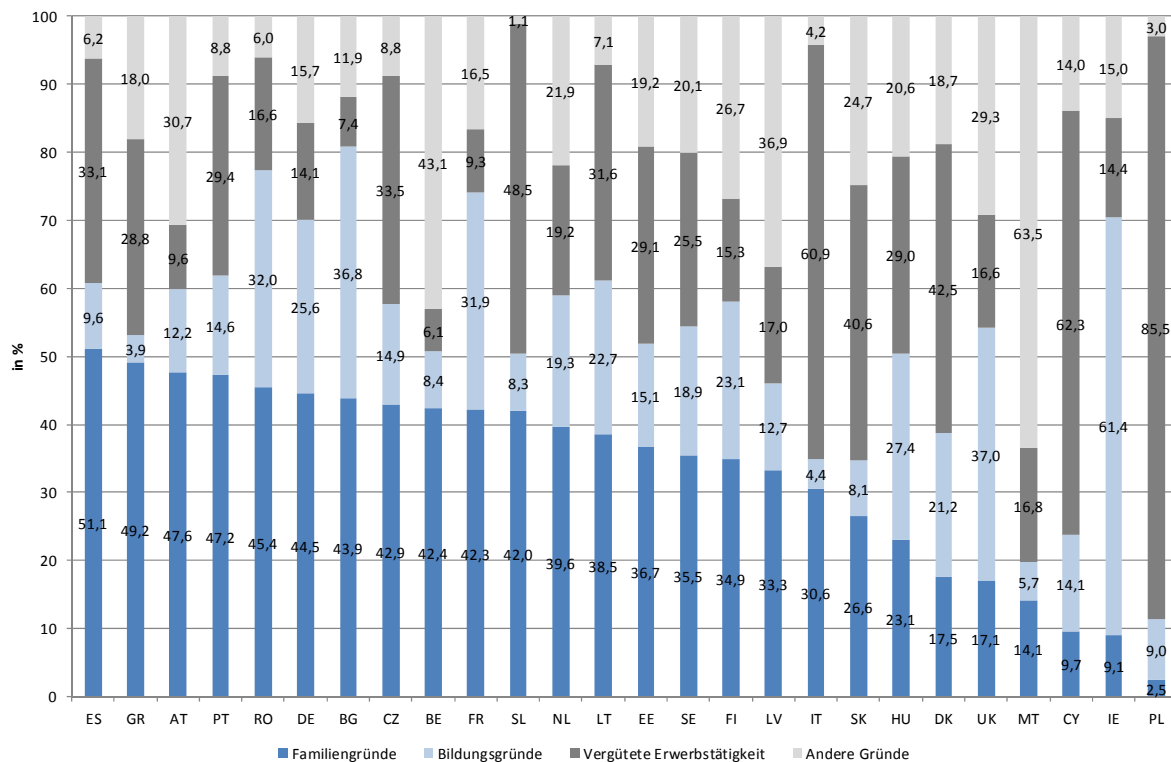
beiden baltischen Länder wurden 96 % der gültigen Aufenthaltstitel aufgrund „anderer Gründe“ erteilt, im Fall Portugals waren dies 87 %. Bei den baltischen Ländern Lettland und Estland handelt es sich beim hohen Anteil an Aufenthaltstiteln aus „anderen Gründen“ um die sogenannten NichtbürgerInnen, also um russischsprachige frühere SowjetbürgerInnen, die zwar weder die lettische noch eine andere Staatsbürgerschaft besitzen, aber ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht in Lettland bzw. Estland besitzen. (vgl. IOM 2009: 352) Im Fall Zyperns fallen 65 % der gültigen Aufenthaltstitel in die Kategorie „vergütete Erwerbstätigkeit“ und 18 % in die Kategorie „andere Gründe“. Kein anderes EU-Land hat einen so hohen Anteil an Aufenthaltstiteln aufgrund „vergüteter Erwerbstätigkeit“ wie Zypern.

In Österreich ist der hohe Anteil von Aufenthaltstiteln aus „anderen Gründen“ (83 % oder 382.090) irreführend. In der von Eurostat erstellten Statistik werden in Österreich nur die befristeten Niederlassungen zum Zweck der Familienzusammenführung sowie ‚Daueraufenthalt-Familienangehöriger‘ der Kategorie Familie zugezählt; das sind von den 463.107 gültigen Aufenthaltstiteln zu Ende des Jahres 2010 nur 61.577. Der Großteil der aufrechten Aufenthaltstitel von Drittstaatsangehörigen, die im Rahmen der Familienzusammenführung nach Österreich kamen, ist bei den „anderen Gründen“ zu finden, da mit der Verfestigung des Aufenthalts eine Überführung in unbefristete Aufenthaltstitel mit freiem Zugang zum Arbeitsmarkt üblich ist und daraus nicht mehr der ursprüngliche Grund für die Zuwanderung ersichtlich wird. Bei einem Großteil der gültigen Aufenthaltstitel, die in Österreich unter ‚andere Gründe‘ erfasst werden, handelt es sich um ehemalige Niederlassungsnachweise (rund 100.000 Ende Dezember 2010), die ab 2003 nach einem 5jährigen rechtmäßigen Aufenthalt in Österreich erworben werden konnten und Freizügigkeit auf dem Arbeitsmarkt gewährten. (Biffi—Bock-Schappelwein 2005) Eine weitere Gruppe von unbefristeten Aufenthaltstiteln, nämlich Daueraufenthalt EG (nicht ganz 200.000 Ende Dezember 2010) betrifft Familienangehörige, die bereits seit 5 Jahren in Österreich leben und die Integrationsvereinbarung erfüllt haben⁶⁷. Auch der Aufenthaltstitel „Daueraufenthalt-Familienangehöriger“ ist schon eine Folge der Umwidmung des ursprünglichen Zuwanderungstitels „Familienangehöriger“, der nach 5 Jahren ununterbrochener Niederlassung in Österreich und nach Erfüllung der Integrationsvereinbarung und nach mindestens 2jähriger aufrechter Ehe beantragt werden kann. Auch weitere Aufenthaltstitel, die unter „andere Gründe“ erfasst werden, haben häufig einen Familienzusammenführungshintergrund, so etwa Drittstaatsangehörige, die sich als Privatiers in Österreich niedergelassen haben.

Wie bereits eingangs ausgeführt, verändern sich Migrationsmuster mit der Zeit. Die Steuerung durch zielgerichtete Migrations- und Integrationspolitik hängt damit zusammen. Um den Stellenwert der Familienzusammenführung innerhalb der Zuwanderung aus Drittstaaten beurteilen zu können, ist es daher notwendig, die im Jahr 2010 erstmals erteilten Aufenthaltstitel nach dem Grund für die Erteilung in den EU-Ländern heranzuziehen (Abbildung 4-20). Daraus die jüngste Gestaltung der Zuwanderungspolitik ersichtlich, ohne von den historischen Entwicklungen und damit der Integrationspolitik überlagert zu werden.

⁶⁷ Genaueres dazu in Biffi — Bock-Schappelwein — Huber (2011: S62-63).

Abbildung 4-20: Erstmals erteilte Aufenthaltstitel nach dem Grund für die Erteilung, 2010

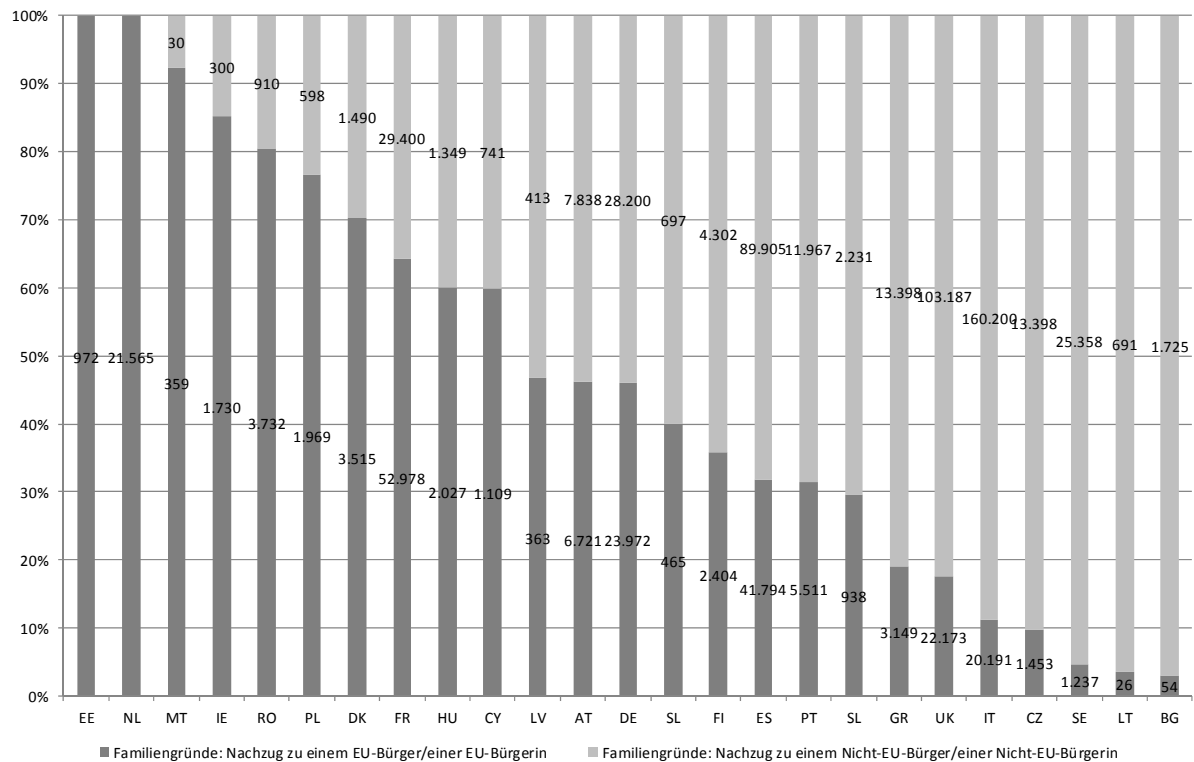


Quelle: Eurostat, DUK-Darstellung.

Aus der Erteilung der Aufenthaltstitel für Neuzugänge wird die Grundausrichtung der Migrationspolitik der EU-Mitgliedsländer recht deutlich. Im Jahr 2010 waren etwa in Spanien mehr als die Hälfte aller Erteilungen von Aufenthaltstiteln eine Folge von Familienzusammenführung (51,1%). Ähnliches gilt für Österreich und Portugal: 47,6% bzw. 47,2% aller im Jahr 2010 ausgestellten Aufenthaltstiteln wurden aus Familiengründen erteilt. Auch in Deutschland, Bulgarien, Tschechien, Belgien, Griechenland, Rumänien und Frankreich liegt der Anteil der Familienzusammenführungen bei knapp der Hälfte aller 2010 neu ausgestellten Aufenthaltstitel. Etwas schwächer ist der Anteil in Slowenien (42,0%), Estland (36,7%) und Lettland (33,3%). Eine merklich geringere Bedeutung hat die Familienzusammenführung beim Erstzugang von MigrantInnen in den Niederlanden, Schweden, Finnland, und Italien, mit etwas weniger als einem Drittel.

Bei der Familienzusammenführung stellt sich weiter die Frage, welche Staatsangehörigkeit die Ankerperson hat. Nachfolgende Abbildung 4-21 stellt die im Jahr 2010 erteilten Aufenthaltstitel aufgrund von Familienzusammenführung dar, wobei differenziert wird, ob die Ankerperson StaatsbürgerIn eines anderen EU-Landes ist oder eines Landes außerhalb der EU. In Österreich erfolgt knapp die Hälfte des Familiennachzugs zu einer/m EU-StaatsbürgerIn. In den Niederlanden, Frankreich, Irland, aber auch Dänemark ist der Zuzug zu EU-Familienangehörigen noch häufiger als in Österreich. Dafür ist der Familienzuzug zu Drittstaatsangehörigen in Ländern wie dem Vereinigten Königreich, Griechenland, Schweden und Italien eher die Norm des Familiennachzugs von Drittstaatsangehörigen.

Abbildung 4-21: Erstmals erteilte Aufenthaltstitel aus Familiengründen nach Staatsangehörigkeit der Ankerperson, 2010



Quelle: Eurostat, DUK-Darstellung.

Resümierend kann gesagt werden, dass die Familienzusammenführung in Österreich eine ähnlich wichtige Rolle spielt wie in den Ländern, die im MIPEX als besonders günstig dargestellt werden. Die Stattsicherheit dürfte weiters in Österreich durchaus gegeben sein, wenn man die hohe Zahl der Drittstaatsangehörigen mit Daueraufenthaltsrecht vor Augen hat.

4.4 Politikbereich „Bildung“

4.4.1 Input-Indikator MIPEX

Der Politikbereich „Bildung“ befasst sich mit den Bildungschancen von SchülerInnen mit Migrationshintergrund. Dabei sind einerseits SchülerInnen mit Migrationshintergrund erfasst, die selbst gewandert sind (1. Generation), als auch die Kinder von Personen, die sich in Österreich niedergelassen haben (2. Generation). Im Politikbereich „Bildung“ nimmt Österreich eine Position im MIPEX-Mittelfeld ein und erreicht den 15. Rang (Abbildung 4-22). Damit liegt Österreich deutlich über dem Schnitt der EU-12 und der EU-27, allerdings auch hier unter dem Schnitt der EU-15. Mit einem Index-Wert von 44,4 Punkten ist die österreichische Integrationspolitik im Bereich „Bildung“ ‚halbwegs günstig‘. In dieselbe Kategorie fallen die Nachbarn Österreichs Deutschland und die Schweiz, sowie Großbritannien, die USA, Luxemburg, die Niederlande, Dänemark und die ‚neuen‘ EU-Länder Estland und Tschechien, die südeuropäischen Länder Spanien, Griechenland und Italien. Als ‚tendenziell günstig‘, und damit besser als in Österreich, wird die Politik in diesem Bereich in den skandinavischen Ländern Schweden, Finnland und Norwegen sowie in Kanada, Belgien und Portugal

eingestuft. MIPEX ermittelt weiters ein ‚tendenziell ungünstiges‘ oder ‚ungünstiges‘ Ergebnis im Bildungsbereich für alle anderen neuen EU-Länder⁶⁸ sowie Frankreich und Irland.

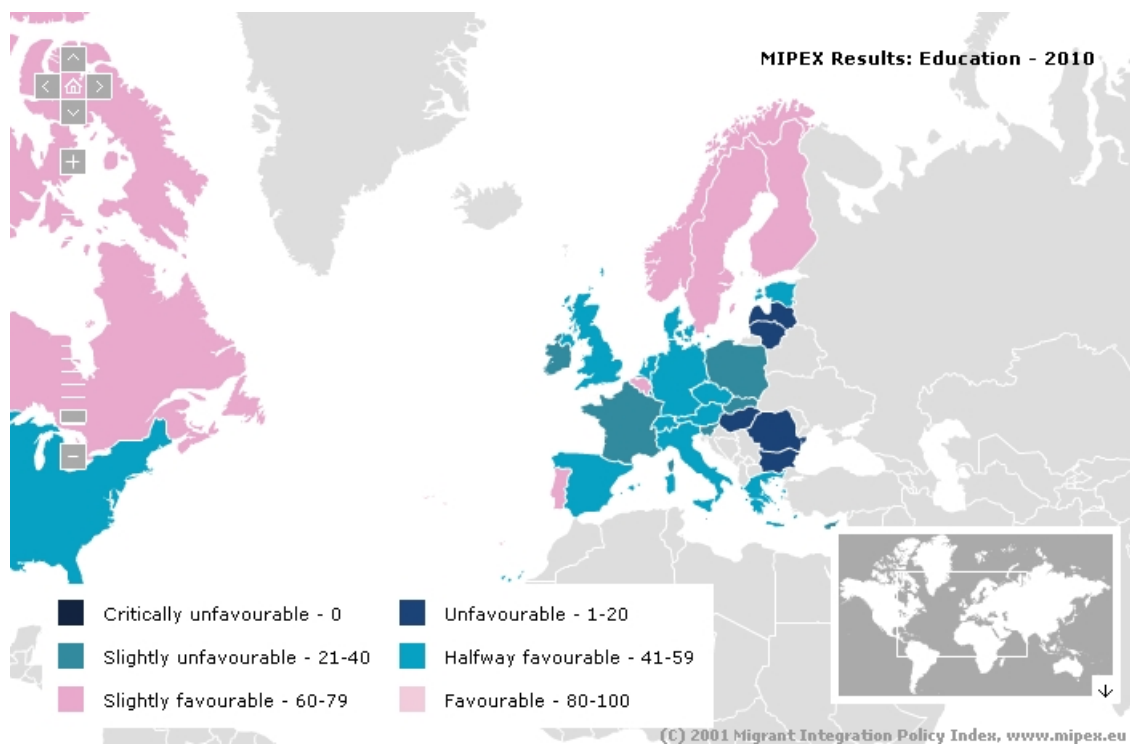
Wie bereits in Abbildung 3-2 dargestellt, besteht der Bereich „Bildung“ innerhalb der Integrationspolitik aus folgenden Dimensionen: „Zugang zu Bildung“, „Bedürfnisorientierung“, „Neue Möglichkeiten“ und „Interkulturelle Bildung für Alle“. Innerhalb dieser Dimensionen ergibt sich in Österreich ein zweigeteiltes Bild (Abbildung 4-23): In den Dimensionen ‚Zugang‘ und ‚Neue Möglichkeiten‘ liegt Österreich über dem Schnitt der EU-12, der EU-27 und der EU-15. Insbesondere im zweiten Bereich ist der Abstand zum Schnitt der EU-Länder recht deutlich.

Mit einem Indexwert von 57,1 bei der Dimension ‚Zugang zu Bildung‘ liegt Österreich im oberen Drittel der untersuchten Länder. Besser als Österreich schneiden hier nur Portugal, die traditionellen Einwanderungsländer USA und Kanada, die skandinavischen Länder Finnland, Dänemark und Schweden sowie Belgien und Luxemburg ab. Besonders positiv fällt dabei ins Gewicht, dass Personen mit Migrationshintergrund in Österreich – unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus – nicht nur den gleichen Zugang zu Vorschuleinrichtungen (Kindergarten) haben, sondern dass die Teilnahme an vorschulischer Bildung auch gezielt gefördert wird. Seit 2010 ist in Österreich der Kindergartenbesuch im Jahr vor dem Schuleintritt für alle Kinder verpflichtend und (zumindest halbtags) kostenlos, also für alle 5- bis 6-Jährigen. In diesem verpflichtenden Kindergartenjahr wird auch die Sprachkompetenz der Kinder getestet, wobei für Kinder mit Migrationshintergrund eigene Verfahren angewandt werden. Im Bedarfsfall erhalten die Kinder spezielle Fördermaßnahmen. Auch der Zugang zu Hochschulen wird als sehr gut eingestuft. Das ergibt sich daraus, dass die Voraussetzung für den Zugang zur Hochschulbildung der positive Abschluss einer Matura oder einer Studienberechtigungsprüfung ist und der Zugang zu Schulen in Österreich nicht vom Aufenthaltsstatus abhängt.

Die Einführung der sogenannten „Neuen Mittelschule“ verfolgt das Ziel, die Bildungschancen von Kindern aus bildungsferneren Schichten, zu denen Kindern mit Migrationshintergrund überdurchschnittlich häufig zählen, und damit auch die Beteiligung im höheren Bildungswesen zu fördern. Dies soll erreicht werden, indem die ehemaligen Hauptschulen durch neue schulische und pädagogische Konzepte aufgewertet werden und der Unterschied zu den Schulen in AHS-Unterstufen verringert wird. Eine Evaluierung der Neuen Mittelschulen wurde bislang noch nicht durchgeführt, weshalb nicht abgeschätzt werden kann, wie erfolgreich diese Umgestaltung des österreichischen Bildungswesens sein wird.

⁶⁸ Zypern, Polen, Slowenien, Slowakei, Rumänien, Litauen, Lettland, Malta, Bulgarien und Ungarn.

Abbildung 4-22: Bildung, MIPEX III 2010



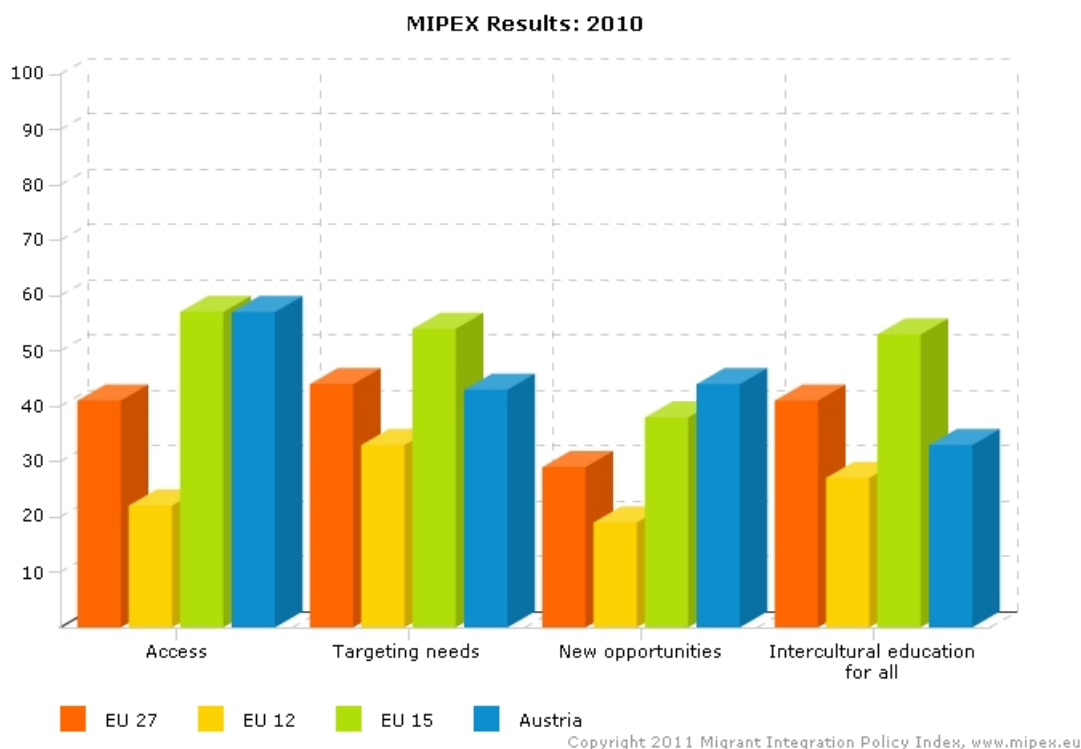
1 Sweden	77,4	10 Denmark	51,4	18 Greece	42,2	23 Ireland	24,6
2 Canada	70,9	11 Netherlands	50,7	19 Italy	40,6	24 Slovenia	24,3
3 Belgium	65,7	12 Estonia	50,4	EU 25	40,0	25 Slovakia	23,6
4 Finland	63,5	EU 15	50,2	EU 27	39,1	26 Romania	19,7
5 Portugal	63,1	13 Spain	48,1	20 Cyprus	33,4	27 Lithuania	17,2
6 Norway	63,0	14 Switzerland	44,6	21 France	28,9	28 Latvia	16,6
7 UK (Great Britain)	57,7	15 Austria	44,4	22 Poland	28,8	29 Malta	16,2
8 United States	54,7	16 Czech Republic	44,2	EU 10	26,7	30 Bulgaria	14,8
9 Luxembourg	51,7	17 Germany	43,2	EU 12	25,1	31 Hungary	11,9

Quelle: www.mipex.eu, zuletzt abgerufen am 11.01.2012.

Einige bei MIPEX sehr erfolgreiche Länder nehmen eine strukturierte Bewertung des vorhandenen Wissens und der Sprachkenntnisse, die PflichtschülerInnen mit Migrationshintergrund aus dem Ausland mitbringen, vor, und zwar unter Verwendung standardisierter Qualitätskriterien und Instrumente und/oder durch speziell ausgebildete Personen. Derartige Methoden zur Anerkennung von im Ausland erworbenen Bildungskompetenzen verbessern den Zugang zum Bildungssystem erheblich. Beispiele dafür sind MIPEX zufolge Portugal, Kanada, Finnland, Frankreich, Belgien, USA, Deutschland, Griechenland, Luxemburg, Slowakei und Großbritannien.

Zwar ist die Politik, die Österreich im Bereich der ‚Neuen Möglichkeiten‘ im Bildungswesen verfolgt mit 43,8 Indexpunkten nur ‚halbwegs günstig‘, dennoch liegt Österreich damit deutlich über dem Schnitt der EU-Länder. Dabei werden die Möglichkeiten zum Erlernen von Sprachen und kulturellen Hintergründen der migrantischen Bevölkerungsgruppen als sehr gut eingestuft. Die gezielte Förderung der Integration über die Schulen, die Beobachtung von Segregationstendenzen innerhalb des Schulsystems sowie die Umsetzung von Maßnahmen zur Unterstützung von Eltern und Communities hingegen ist in Österreich gemäß Bewertung im MIPEX mangelhaft. In diesen Bereichen erzielen Belgien, Kanada, Dänemark, Finnland, Deutschland, Italien und Schweden besonders hohe Punktezahlen. Diese Länder liegen auch bei der Gesamtbewertung im MIPEX über dem EU-Schnitt.

Abbildung 4-23: Politikbereich Bildung, Österreich im EU-Vergleich, MIPEX III 2010



	ACCESS	TARGETTING NEEDS	NEW OPPORTUNITIES	INTERCULTURAL EDUCATION FOR ALL	EDUCATION
EU 27	41,4	44,2	29,4	41,2	39,1
EU 12	22,0	32,5	18,8	27,1	25,1
EU 15	56,9	53,6	37,9	52,5	50,2
Austria	57,1	43,3	43,8	33,3	44,4

Quelle: www.mipex.eu, zuletzt abgerufen am 11.01.2012.

In den Bereichen ‚Bedürfnisorientierung‘ und ‚Interkulturelle Bildung für alle‘ liegt Österreich zwar über dem Schnitt der ‚neuen‘ EU-Länder, aber deutlich unter dem Schnitt der ‚alten‘ EU-Länder. In der Dimension ‚Bedürfnisorientierung‘ im Bildungswesen erreicht Österreich mit einem Indexwert von 43,3 Punkten ein ‚halbwegs günstiges‘ Ergebnis und nimmt damit nur den 24. Rang ein. Dieses Ergebnis liegt maßgeblich am Fehlen von verpflichtenden Einführungsprogrammen für neuankommende Kinder, die über Sprachkurse hinausgehen. Es gibt in Österreich keine vorbereitenden Kurse, in denen QuereinsteigerInnen Deutsch lernen können und andere wichtige Informationen über Österreich erhalten. Das österreichische Bildungswesen verfolgt eher die Philosophie, die Kinder mit Migrationshintergrund von Anfang an in die Klassengemeinschaft zu integrieren, wenn auch häufig als außerordentliche SchülerInnen, bis sie in der Klasse voll mitkommen. Kinder, die noch nicht lange in Österreich leben und ins österreichische Schulsystem quereinsteigen, erhalten spezielle Fördermaßnahmen, wie etwa Förderunterricht in Deutsch als Fremdsprache bzw. Deutsch als Zweitsprache, der auch in Form von Einzelunterricht erfolgen kann und in die normale Schulzeit integriert ist. Kurse werden auch schulstufen- und schulübergreifend

angeboten, in eigenen Gruppen oder integrativ in Form von Teamteaching.⁶⁹ Da die Fördermaßnahmen für QuereinsteigerInnen in Österreich im Wesentlichen den Spracherwerb betreffen und weiters die Einbindung der Eltern im Bildungsbereich nicht gefördert wird, wird die österreichische Integrationspolitik im Bereich ‚Bedürfnisorientierung im Bildungswesen‘ im MIPEX sehr schlecht bewertet.

Der starke Fokus der österreichischen Integrationspolitik auf den Erwerb der deutschen Sprache zeigt sich auch im Bereich des Bildungswesens. So sind es die Unterstützungsmöglichkeiten beim Erwerb der Unterrichtssprache, wo Österreich eine vergleichsweise gute Positionierung, auch im MIPEX, erreicht. Dies ergibt sich daraus, dass Österreich nicht nur Unterstützungsangebote zur Verbesserung der Deutschkompetenz in den Pflichtschulen anbietet⁷⁰, sondern auch bereits im Vorschulalter im Rahmen des verpflichtenden Kindergartenjahres.

Österreich bekennt sich zwar seit den 1990er Jahren zum Unterrichtsprinzip „Interkulturelles Lernen“ jedoch ist es mit der Umsetzung nicht so einfach. Vor allem die Forderung, dass alle SchülerInnen in einer kulturell heterogenen Klasse dem Unterricht folgen können sollen, ihre kulturelle Eigenständigkeit anerkannt und respektiert werden soll und „eine allenfalls vorhandene Zwei- oder Mehrsprachigkeit [...] positiv besetzt“ werden soll⁷¹, wird den Einschätzungen von ExpertInnen zufolge nicht immer eingehalten. Das wird u.a. auf Mängel in der LehrerInnenausbildung zurückgeführt. Weiters wird eine interkulturelle Ausrichtung auch dadurch erschwert, dass Migrantinnen im Lehrkörper nach wie vor kaum vorzufinden sind. (vgl. Binder 2002: 439)

Viele der Länder, die im MIPEX gut bewertet werden, haben Monitoring-Systeme, die es erlauben, Kinder mit Migrationshintergrund im Bildungssystem zu beobachten und gezielt zu fördern. Das bedeutet, dass diese Monitoring-Systeme die SchülerInnen mit Migrationshintergrund nach verschiedenen Merkmalen wie Geschlecht, Herkunftsland, Sprachkenntnissen oder sozioökonomischem Hintergrund differenzieren. In Österreich werden Daten zum Migrationshintergrund im Rahmen der Schulstatistik⁷² anhand der Indikatoren „Staatsbürgerschaft“ und „Umgangssprache“ erhoben. Dabei wird unter Umgangssprache jene Sprache verstanden, die im Alltag verwendet wird. Die Umgangssprache erlaubt weder Rückschlüsse über Deutsch-Kompetenzen, noch über die Migrationsgeneration und den sozioökonomischen Hintergrund. Außerdem sind Kinder mit Migrationshintergrund aus Deutschland mit deutscher Umgangssprache nicht über diesen Indikator zu erfassen. (vgl. Fleck 2010: 141ff; Statistik Austria 2010: 15) Erst mit der Erhebung des sozioökonomischen Hintergrunds der Kinder im Rahmen der Einführung von Bildungsstandards, d.h. ab 2013, wird es die Voraussetzungen für eine gezielte Förderung von Kindern, insbesondere auch solche mit Migrationshintergrund, geben.

Auch was die gezielte Verbesserung der Bildungssituation der Kinder mit Migrationshintergrund und die stärkere Berücksichtigung der Bedürfnisse von Kindern mit Migrationshintergrund in der LehrerInnenausbildung betrifft, hinkt Österreich hinter Ländern mit einer höheren Punktezahl nach.

⁶⁹ Siehe dazu auch http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20120525_OTS0146/schmied-und-kurz-schulische-sprachfoerderung-wird-verlaengert, zuletzt abgerufen am 10.09.2012.

⁷⁰ Es ist im MIPEX nicht bedeutend, ob die Sprachförderungsmaßnahmen in den Regelunterricht integriert werden oder ob diese außerhalb des Regelunterrichts stattfinden. In Österreich gibt es ein vielfältiges Angebot in Form von Deutsch als Fremdsprache bzw. Deutsch als Zweitsprache sowie Unterstützungsmaßnahmen außerhalb des Regelunterrichts.

⁷¹ http://www.bmukk.gv.at/schulen/unterricht/prinz/interkult_lernen.xml, zuletzt abgerufen am 10.02.2012.

⁷² Die Schulstatistik wird in Österreich über das Bildungsdokumentationsgesetz (BildDokG) aus dem Jahr 2003 geregelt.

Zwar gibt es in Österreich eine Vielzahl von Unterstützungsmöglichkeiten für SchülerInnen mit Migrationshintergrund, wie etwa zusätzliche Lernhilfen, die aber regional inhaltlich sehr unterschiedlich sind und nicht flächendeckend angeboten werden. Die LehrerInnenausbildung umfasst in Österreich zwar verpflichtend die Aneignung von Kompetenzen im Bereich „Interkulturelles Lernen“ die Umsetzung ist allerdings unsystematisch und nicht alle Schulen können davon profitieren.

Obwohl sich das österreichische Schulsystem am Unterrichtsprinzip „Interkulturelles Lernen“ orientiert, ist die Bewertung im MIPEX bei der Dimension ‚Interkulturelle Bildung für alle‘ mit einem Indexwert von 33 vergleichsweise niedrig (EU-15: 52,5). Dies wird in erster Linie damit begründet, dass es keine staatlich finanzierten Informationskampagnen zur Förderung der Wertschätzung der kulturellen Vielfalt in der Gesellschaft gibt. Außerdem fällt negativ ins Gewicht, dass es in Österreich keinerlei Maßnahmen oder Anreize gibt, Personen mit Migrationshintergrund verstärkt in die Lehrkörper aufzunehmen. Derartige Initiativen gibt es besonders in Deutschland, Norwegen und Großbritannien, in geringerem Ausmaß auch in den anderen skandinavischen Ländern. In Deutschland etwa gibt es neben Kampagnen auch Quotenregelungen für MigrantInnen innerhalb der Lehrkörper (z.B. in Hamburg). Außerdem werden Personen mit Kenntnis einer MigrantInnensprache bevorzugt behandelt und Spätaussiedler in Nordrhein-Westfalen ermutigt, einen Lehrberuf zu ergreifen.⁷³ England hat ein Programm ins Leben gerufen, das Personen, die eine pädagogische Ausbildung in einem Drittstaat absolviert haben, ermutigt, auch in England diesen Beruf zu ergreifen. Das Programm beinhaltet eine Nach-/Weiterqualifizierung in England, falls dies notwendig ist. So soll den großen Barrieren bei der Anerkennung der im Ausland erworbenen Qualifikationen im Bereich der pädagogischen Berufe begegnet werden.⁷⁴

4.4.2 Output-Indikatoren: Empirische Evidenz

Bildung stellte in der Studie ‚Indicators of Immigrant Integration – A Pilot Study‘ von Eurostat (2011) einen jener Bereiche dar, der besonders genau untersucht wurde. Gemessen wurde in dieser Studie, die auf Basis der Beschlüsse der Ministerratskonferenz in Zaragoza 2010 in Auftrag gegeben wurde, wie sich die Bildungserfolge der SchülerInnen mit Migrationshintergrund im Vergleich zu allen SchülerInnen derselben Altersklasse und im internationalen Vergleich gestalten. Dabei wurden einerseits die Daten aus der PISA-Studie 2009⁷⁵ herangezogen, andererseits aber auch Daten aus dem Labour Force Survey. Mehr zur Beschreibung der Daten im Anhang II.

Hier nur einige Anmerkungen zu PISA-Erhebungen. Dabei handelt es sich um internationale, standardisierte Schülerleistungserhebungen der OECD (Programme for International Student Assessment), die im dreijährigen Abstand mit wechselnden Schwerpunkten – Lesekompetenz, Mathematik und Naturwissenschaften – durchgeführt werden. Österreich nimmt an der PISA-Studie seit dem Jahr 2000 teil (Biffi-Skrivanek 2011). Es werden die Leistungen der 15-/16-jährigen SchülerInnen getestet. In Österreich erhielten die PISA-Erhebungen traurige Berühmtheit, weil die

⁷³ Vgl. www.mipex.eu;
<http://www.schulministerium.nrw.de/ZBL/Wege/Seiteneinstieg/Spaetaussiedler/Spaetaussiedler.pdf>; beides zuletzt abgerufen am 10.02.2012

⁷⁴ Vgl. <http://www.tda.gov.uk/get-into-teaching/teacher-training-options/overseas-trained-teacher-programme.aspx>, zuletzt abgerufen am 10.02.2012.

⁷⁵ Programme for International Student Assessment der OECD

Leistungen im internationalen Vergleich unterdurchschnittlich sind. Überdies kam es zu einer deutlichen Verschlechterung der Leistungen zwischen 2000/2003 und 2006. *Neuwirth et al.* (2006) und *Neuwirth* (2006) relativieren allerdings die Verschlechterung indem sie nachweisen, daß die ersten beiden Erhebungen der Aufteilung der 15-jährigen auf die verschiedenen Schulformen nicht adäquat Rechnung trugen.⁷⁶⁾ So wurden die eher schlecht abschneidenden BerufsschülerInnen im Vergleich zu ihrem Anteil an der Bevölkerung zu gering gewichtet und die besser abschneidenden SchülerInnen an berufsbildenden höheren technischen Schulen zu stark. Dadurch wurde die durchschnittliche Leistung überschätzt. Ungeachtet der methodischen Unschärfen in den beiden ersten Erhebungen (an denen Österreich teilgenommen hat und die in der Folge beseitigt wurden), liefert der PISA-Leistungsvergleich wichtige empirische Daten, die einen Einblick in die Stärken und Schwächen unseres Bildungssystems geben.

2009 lag der Schwerpunkt von PISA auf den Leseleistungen. Österreich hat mit 5,6 % im OECD-Vergleich einen hohen Anteil von 15-/16-jährigen, die bereits die Schulpflicht erfüllt haben („Out-of-School-Population“) und daher in PISA nicht erfasst werden. Es wird angenommen, dass es sich bei dieser Gruppe vermehrt um Jugendliche aus dem unteren Leistungsbereich handelt (bei einer vollständigen Erfassung wäre demnach der österreichische Mittelwert niedriger). (BIFIE 2010: 1f.)

In der Zaragoza Studie fokussiert Eurostat auf SchülerInnen mit geringen Kompetenzen; das sind SchülerInnen, die weniger als Level 2 (von insgesamt 5 Levels) des Assessments erreichen. (vgl. Eurostat 2011: 27f) Jugendliche, die in einem Leistungsbereich weniger als Level 2 erreicht haben, werden als ‚RisikoschülerInnen‘ eingestuft. Nachfolgend werden die Ergebnisse in Bezug auf die Lesekompetenz sowie die naturwissenschaftliche Kompetenz differenziert nach Geburtsland dargestellt. Eine andere Erfassung des Migrationshintergrundes ist auf Basis dieser Studie nicht möglich, weshalb die Lernerfolge für SchülerInnen mit Migrationshintergrund der zweiten Generation nicht erfasst werden können sondern eben nur die Lernerfolge der ersten Generation. Eine Differenzierung zwischen QuereinsteigerInnen und regulären EinsteigerInnen ins Schulsystem ist ebenfalls nicht möglich.

Die Auflistung der Anteile der 15-Jährigen mit geringen Lesekompetenzen differenziert nach Geburtsland und Geschlecht findet sich in Tabelle 4-2. Diese Anteile variieren zwischen den EU-Ländern stark, und zwar für alle 15-Jährigen genauso wie für im Ausland geborene 15-Jährige. Unter allen 15-Jährigen variiert der Anteil derjenigen mit geringer Lesekompetenz zwischen 8 % in Finnland und 41 % in Bulgarien, unter den im Ausland geborenen 15-Jährigen zwischen 14 % in Ungarn und 57 % in Bulgarien und Österreich. In den meisten EU-Ländern ist der Anteil der 15-Jährigen mit geringer Lesekompetenz bei den im Ausland geborenen deutlich höher als unter allen 15-Jährigen. Die Abweichung der Jugendlichen mit ausländischem Geburtsort ist in den einzelnen EU-Ländern aber ebenso stark verschieden. Der Unterschied in Prozentpunkten reicht von 3 in Tschechien bis zu 29 in Österreich. In Lettland gibt es keinen Unterschied im Anteil der 15-Jährigen mit geringer Lesekompetenz zwischen im Ausland geborenen und allen 15-Jährigen, in Ungarn ist der Anteil der 15-Jährigen mit geringer Lesekompetenz unter den im Ausland Geborenen sogar um 4 Prozentpunkte geringer.

⁷⁶⁾ Siehe auch Der Standard vom 18.10.2007 ("Einen "PISA-Absturz" hat es nie gegeben").
<http://derstandard.at/Text/?id=3079647>, OTS-Meldung vom 7. Juni 2006 ("Endlich fundierte Datenlage zu den PISA-Studien").

Tabelle 4-2: Anteil der 15-Jährigen mit geringer Lesekompetenz, nach Geburtsland und Geschlecht, 2009

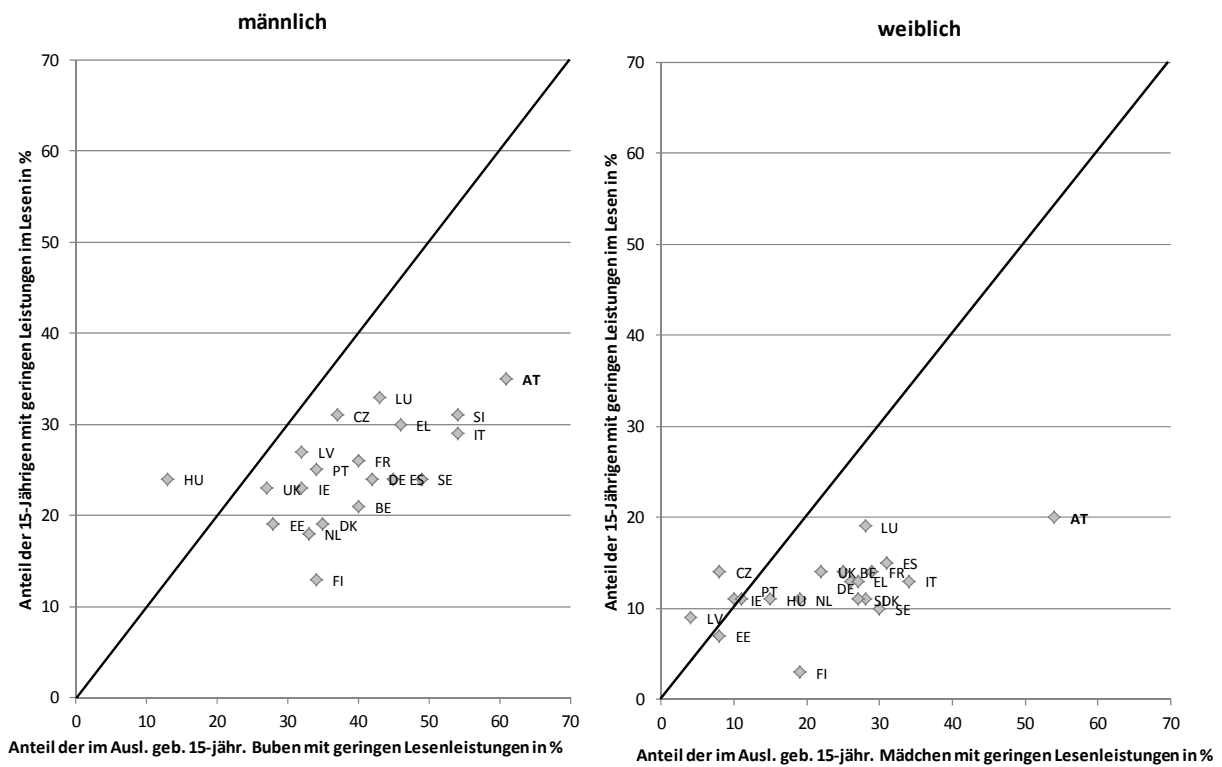
	Alle 15-Jährigen		Männlich		Weiblich	
	Gesamt	Im Ausland geboren	Gesamt	Im Ausland geboren	Gesamt	Im Ausland geboren
in %						
BE	18	33	21	40	14	25
BG	41	57	52	71	29	:
CZ	23	26	31	37	14	8
DK	15	32	19	35	11	28
DE	18	33	24	42	13	26
EE	13	19	19	28	7	8
IE	17	22	23	32	11	10
EL	21	36	30	46	13	27
ES	20	38	24	45	15	31
FR	20	35	26	40	14	29
IT	21	44	29	54	13	34
CY	:	:	:	:	:	:
LV	18	18	27	32	9	4
LT	24	24	35	:	13	:
LU	26	36	33	43	19	28
HU	18	14	24	13	11	15
MT	:	:	:	:	:	:
NL	14	26	18	33	11	19
AT	28	57	35	61	20	54
PL	15	:	23	:	7	:
PT	18	23	25	34	11	11
RO	40	:	51	:	30	:
SI	21	40	31	54	11	27
SK	22	30	32	:	13	:
FI	8	26	13	34	3	19
SE	17	39	24	49	10	30
UK	18	25	23	27	14	22

: nicht verfügbar

Quelle: Eurostat (2011), OECD, PISA-Studie, DUK-Darstellung.

Nachfolgende Abbildung 4-24 zeigt die Anteile der 15-Jährigen mit geringer Lesekompetenz an allen 15-Jährigen sowie unter den im Ausland geborenen 15-Jährigen, differenziert nach Geschlecht. Es zeigt sich auf einen ersten Blick, dass die Anteile der Jugendlichen mit geringer Lesekompetenz unter Mädchen im Allgemeinen deutlich geringer sind als unter Burschen. Auch die Streuung, also die Unterschiede zwischen den einzelnen EU-Ländern, sind unter Mädchen geringer.

Abbildung 4-24: Anteil der 15-Jährigen mit geringer Lesekompetenz, nach Geburtsland und Geschlecht, 2009



Quelle: Eurostat (2011), OECD, PISA-Studie, DUK-Darstellung.

Sowohl bei den Mädchen wie auch bei den Burschen nimmt Österreich eine sehr schlechte Position ein. Was den Anteil der 15-Jährigen mit geringer Lesekompetenz betrifft, so hat Österreich die höchsten Anteile an Jugendlichen, deren Kompetenzen im Lesen gering sind, vorzuweisen. Das betrifft verstärkt Mädchen und Burschen, die im Ausland geboren wurden. Hinzu kommt, dass Österreich die größten Unterschiede im Anteil an Jugendlichen mit geringer Lesekompetenz zwischen im Ausland geborenen Mädchen und Burschen und dem Gesamtschnitt verzeichnet. In Österreich verfügen 35 % aller 15-jährigen Burschen über lediglich geringe Lesekompetenzen, bei den Burschen, die im Ausland geboren wurden, beträgt dieser Anteil sogar 61 %. Bei den Mädchen sind diese Anteile etwas geringer, aber innerhalb der EU immer noch am höchsten: 20 % der 15-jährigen Mädchen haben in Österreich geringe Lesekompetenzen, während es immerhin auch 54 % bei den im Ausland geborenen Mädchen sind.

Als vergleichsweise erfolgreich können jene Länder angesehen werden, in denen der Anteil der 15-Jährigen mit geringer Lesekompetenz bei den Burschen unter etwa einem Drittel und bei den Mädchen etwa unter einem Viertel liegt (auch bei den im Ausland geborenen Jugendlichen). Es sind dies die Länder Finnland und die Niederlande, die bekanntlich über sehr erfolgreiche Schulsysteme verfügen. In Finnland liegt der Anteil der 15-Jährigen mit geringer Lesekompetenz bei lediglich 8 %, bei den im Ausland geborenen Jugendlichen jedoch bei 26 % (Tabelle 4-2 in Anhang III). Dadurch ergibt sich eine Abweichung des Anteils an 15-Jährigen mit geringer Lesekompetenz von im Ausland geborenen Jugendlichen im Vergleich zu allen Jugendlichen, die mit 18 Prozentpunkten besonders hoch ist (höher sind diese Lücken in Österreich, Italien, Schweden, Spanien und Slowenien). In den Niederlanden beträgt der Unterschied zwischen im Ausland geborenen Jugendlichen und dem

Gesamtschnitt 12 Prozentpunkte, was den Anteil der 15-Jährigen, die nicht sinnerfassend lesen können betrifft. Auch Irland und Großbritannien schneiden hinsichtlich des Anteils an Jugendlichen mit geringer Lesekompetenz nach obigem Kriterium erfolgreich ab; Die Abweichungen der Jugendlichen mit ausländischem Geburtsort zum Gesamtschnitt liegen lediglich bei 4 bzw. 6 Prozentpunkten. Gleiches gilt für die ‚neuen‘ EU-Länder Lettland, Estland und Ungarn. In Lettland ist der Anteil der Mädchen mit geringer Lesekompetenz unter jenen mit ausländischem Geburtsort sogar unterdurchschnittlich groß, in Ungarn gilt dies für die Burschen. Auch Portugal verzeichnet geringe Anteile von 15-Jährigen mit geringer Lesekompetenz (unabhängig vom Geburtsort).

Zwar standen bei PISA 2009 die Leseleistungen im Vordergrund, es wurden u.a. aber auch Leistungen im naturwissenschaftlichen Bereich erhoben. Tabelle 4-3 beinhaltet die Anteile der 15-Jährigen mit geringen naturwissenschaftlichen Kompetenzen nach Geschlecht und für die im Ausland geborenen Jugendlichen getrennt. Die Anteile der ‚RisikoschülerInnen‘ in Naturwissenschaften variiert ebenso stark wie bei den ‚RisikoschülerInnen‘ im Lesen, sie liegen insgesamt aber geringfügig niedriger. Der gesamte Anteil der 15-Jährigen mit geringen Leistungen in Naturwissenschaften reicht von 6 % in Finnland bis zu 41 % in Rumänien, bei den im Ausland geborenen Jugendlichen reicht der Anteil der ‚RisikoschülerInnen‘ von 11 % in Estland bis 51 % in Bulgarien.

Auch hier zeigen sich wie bei den Leseleistungen stark unterschiedliche Abweichungen der Anteil der im Ausland geborenen Jugendlichen vom Gesamtschnitt in den einzelnen EU-Ländern, wobei sich aber in nahezu allen EU-Ländern deutlich erhöhte Anteile an 15-Jährigen mit geringen naturwissenschaftlichen Kompetenzen unter den im Ausland geborenen Jugendliche zeigen. Auch bei den naturwissenschaftlichen Leistungen ist Österreich ein Land, dessen Anteil an ‚RisikoschülerInnen‘ unter den Jugendlichen mit ausländischem Geburtsort weit höher ist als im Gesamtschnitt (27 Prozentpunkte). Dieser Unterschied ist bei den Mädchen mit 30 Prozentpunkten noch ausgeprägter.

Abbildung 4-25 zeigt die Anteile unter allen 15-jährigen Mädchen und Burschen sowie unter den im Ausland geborenen Mädchen und Burschen, die in Naturwissenschaften geringe Leistungen erbringen. Es zeigt sich sofort die recht große Streuung dieser Anteile in den einzelnen EU-Ländern, sowohl bei den Mädchen wie auch bei den Burschen. Österreich nimmt auch hier eine sehr ungünstige Platzierung ein, insbesondere bei den Mädchen.

In Österreich beträgt der Anteil der 15-Jährigen mit geringen naturwissenschaftlichen Kompetenzen bei den Burschen insgesamt 22 %, bei den im Ausland geborenen Burschen hingegen 45 %. Bei den Mädchen liegt der Anteil der ‚Risikoschülerinnen‘ im Gesamtschnitt mit 21 % geringfügig darunter, bei den im Ausland geborenen Mädchen ist dieser Anteil mit 51 % jedoch noch bedeutend höher. In der Folge ist bei den Mädchen der Unterschied im Anteil der 15-Jährigen mit geringen Leistungen in Naturwissenschaften zwischen jenen mit ausländischem Geburtsort und dem Gesamtschnitt in Österreich einer der größten in den EU-Ländern (30 Prozentpunkte).

Tabelle 4-3: Anteil der 15-Jährigen mit geringer naturwissenschaftlicher Kompetenz, nach Geburtsland und Geschlecht, 2009

	Alle 15-Jährigen		Männlich		Weiblich	
	Gesamt	Im Ausland geboren	Gesamt	Im Ausland geboren	Gesamt	Im Ausland geboren
in %						
BE	18	36	18	37	18	34
BG	39	51	43	53	34	:
CZ	17	20	18	24	17	12
DK	17	36	15	33	18	40
DE	15	28	15	27	14	30
EE	8	11	9	15	8	7
IE	15	17	16	22	14	12
EL	25	37	28	41	22	34
ES	18	38	18	40	18	37
FR	19	33	21	30	18	36
IT	21	44	22	43	19	45
CY	:	:	:	:	:	:
LV	15	13	17	23	13	3
LT	17	22	20	:	14	:
LU	24	35	24	36	23	34
HU	14	14	15	11	13	17
MT	:	:	:	:	:	:
NL	13	31	12	31	14	31
AT	21	48	22	45	20	51
PL	13	:	16	:	11	:
PT	17	20	18	23	15	16
RO	41	:	45	:	38	:
SI	15	33	18	40	12	27
SK	19	21	20	:	18	:
FI	6	23	8	24	5	22
SE	19	44	20	48	18	40
UK	15	21	15	19	15	22

: nicht verfügbar

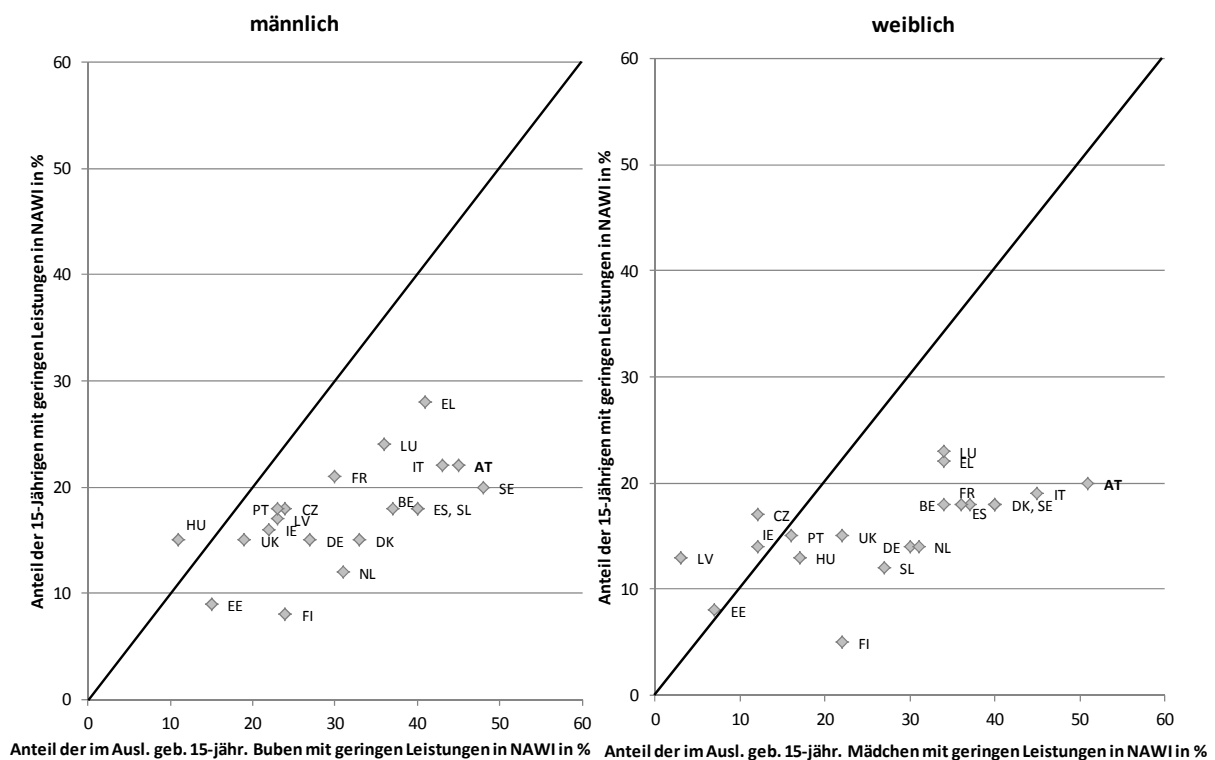
Quelle: Eurostat (2011), OECD, PISA-Studie, DUK-Darstellung.

Länder, in denen der Anteil der 15-Jährigen mit geringen naturwissenschaftlichen Leistungen nicht nur insgesamt sondern auch unter den im Ausland geborenen Jugendlichen unter einem Viertel liegt, werden als vergleichsweise erfolgreich eingestuft. Es sind dies, wie bei der Betrachtung der Leseleistungen, folgende Länder: Finnland, Portugal, Estland, Lettland, Großbritannien und Irland. Allerdings weicht in Finnland auch hier der Anteil der ‚RisikoschülerInnen‘ unter den Jugendlichen mit ausländischem Geburtsort recht weit vom Anteil der ‚RisikoschülerInnen‘ im Durchschnitt ab (17 Prozentpunkte bei Mädchen und Burschen).

Finnland und Portugal, etwas abgeschwächt auch Großbritannien, die Niederlande und Estland, sind somit Länder, in denen nicht nur die Integrationspolitik im schulischen Bereich bei MIPEX als sehr erfolgreich eingestuft wird (siehe dazu Kapitel 4.4.1), sondern in denen auch die Leistungsergebnisse bezüglich der Lese- und naturwissenschaftlichen Kompetenzen sehr gut sind. Anders ist dies bei Irland und Lettland, deren Ergebnisse im Bereich der Leistungen im Lesen und in Naturwissenschaften sehr gut sind, deren Bildungspolitik bei MIPEX aber als ‚ungünstig‘ bzw. ‚tendenziell ungünstig‘ eingestuft wird. Schweden hingegen ist ein Land, dessen Politik im Bereich der Integration in der Schule bei MIPEX mit der besten Bewertung hervorgeht. Dennoch ist der Anteil der 15-Jährigen Burschen mit geringen Lese- bzw. naturwissenschaftlichen Kompetenzen im Gesamtschnitt sowie bei jenen mit ausländischem Geburtsort überdurchschnittlich hoch. Bei den

Mädchen ist der Anteil der ‚Risikoschülerinnen‘ im Lesen im Gesamtschnitt zwar an vierter Stelle (nach Finnland, Estland und Lettland), bei den Mädchen mit ausländischem Geburtsort liegt dieser Anteil aber deutlich über dem EU-27-Schnitt. Was den Anteil der ‚RisikoschülerInnen‘ in Naturwissenschaften betrifft, so bewegt sich Schweden hier auf österreichischem Niveau. Ähnliches gilt auch für Luxemburg.

Abbildung 4-25: Anteil der 15-Jährigen mit geringer naturwissenschaftlicher Kompetenz, nach Geburtsland und Geschlecht, 2009



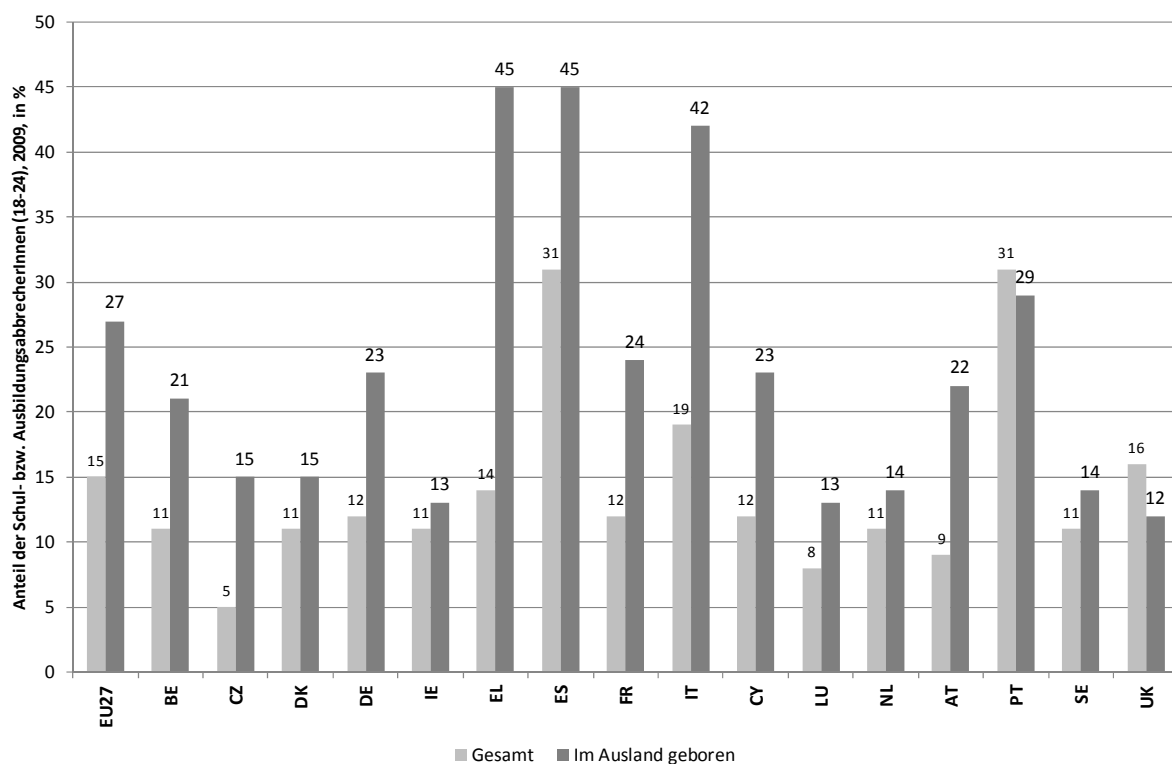
Quelle: Eurostat (2011), OECD, PISA-Studie, DUK-Darstellung.

Ein weiterer Indikator, der Auskunft über den Erfolg von Bildungssystemen gibt, ist der Anteil der Personen, die frühzeitig das Schul- oder Ausbildungssystem verlassen, unter den 18- bis 24-Jährigen, die sogenannten ‚early leavers‘. Nachfolgend wird dieser Indikator nach Geschlecht und gesondert für Personen, die im Ausland geboren wurden, betrachtet. Als frühzeitige Schul- und AusbildungsabgängerInnen werden jene Personen gezählt, deren höchster Bildungsabschluss höchstens Pflichtschule ist.⁷⁷ Die Anteile sind in Tabelle 0-7 im Anhang III für alle EU-Länder dargestellt. Der Anteil der frühzeitigen Schul- und AusbildungsabgängerInnen reicht unter allen 18- bis 24-Jährigen von 5 % in der Slowakei, Slowenien, Polen und Tschechien bis zu 37 % in Malta. In Österreich ist der Anteil der frühen Schul- oder AusbildungsabgängerInnen mit 9 % sehr gering. Ebenfalls 9 % beträgt dieser Anteil in Litauen, etwas geringer ist er mit 8 % in Luxemburg. Im EU-27-Schnitt beträgt der Anteil der ‚early leavers‘ 15 %.

⁷⁷ Eurostat zieht die Internationale Bildungsklassifikation (ISCED) heran. Zu den frühzeitigen Schul- und AusbildungsabgängerInnen zählen dabei Personen, deren höchste abgeschlossene Ausbildung ISCED 0 (Kindergarten), ISCED 1 (Primarstufe), ISCED 2 (Sekundarstufe I) oder ISCED 3c (Polytechnische Schule) entspricht. (vgl. ibw 2011)

Bacher/Tamesberger (2011: 99ff) haben für Österreich die Gruppe der jungen Menschen ohne (Berufs-)Ausbildung genauer untersucht. Sie ermitteln einen Anteil früher SchulabgängerInnen von 8,6 %, wobei sie die Altergrenzen mit 16 bis 24 Jahren etwas anders definieren als Eurostat in seiner Studie. Dadurch ergibt sich eine geringe Abweichung, da 16- und 17-Jährige in Österreich – aufgrund des dualen Ausbildungssystems – weitgehend noch im Bildungssystem erfasst sind. Wird nur die Gruppe der 16- bis 19-Jährigen erfasst, so liegt der Anteil der frühen SchulabgängerInnen mit 6,9 % deutlich darunter. Eine derartige Altersabgrenzung verzerrt allerdings das Bild, da ein vergleichsweise hoher Anteil der Lehrlinge die Lehre nicht positiv abschließt und damit auf den Hilfsarbeiterarbeitsmarkt angewiesen ist.

Abbildung 4-26: Anteil der frühzeitigen Schul- und AusbildungsabgängerInnen unter den 18 bis 24-Jährigen, nach Geburtsland, 2009



Quelle: Eurostat (2011), LFS, DUK-Darstellung.

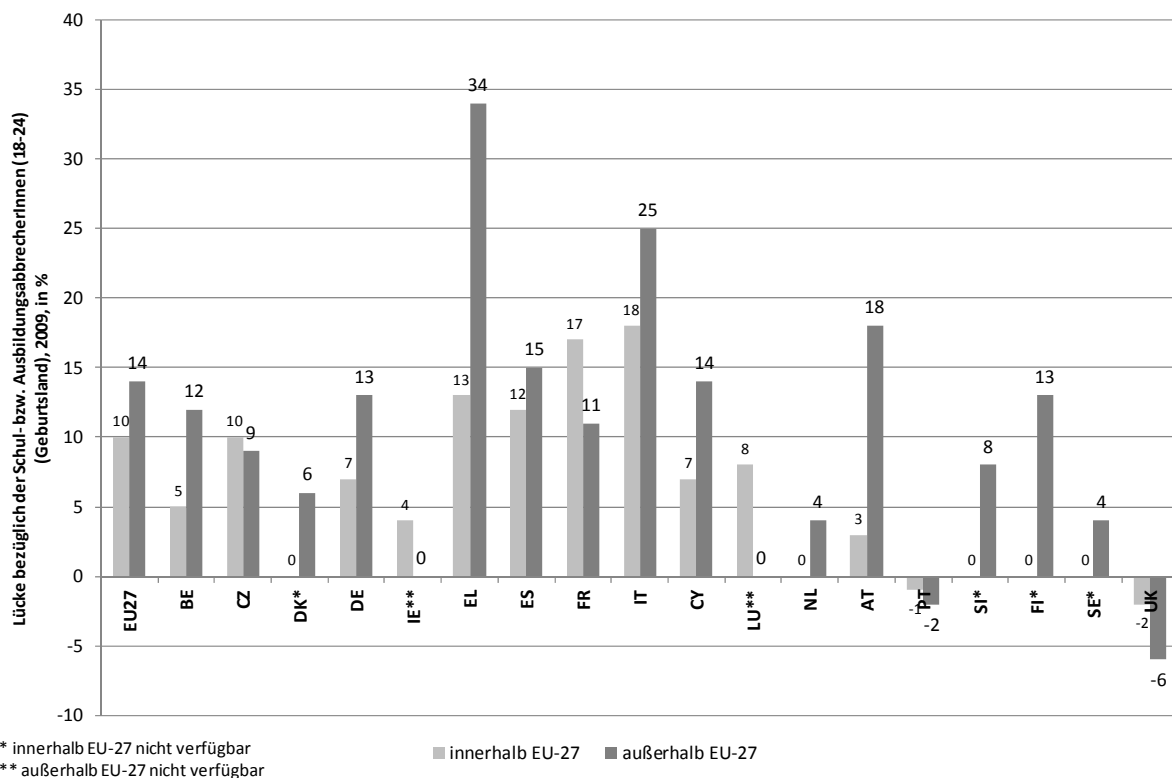
Nachfolgende Abbildung 4-26 zeigt den Anteil der frühzeitigen Schul- und AusbildungsabgängerInnen unter allen 18- bis 24-Jährigen sowie unter den im Ausland geborenen 18- bis 24-Jährigen in den EU-Ländern. Mit Ausnahme von Portugal und Großbritannien ist der Anteil der ‚early leavers‘ unter den im Ausland geborenen 18- bis 24-Jährigen deutlich höher als im Gesamtschnitt. Bei beiden Gruppen schneidet Österreich besser ab als der EU-27-Schnitt. Unter den im Ausland geborenen jungen Erwachsenen haben in Österreich 22 % höchstens einen Pflichtschulabschluss, gegenüber 27 % im EU-27-Schnitt.

Obwohl eine andere Altersabgrenzung angelegt wird, kommt die Studie von Bacher/Tamesberger (2011: 105) sogar zu einem etwas höheren Wert: Laut deren Berechnungen beträgt der Anteil der frühen SchulabgängerInnen zwischen 16 und 24 Jahren unter jungen Erwachsenen, die im Ausland geboren wurden (1. Generation) 23,2 %. Diese Ergebnis legt nahe, dass besonders bei jungen

MigrantInnen der 1. Generation eine geringere Inklusion ins Bildungswesen vorliegt. Das bedeutet, dass MigrantInnen der 1. Generation ein – statistisch signifikantes – mehrfach erhöhtes Risiko haben, ihre Schullaufbahn frühzeitig zu beenden. Besonders bei Mädchen ist die Wahrscheinlichkeit des frühen Schulabgangs sehr hoch. Ebenso wird auch verdeutlicht, dass die Altersgruppe der 20- bis 24-Jährigen in geringerem Maße als die Gruppe der 16- bis 19-Jährigen in das Bildungs- und Beschäftigungssystem integriert ist.

Gemäß Eurostat ist der Anteil der 18- bis 24-Jährigen, die spätestens nach dem Pflichtschulabschluss das Schulsystem verlassen, in den südlichen Ländern Spanien, Portugal (jeweils 31 %) und Italien (19 %) besonders hoch. Griechenland hat zwar einen relativ geringen Anteil an ‚early leavers‘ unter allen 18- bis 24-Jährigen (14 %), unter den im Ausland geborenen Personen derselben Altersgruppe ist dieser Anteil mit 45 % jedoch genauso hoch wie in den anderen südlichen Ländern (Spanien 45 %, Italien 42 %, Portugal 29 %). Portugal ist das einzige der südlichen Länder, das zwar insgesamt einen sehr hohen Anteil an ‚early leavers‘ unter den 18- bis 24-Jährigen vorzuweisen hat, wo dieser Anteil aber unter den im Ausland Geborenen nicht noch höher liegt.

Abbildung 4-27: Lücke bezüglich des Anteils der frühzeitigen Schul- und AusbildungsabgängerInnen unter den im Ausland geborenen 18 bis 24-Jährigen im Vergleich zu den frühzeitigen Schul- und AusbildungsabgängerInnen unter allen 18 bis 24-Jährigen, nach Geburtsland, 2009, in Prozentpunkten



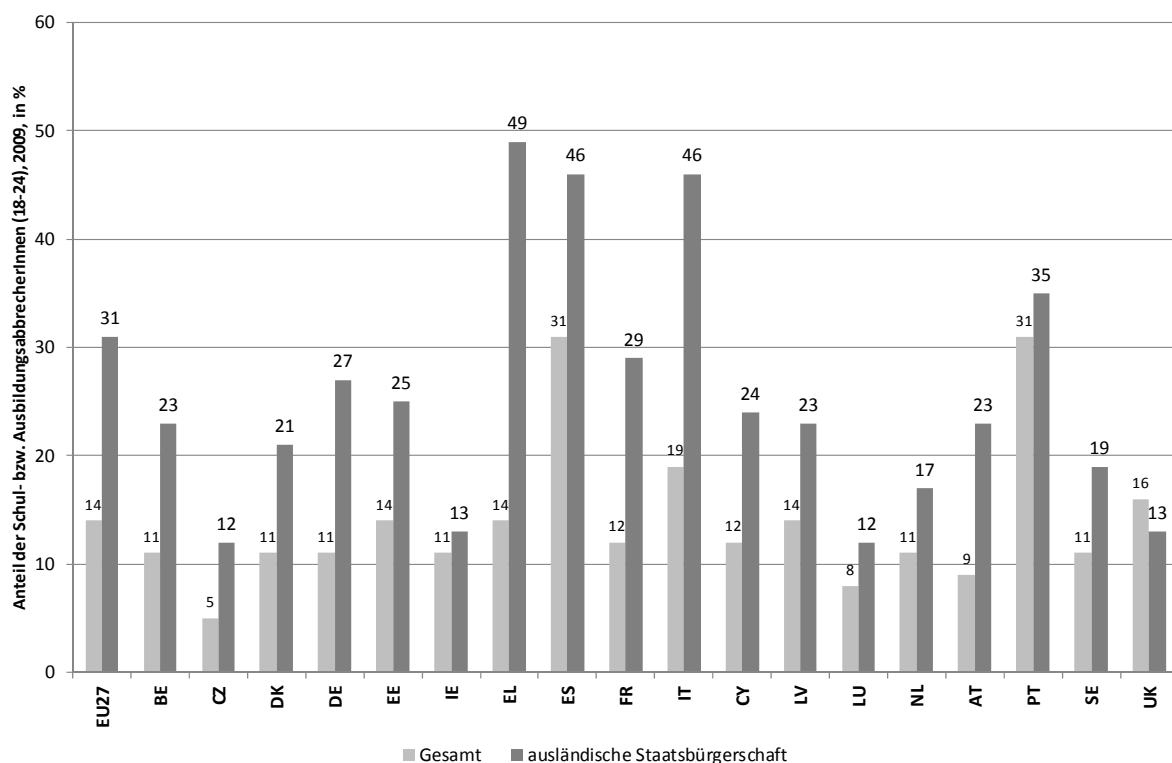
Quelle: Eurostat (2011), LFS, DUK-Darstellung.

Wie gezeigt wurde, ist der Anteil der ‚early school leavers‘ in den meisten Ländern unter den im Ausland geborenen 18- bis 24-Jährigen überdurchschnittlich groß. In einem weiteren Schritt wird untersucht, wie groß diese Unterschiede in den einzelnen Mitgliedsländern sind und ob es Unterschiede zwischen Personen, die in einem anderen EU-Land geboren wurden, und jenen, die in

einem Drittstaat geboren wurden, gibt. Diese Lücken in den Anteilen der frühzeitigen Schul- und AusbildungsabgängerInnen sind in der nachfolgender Abbildung 4-27 dargestellt.

In Italien, Frankreich, Griechenland und Spanien ist der Anteil der 18- bis 24-Jährigen, die das Schulsystem frühzeitig verlassen haben, unter den im EU-Ausland geborenen stark überdurchschnittlich hoch. Dieser Unterschied liegt jeweils bei 12 Prozentpunkten oder mehr und damit deutlich über dem EU-27-Schnitt von 10 Prozentpunkten. Keine oder sehr geringe Unterschiede, was den Anteil der frühzeitigen Schul- und AusbildungsabgängerInnen betrifft, sind in den Niederlanden, Portugal, Großbritannien und Österreich zu beobachten. In Großbritannien und Portugal schneiden die jungen Erwachsenen, die im Ausland geboren wurden, sogar geringfügig besser ab. Anders ist das Bild bei den Personen, die in einem Drittstaat geboren wurden. Zwar sind die Lücken hier auch in Spanien und Italien mit 34 bzw. 25 Prozentpunkten sehr groß, an dritter Stelle steht aber Österreich mit einem Unterschied von 18 Prozentpunkten, d.h. dass in Drittstaaten geborene Personen um 18 Prozentpunkte häufiger das Schulsystem spätestens nach Pflichtschulabschluss verlassen als im Durchschnitt. In Österreich ist der Unterschied zwischen Personen mit Geburtsort in einem anderen EU-Land und jenen mit Geburtsort in einem Drittstaat äußerst stark ausgeprägt. Besonders gering ist die Abweichung des Anteils der ‚early leavers‘ unter 18- bis 24-Jährigen, die in Drittstaaten geboren wurden, vom Gesamtschnitt aller 18- bis 24-Jährigen in Portugal (minus 2 Prozentpunkte), Schweden und den Niederlanden (jeweils 4 Prozentpunkte).

Abbildung 4-28: Anteil der frühzeitigen Schul- und AusbildungsabgängerInnen unter den 18 bis 24-Jährigen, nach Staatsbürgerschaft, 2009



Quelle: Eurostat (2011), LFS, DUK-Darstellung.

Bislang konnten nur Personen erfasst werden, die der 1. Migrationsgeneration entstammen, also selbst gewandert sind. Einen anderen Blickwinkel bringt die Unterscheidung nach

Staatsbürgerschaft. Der Anteil der frühzeitigen Schul- und AusbildungsabgängerInnen unter der 18- bis 24-Jährigen wird nachfolgend nach dem Differenzierungskriterium der Staatsbürgerschaft betrachtet (vgl. Tabelle 0-8 in Anhang III) Die Anteile der 18- bis 24-Jährigen, die frühzeitig das Schulsystem verlassen, reichen bei den ausländischen StaatsbürgerInnen von 12 % in Tschechien und Luxemburg bis 49 % in Griechenland. Nachfolgende Abbildung 4-28 zeigt die Anteile der ‚early leavers‘ unter allen 18- bis 24-Jährigen sowie unter den 18- bis 24-Jährigen mit ausländischer Staatsbürgerschaft.

Insgesamt ergibt sich ein sehr ähnliches Bild wie bei der Betrachtung der im Ausland geborenen Personen. Die Anteile der ‚early leavers‘ sind unter den ausländischen StaatsbürgerInnen zwischen 18 bis 24 Jahren insgesamt etwas höher als unter den im Ausland Geborenen derselben Altersgruppe. Dementsprechend sind auch die Abweichungen der Anteile der frühzeitigen Schul- und AusbildungsabgängerInnen unter den ausländischen StaatsbürgerInnen vom Gesamtschnitt höher als bei der Betrachtung des Geburtslandes. (Abbildung 0-1 in Anhang III)

Diese Ausführungen zeigen, dass Österreich im Bereich der Bildung – unter dem Blickwinkel der Schülerleistungen – ein besonders schlechtes Bild abwirft, was die Bildungschancen der migrantischen Jugend anbelangt. Die ‚Outcomes‘ des Schulsystems sind demnach schlechter als es die Bewertung der ‚Inputs‘, d.h. der gesetzlichen und institutionellen Rahmenbedingungen gemäß MIPEX, vermuten ließe. Das Bildungssystem schneidet dabei insgesamt punkto Leistungen der Schülerschaft schlecht ab, was die wirtschaftlichen Entwicklungschancen Österreichs negativ beeinflusst.

4.5 Politikbereich „Politische Partizipation“

4.5.1 Input-Indikator MIPEX

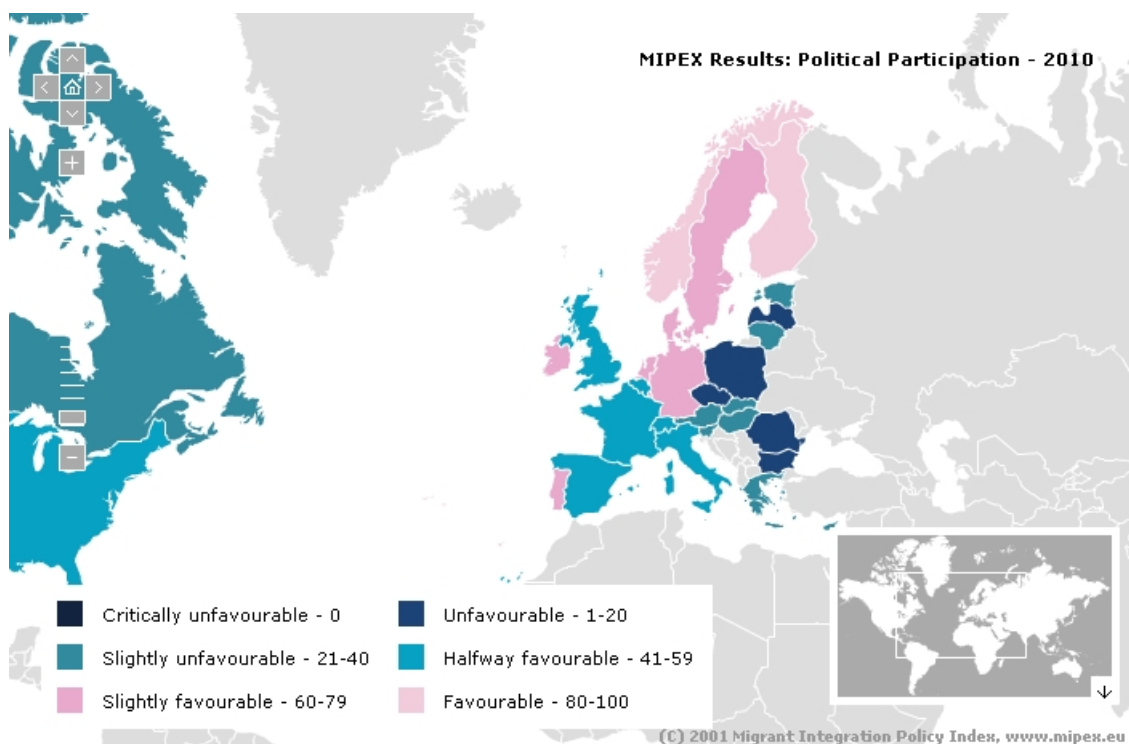
Die österreichische Integrationspolitik – ebenso wie die griechische, die kanadische und die ungarische Integrationspolitik – wird im Bereich „Politische Partizipation“ von MIPEX als ‚tendenziell ungünstig‘ eingestuft. Österreich liegt mit einem Indexwert von 32,5 zwar deutlich über dem Schnitt der ‚neuen‘ EU-Mitgliedsländer, allerdings beträgt der EU-12-Durchschnitt hier lediglich 21,1 Punkte und liegt damit schon an der Grenze zur Kategorie ‚ungünstig‘. Geringere Punktwerte als Österreich erzielen somit alle ‚neuen‘ EU-Länder mit Ausnahme von Ungarn (33,3 Punkte). Alle anderen EU-15-Länder erzielen im Politikbereich „Politische Partizipation“ bessere Ergebnisse als Österreich. Besonders gute Ergebnisse liefern Norwegen und Finnland, deren Politik in diesem Bereich sogar als ‚günstig‘ eingestuft wird. ‚Tendenziell günstig‘ sind die Rahmenbedingungen zur politischen Partizipation in den Niederlanden, Irland, Luxemburg, Schweden, Portugal, Deutschland und Dänemark, ‚halbwegs günstig‘ in Belgien, Spanien, Großbritannien, Italien, den USA und Frankreich. Insgesamt ist der Politikbereich „Politische Partizipation“ ein Politikbereich mit einer besonders großen Spannweite zwischen dem höchsten und dem niedrigsten Ergebnis, d.h. die einzelnen europäischen Länder gestalten die politischen Partizipationsmöglichkeiten für MigrantInnen sehr unterschiedlich.

Abbildung 3-2 auf Seite 61 zeigt die Dimensionen, aus denen sich der Politikbereich „Politische Partizipation“ bei MIPEX zusammensetzt, nämlich „Wahlrecht“, „Politische Freiheiten“, „Beiräte“ und „Umsetzungsmaßnahmen“. Die Punkte unterscheiden sich zwischen den einzelnen Dimensionen in

Österreichs stark, und zwar stärker als in jedem anderen Politikbereich; sie reichen von 0 bis 100 Punkte (Abbildung 4-30).

In der Dimension „Politische Freiheiten“ erreicht Österreich z.B. Bestwerte. Das im MIPEX darauf zurückzuführen, dass in Österreich keine Restriktionen hinsichtlich der Vereinigungsfreiheit für AusländerInnen sowie hinsichtlich der Zusammensetzung der jeweiligen Leitungsgremien existieren. Zum anderen ist in Österreich die Mitgliedschaft und aktive Partizipation in politischen Parteien unabhängig von der Staatsangehörigkeit. Weiters gibt es in Österreich keine Unterschiede zwischen In- und AusländerInnen was das Recht auf Medienproduktion, also freie Meinungsäußerung, betrifft. Es handelt sich bei diesen Indikatoren um Grundrechte, die in Österreich nicht in einem einzigen, sondern in verschiedenen Gesetzen festgelegt sind. Da es sich bei diesen Indikatoren um Grundrechte handelt, die im internationalen Recht – insbesondere in der Europäischen Menschenrechtskonvention – verankert sind, erfüllen hier die meisten von MIPEX untersuchten Länder die Höchstvorgaben und erreichen somit einen Punktwert von 100. Ausnahmen gibt es allerdings, und zwar unter den meisten ‚neuen‘ EU-Mitgliedsstaaten, nämlich Bulgarien, Tschechien, Estland, Italien, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Slowakei und Slowenien, sowie Frankreich.

Abbildung 4-29: Politische Partizipation, MIPEX III 2010

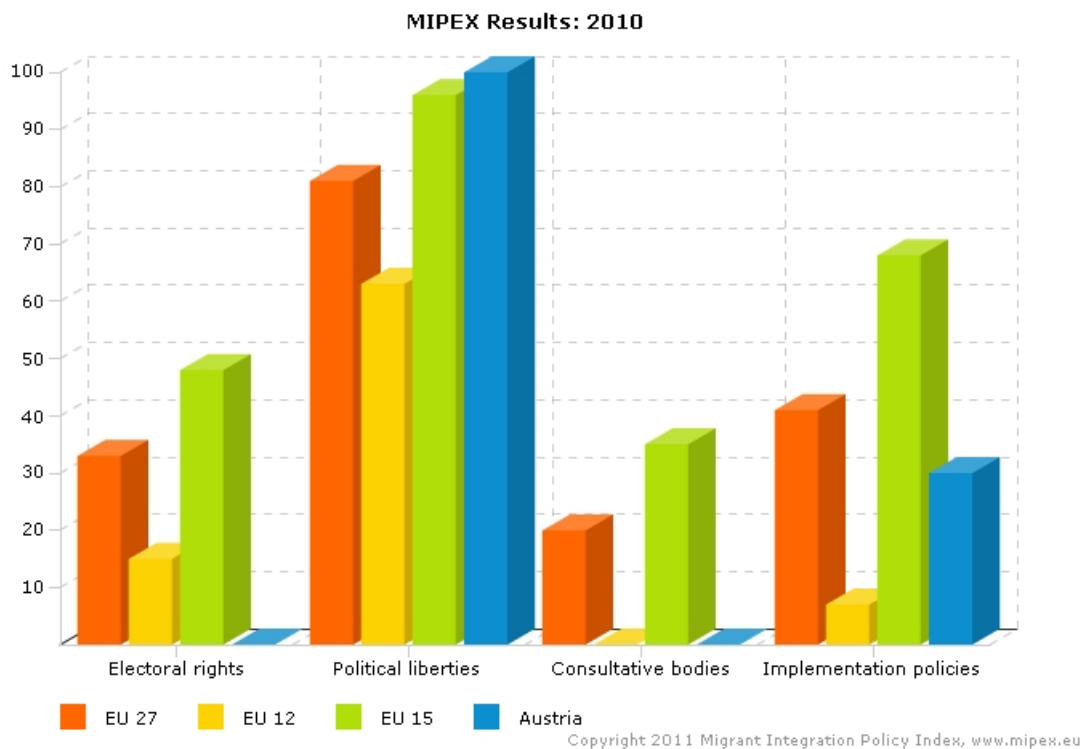


1 Norway	93,8	EU 15	61,8	16 France	43,5	Malta	25,0
2 Finland	86,9	10 Switzerland	58,8	17 Greece	39,6	EU 10	22,8
3 Netherlands	79,4	11 Belgium	58,5	18 Canada	37,5	EU 12	21,1
4 Ireland	78,8	12 Spain	55,8	19 Hungary	33,3	26 Slovakia	20,8
5 Luxembourg	77,7	13 UK (Great Britain)	52,5	20 Austria	32,5	27 Latvia	17,5
6 Sweden	75,0	14 Italy	49,8	21 Estonia	28,1	28 Bulgaria	16,7
7 Portugal	70,2	15 United States	45,4	22 Slovenia	27,9	29 Czech Republic	12,5
8 Germany	64,4	EU 25	44,7	23 Cyprus	25,0	Poland	12,5
9 Denmark	61,9	EU 27	43,7	Lithuania	25,0	31 Romania	8,3

Quelle: www.mipex.eu, zuletzt abgerufen am 11.01.2012.

In der Dimension „Umsetzungsmaßnahmen“ der politischen Partizipationsmöglichkeiten von MigrantInnen erreicht Österreich 30 Indexpunkte und liegt damit zwar deutlich über dem Schnitt der ‚neuen‘ EU-Länder, aber auch weit unter dem Schnitt der ‚alten‘ EU-Länder. Geringere Indexwerte als Österreich erzielen in dieser Dimension alle EU-12-Länder (Malta, Ungarn, Bulgarien, Polen, Slowakei, Litauen, Zypern, Tschechien, Rumänien, Lettland und Slowenien) außer Estland, aber auch Griechenland und Dänemark. Alle anderen Länder schneiden besser ab als Österreich.

Abbildung 4-30: Politikbereich Politische Partizipation, Österreich im EU-Vergleich, MIPEX III 2010



	ELECTORAL RIGHTS	POLITICAL LIBERTIES	CONSULTATIVE BODIES	IMPLEMENTATION POLICIES	POLITICAL PARTICIPATION
EU 27	33,3	80,9	19,7	40,8	43,7
EU 12	15,3	62,5	0,0	6,5	21,1
EU 15	47,8	95,6	35,4	68,3	61,8
Austria	0,0	100,0	0,0	30,0	32,5

Quelle: www.mipex.eu, zuletzt abgerufen am 11.01.2012.

Wesentlich für die schlechte Platzierung Österreichs im MIPEX ist auch das Fehlen einer aktiven Informationspolitik über die politischen Freiheiten der MigrantInnen auf nationalem (oder auch regionalem) Niveau. Hierzu wurde schon weiter oben angeführt, dass die universelle Erfassung von MigrantInnen in der Sozialpartnerschaft (als Arbeitnehmenden einerseits und als Selbständige andererseits) eine derartige Informationskampagne nicht notwendig erscheinen lässt. Im MIPEX werden Länder wie Schweden, Portugal, Finnland, Norwegen und Großbritannien als beispielhaft angeführt, was allerdings ohne eine genauere Untersuchung der Hintergründe für diese Bewertung hier nicht näher kommentiert werden kann. Im MIPEX wird Österreich weiters an gekreidet, dass keine öffentliche Mittel oder andere Formen der Unterstützung für MigrantInnenorganisationen auf nationaler Ebene gibt, die der Anhebung der politischen Partizipation von MigrantInnen förderlich

wären. ein relativ schlechtes Ergebnis liefert. Dem ist entgegen zu setzen, dass es in Österreich Förderungsmöglichkeiten für MigrantInnenorganisationen gibt, aber nicht in Form einer Basisfinanzierung, sondern nur in Form von Projektförderungen. Dabei werden viele Projektträger über unterschiedliche Projekte Jahr für Jahr gefördert, was einer Basisfinanzierung oft sehr nahe kommt. Dies entspricht durchaus dem Fördergedanken der EK, was sich in der Projektförderung des EIF und des EFF spiegelt.

In den Dimensionen „Wahlrecht“ und „Beiräte“ schneidet Österreich besonders schlecht ab, da ausländische StaatsbürgerInnen kein aktives Wahlrecht bei regionalen und Kommunalwahlen haben. Drittstaatsangehörige haben im Gegensatz zu EU-BürgerInnen, kein passives Wahlrecht bei Kommunalwahlen. In den skandinavischen Ländern Dänemark, Finnland, Norwegen und Schweden, sowie in den Niederlanden und Irland haben ausländische StaatsbürgerInnen aktives und passives Wahlrecht bei Kommunalwahlen und – gegebenenfalls – auch bei Regionalwahlen.

Im MIPEX wird dem aktiven Wahlrecht auf nationaler Ebene zwar eine wichtige Rolle bei der politischen Partizipation von MigrantInnen beigemessen. Auf unionsrechtlicher Ebene gibt es dazu aber keinerlei Rahmenbedingungen oder Richtlinien, da innerhalb der Europäischen Union das Wahlrecht auf nationaler Ebene nur dann auf ausländische StaatsbürgerInnen ausgeweitet wird, wenn historische Gründe dafür sprechen⁷⁸. Daher wird dieser Indikator bei der Berechnung des Index für die Dimension „Wahlrecht“ auch nicht berücksichtigt.⁷⁹

Was die Implementierung von MigrantInnenbeiräten betrifft, so gibt es in Österreich zwar in den Bundesländerhauptstädten Graz und Linz MigrantInnenbeiräte, was im MIPEX positiv beurteilt wird. Allerdings gibt es im Bereich der Implementierung von derartigen Beiräten keine österreichweite einheitliche Vorgehensweise. Die Entwicklung von sogenannten Integrationsleitbildern, wie sie sowohl auf nationaler Ebene in Form des Nationalen Aktionsplans für Integration⁸⁰, als auch auf regionaler Ebene in Form der Integrationsleitbilder der Bundesländer⁸¹ als auch auf kommunaler Ebene in Form von kommunalen Integrationsleitbildern⁸² formuliert wurden, wird zwar im MIPEX positiv gewertet, aber da die Zusammenarbeit mit NGOs, die im Bereich von Migration und Integration aktiv sind und nicht notwendigerweise über MigrantInnenorganisationen läuft, wird dieser Vorgangsweise nicht der selbe Stellenwert zugemessen als echten MigrantInnenbeiräten. Dabei ist zu hinterfragen, ob die im MIPEX favorisierten MigrantInnenbeiräte stets eine repräsentative Stimme der MigrantInnen sind und ob das stets der beste Weg der Förderung der politischen Partizipation ist

⁷⁸ In Großbritannien sind neben britischen StaatsbürgerInnen auch Personen mit einer Staatsbürgerschaft eines Commonwealth-Landes oder Personen mit irischer Staatsbürgerschaft, die in Großbritannien niedergelassen sind, bei nationalen Wahlen wahlberechtigt. Portugal gibt brasilianischen StaatsbürgerInnen, die in Portugal niedergelassen sind, bei nationalen Wahlen das Recht zu wählen. (vgl. www.mipex.eu, zuletzt abgerufen am 13.02.2012; Questionnaire Comments)

⁷⁹ Diese Information beruht auf einer schriftlichen Auskunft vom 13.02.2012 von der Migration Policy Group.

⁸⁰ Vgl. http://www.integrationsfonds.at/fileadmin/Integrationsfond/NAP/nap_bericht.pdf

⁸¹ Alle österreichischen Bundesländer mit Ausnahme von Wien, Kärnten und dem Burgenland verfügen über eine eigenes Integrationsleitbild. (vgl. http://www.staedtebund.gv.at/fileadmin/USERDATA/themenfelder/integration/Dossier_Integrationsleitbilder.pdf, zuletzt abgerufen am 13.02.2012)

⁸² Viele österreichische Städte mit einem relevanten Anteil an Bevölkerung mit Migrationshintergrund haben kommunale Integrationsleitbilder entwickelt. Solche Leitbilder finden sich in allen Bundesländern. Eine diesbezügliche Bestandsaufnahme haben Antalovsky/Herzog/Wolffhardt (2009) vorgenommen. (vgl. http://www.staedtebund.gv.at/fileadmin/USERDATA/themenfelder/integration/Dossier_Integrationsleitbilder.pdf, zuletzt abgerufen am 13.02.2012)

Im Bereich der strukturierten Implementierung von MigrantInnenbeiräten erzielen lediglich die Länder Norwegen, Luxemburg, Finnland, Deutschland, Italien, Spanien, Dänemark und Portugal ein zumindest ‚tendenziell günstiges‘ Ergebnis. Der Schnitt der ‚alten‘ EU-Länder beträgt 35,4 Punkte, Österreich erzielt zusammen mit allen ‚neuen‘ EU-Mitgliedsstaaten keinen einzigen Punkt.

4.5.2 Output-Indikatoren: Empirische Evidenz

Es ist nicht nur schwierig, zu messen, inwiefern ein Land all seinen BürgerInnen (auch jenen mit Migrationshintergrund) politischen Teilhabechancen gewährt und die Wahrnehmung dieser auch fördert. Es ist auch besonders schwierig, abzubilden, inwiefern diese Teilhabechancen auch wahrgenommen werden. Zu diesem Zweck wurde hier auf die Daten aus der Spezialerhebung im Rahmen der Eurobarometer-Umfrage zum Thema ‚Diskriminierung in der EU‘ aus dem Jahr 2009 zurückgegriffen. Detaillierte Informationen zu Erhebung und Daten finden sich in Anhang II. Es muss an dieser Stelle vorweg aber betont werden, dass in derartigen Umfragen Personen mit Migrationshintergrund (ausländische StaatsbürgerInnen bzw. im Ausland geborene Personen) häufig stark unterrepräsentiert sind, da diese tendenziell schwieriger zu erreichen sind. Zum Teil wurden in den einzelnen Ländern nur einige wenige Personen mit ausländischer Staatsbürgerschaft bzw. ausländischem Geburtsort erfasst. Es wird daher davon abgesehen, eine gesonderte Betrachtung der im Ausland geborenen Bevölkerung sowie der Bevölkerung mit ausländischer Staatsbürgerschaft vorzunehmen, da es sich bei derart geringen Fallzahlen um Zufallsergebnisse handelt. Eine Annäherung an politische Partizipationschancen könnte eine Erhebung der Partizipation von MigrantInnen in Vereinen oder in Freiwilligenorganisationen liefern, jedoch gibt es dergleichen Erhebungen nicht auf EU-Ebene differenziert nach MigrantInnen und Einheimischen.

Ein Indikator, der aber Hinweise auf die Situation der politischen Partizipationsmöglichkeiten von MigrantInnen geben kann, ist die Bereitschaft in der Gesamtbevölkerung, eine Person anderer ethnischer Herkunft als die der Mehrheit der Bevölkerung als InhaberIn des höchsten politischen Amtes zu akzeptieren. Diese Frage wurde im Rahmen einer Eurobarometererhebung gestellt. Die Ergebnisse für die einzelnen EU-Mitgliedsstaaten sind in Abbildung 4-31 abgebildet. Der Anteil ist in Schweden und Portugal mit 9 % besonders gering, in Zypern mit 62 % besonders hoch.

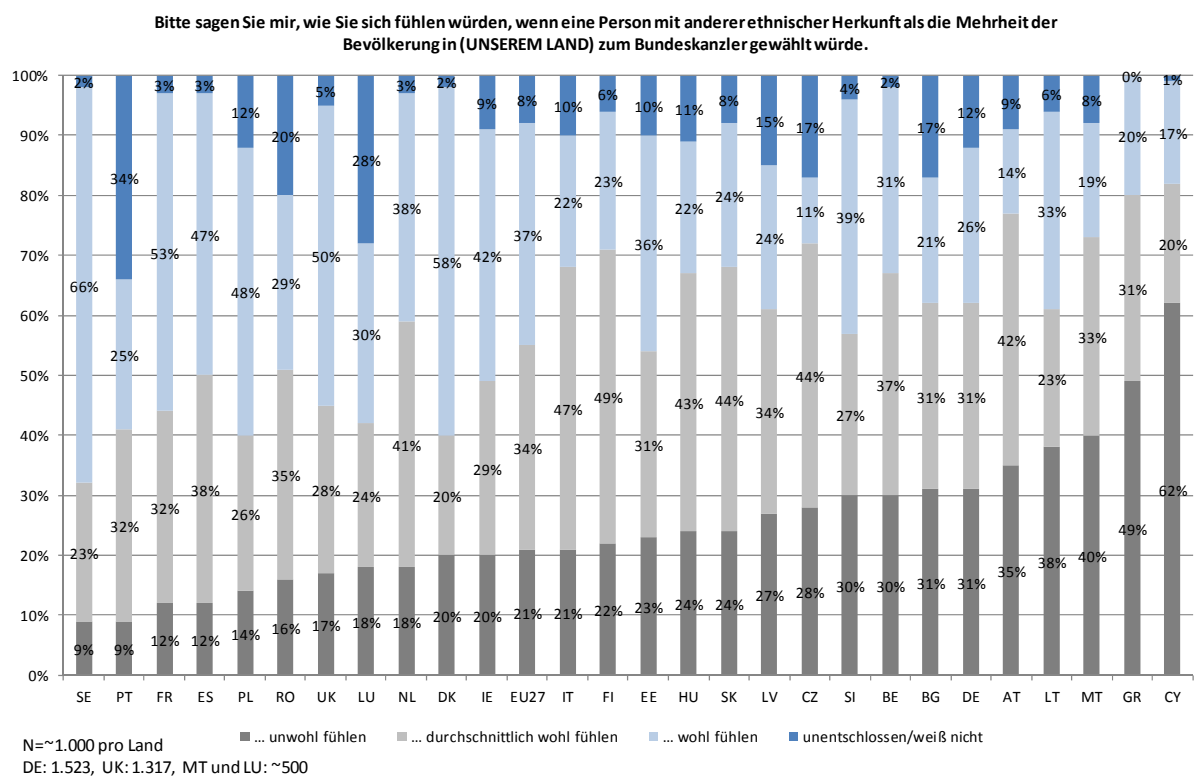
Der Anteil der Personen, die angeben, sie würden sich unwohl fühlen, wenn eine Person anderer ethnischer Herkunft als die der Mehrheit der Bevölkerung das höchste politische Amt bekleiden würde, ist in den einzelnen Ländern ebenso stark unterschiedlich wie die Punkte im MIPEX im Politikbereich „Politische Partizipation“. Dieser Politikbereich hat im MIPEX nicht nur die größte Schwankungsbreite sondern die Differenz zwischen dem Schnitt der ‚alten‘ und der ‚neuen‘ EU-Mitgliedsländer ist mit 40,7 Punkten im Vergleich zu den anderen Politikbereich auch am größten (siehe dazu Kapitel 4.5.1).

Alle Länder, deren Punktwerte bei MIPEX niedriger als im EU-Durchschnitt sind, weisen auch einen überdurchschnittlich hohen Anteil von Personen auf, die sich unwohl fühlen würden, wenn eine Person anderer ethnischer Herkunft als die Mehrheit der Bevölkerung das höchste politische Amt bekleiden würde. Es sind dies nicht nur Griechenland und Österreich, sondern auch alle ‚neuen‘ EU-Länder mit Ausnahme von Polen und Rumänien, die zwar bei MIPEX die beiden hintersten Plätze einnehmen, aber vergleichsweise geringe Anteile hinsichtlich der Ablehnung der Vertretung durch eine Person anderer ethnischer Herkunft auf höchster politischer Ebene vorweisen. Diese

Ausnahmen sind auch im Zusammenhang mit der Multiethnizität dieser Bevölkerungen zu sehen, insbesondere Rumänien, und damit der Gewohnheit im Umgang mit Minderheiten.

Zu den Ländern, die besonders oft angeben, dass sie sich wohl fühlen würden, wenn eine Person anderer ethnischer Herkunft das höchste politische Amt innehaben würde (38 % und mehr), zählen Schweden, Dänemark, Frankreich, Großbritannien, Irland, die Niederlande, Spanien und. Im Gegensatz dazu würden sich in Österreich nur 14% bei dem Gedanken wohlfühlen, einen Bundeskanzler aus einer anderen Ethnie als der Mehrheitsbevölkerung zu haben .

Abbildung 4-31: Akzeptanz einer Person anderer ethnischer Herkunft als die Mehrheit der Bevölkerung als InhaberIn des höchsten politischen Amtes in den EU-Ländern, 2009



Quelle: Eurobarometer, Welle 71.2, Special Eurobarometer 317, 2009, DUK-Darstellung.

4.6 Politikbereich „Dauerhafter Aufenthalt“

4.6.1 Input-Indikator MIPEX

Der Politikbereich „Dauerhafter Aufenthalt“ ist einer jener Politikbereiche, der vergleichsweise geringe Unterschiede zwischen den einzelnen EU-Mitgliedsstaaten, insbesondere zwischen dem Schnitt der EU-12 und der EU-15-Länder aufweist. Dies ist darauf zurückzuführen, dass dieser Politikbereich stark von europarechtlichen Vorgaben geprägt ist. Konkret wird der dauerhafte Aufenthalt von der Richtlinie des Rates betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen („Daueraufenthaltsrichtlinie“, RL 2003/109/EG) sowie von der sogenannten „Aufenthaltsrichtlinie“ (Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedsstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten) geregelt. Aktuell hat auch die

Richtlinie des Rates über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung (Blue Card Directive, RL 2009/50/EC) wesentlichen Einfluss auf die Regelungen des dauerhaften Aufenthalts von Drittstaatsangehörigen. Wesentlich bei dieser Richtlinie ist, dass die Niederlassung von hochqualifizierten Drittstaatsangehörigen an den Arbeitsmarktzugang gekoppelt sein und darüber hinaus in einem schnellen Verfahren abgewickelt werden muss. Diese Richtlinie war aber zum Zeitpunkt der Erhebung für MIPEX 2010 in Österreich noch nicht umgesetzt. Die sogenannte ‚Blue Card Directive‘ wurde in die nationale Gesetzgebung in Form der Erweiterungen der Zugangsregelungen⁸³ im Rahmen der Einführung der Rot-Weiß-Rot-Karte⁸⁴ mit 1. Juli 2011 aufgenommen.⁸⁵

Österreich liegt mit einem Indexwert von 58,3 im Politikbereich „Dauerhafter Aufenthalt“ ziemlich genau im Schnitt der EU-Länder. Das bedeutet nicht zuletzt, dass die europäischen Vorgaben zum dauerhaften Aufenthalt von ausländischen StaatsbürgerInnen in Österreich vollständig umgesetzt wurden.

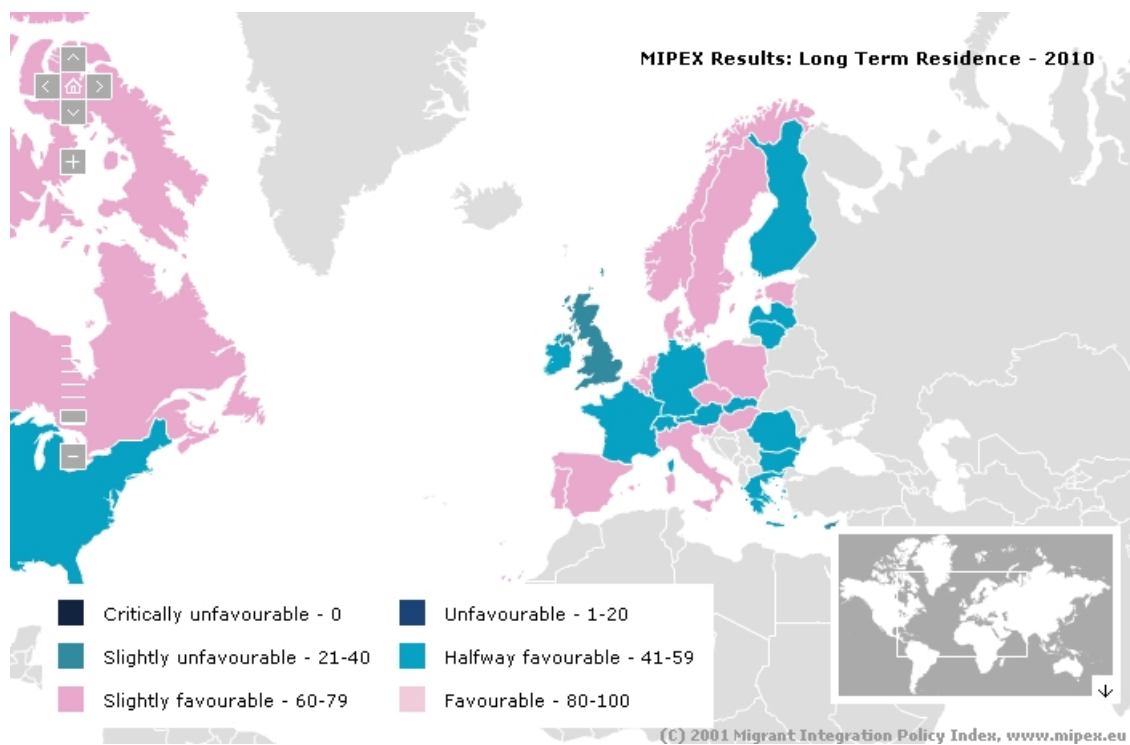
Das beste Ergebnis erreicht bei diesem Politikbereich Belgien. In dieselbe Kategorie, nämlich ‚tendenziell günstig‘, fallen, was den dauerhaften Aufenthalt betrifft, die skandinavischen Länder Schweden, Dänemark und Norwegen, die südeuropäischen Länder Spanien, Portugal, Italien und Malta, die ‚neuen‘ EU-Länder Slowenien, Estland, Polen, Tschechien und Ungarn sowie die Niederlande und Kanada. Eine ‚halbwegs günstige‘ Regelung des dauerhaften Aufenthalts haben nahezu alle anderen untersuchten Länder, darunter auch Österreich. Lediglich Großbritannien und Zypern haben ihre Integrationspolitik im Bereich des „Dauerhaften Aufenthalts“ ‚tendenziell ungünstig‘ gestaltet.

⁸³ Die Zugangsregelungen zur Niederlassung werden in Österreich vom Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz (NAG) bestimmt. Der Arbeitsmarktzugang wird wiederum vom jeweiligen Aufenthaltstitel bestimmt. Je nach Aufenthaltstitel kann zusätzlich das Ausländerbeschäftigungsgesetz (AuslBG) zur Geltung kommen.

⁸⁴ Vgl. §41 NAG, §41a NAG und §42 NAG.

⁸⁵ Am 13. Dezember 2011 ist die Richtlinie 2011/98/EU des Europäischen Parlamentes und des Rates über ein einheitliches Verfahren zur Beantragung einer kombinierten Erlaubnis für Drittstaatsangehörige, sich im Hoheitsgebiet eines Mitgliedsstaates aufzuhalten und zu arbeiten, sowie über ein gemeinsames Bündel von Rechten für Drittstaatsarbeitnehmer, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedsstaat aufhalten in Kraft getreten. Die Umsetzung dieser Richtlinie muss bis Ende 2013 erfolgen.

Abbildung 4-32: Dauerhafter Aufenthalt, MIPEX III 2010



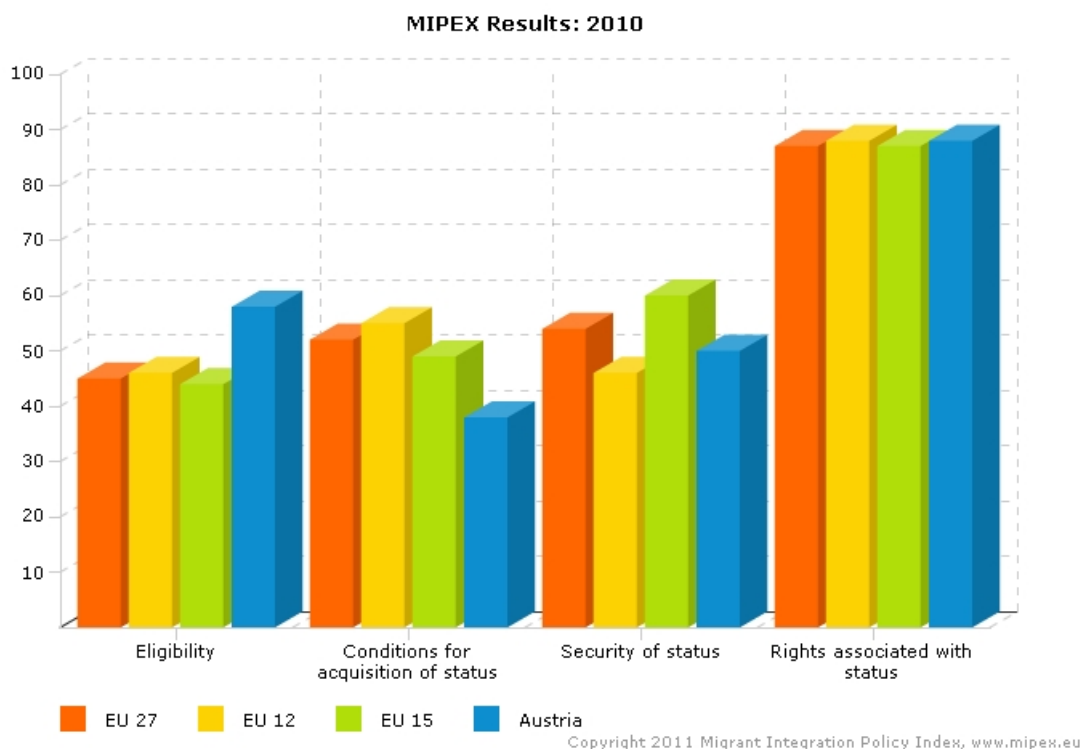
1 Belgium	78,7	10 Poland	65,3	EU 10	59,2	23 Romania	54,2
2 Sweden	77,7	11 Czech Republic	64,7	16 Latvia	58,9	24 Slovakia	50,2
3 Spain	77,5	12 Malta	64,3	EU 12	58,6	25 Germany	50,1
4 Slovenia	68,9	13 Canada	62,9	17 Finland	58,5	26 United States	49,6
5 Portugal	68,5	14 Norway	61,1	18 Austria	58,3	27 France	45,6
6 Netherlands	67,9	EU 15	60,0	19 Bulgaria	56,8	28 Ireland	42,6
7 Estonia	66,5	15 Hungary	60,0	20 Lithuania	56,7	29 Switzerland	41,4
8 Denmark	65,8	EU 25	59,5	21 Greece	56,3	30 Cyprus	36,8
9 Italy	65,6	EU 27	59,4	22 Luxembourg	55,8	31 UK (Great Britain)	31,5

Quelle: www.mipex.eu, zuletzt abgerufen am 11.01.2012.

Der Politikbereich gliedert sich in die vier Dimensionen „Kriterien“ für die Statuszuerkennung, „Bedingungen für die Bewilligung“, „Staussicherheit“ und mit dem Status „Verknüpfte Rechte“, wie aus Abbildung 3-2 auf Seite 61 ersichtlich ist. Nachfolgende Abbildung 4-33 zeigt die Ergebnisse Österreichs, den EU-27, den EU-15 sowie den EU-12-Ländern in den einzelnen Dimensionen.

Die ‚alten‘ EU-Länder schneiden über den gesamten Politikbereich „Dauerhafter Aufenthalt“ geringfügig besser ab als die ‚neuen‘ Mitgliedsstaaten, was auf die Dimension ‚Staussicherheit‘ zurückzuführen ist. In den anderen Dimensionen ‚Kriterien‘ für die Statuszuerkennung, ‚Bedingungen für die Bewilligung‘ und mit dem Status ‚verknüpfte Rechte‘ erreichen die ‚neuen‘ EU-Mitgliedsländer ein besseres Ergebnis. Das bedeutet wiederum, dass die ‚neuen‘ EU-Mitgliedsländer zwar einen einfacheren Zugang zu einem dauerhaften Aufenthaltstitel haben, die Staussicherheit aber geringer ist.

Abbildung 4-33: Politikbereich Dauerhafter Aufenthalt, Österreich im EU-Vergleich, MIPEX III 2010



	ELIGIBILITY	ACQUISITION CONDITIONS	SECURITY OF STATUS	ASSOCIATED RIGHTS	LONG TERM RESIDENCE
EU 27	44,8	51,9	54,0	87,0	59,4
EU 12	45,8	55,3	45,8	87,5	58,6
EU 15	43,9	49,1	60,5	86,7	60,0
Austria	58,3	37,5	50,0	87,5	58,3

Quelle: www.mipex.eu, zuletzt abgerufen am 11.01.2012.

Österreich kann auf ein sehr gutes Ergebnis im Bereich der ‚Kriterien‘ für die Statuszuerkennung verweisen. Mit 58 Punkten liegt Österreich in diesem Bereich somit an achter Stelle und damit deutlich über dem Schnitt der EU-12 (45,8 Punkte) und der EU-15 (43,9 Punkte). Es wird dabei positiv bewertet, dass in Österreich ein Aufenthalt von bis zu 24 Monaten außerhalb Österreichs aufgrund von „besonders berücksichtigungswürdigen Gründen“⁸⁶ für die fünfjährige Aufenthaltsfrist angerechnet wird, die notwendig ist, um einen Daueraufenthaltstitel zu erlangen. (vgl. §45 Abs. 3 NAG alte Fassung bzw. §45 Abs. 6 NAG in der aktuellen Fassung) Die Zeit eines Schulbesuchs oder eines Studiums in Österreich wird bei der Erlangung eines Daueraufenthaltstitels zur Hälfte auf die Fünfjahresfrist angerechnet. (vgl. §45 Abs. 2 NAG) Damit entspricht die österreichische Regelung der „Daueraufenthaltsrichtlinie“ und ist somit EU-konform. Eine kürzere Frist für die Erlangung eines Daueraufenthaltstitels gibt es innerhalb der EU nur in Dänemark, Norwegen und Schweden⁸⁷.

⁸⁶ Besonders berücksichtigungswürdige Gründe stellen laut Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz schwerwiegende Erkrankungen, Erfüllung sozialer Verpflichtungen oder Leistung eines der allgemeinen Wehrpflicht vergleichbaren Dienstes dar. (vgl. §45 Abs. 6 NAG)

⁸⁷ Auch Kanada und die USA sind MIPEX-Länder, die eine kürzere Aufenthaltsdauer als fünf Jahre als Voraussetzung für einen Daueraufenthaltstitel verlangen.

Was die Rechte anbelangt, die mit dem Status des Dauerhaften Aufenthalts verbunden sind, erreicht Österreich im MIPEX ein relativ gutes Ergebnis, indem es im Schnitt der EU-Länder (14. Rang) liegt. Österreich erzielt Bestergebnisse, da das Aufenthaltsrecht im Ruhestand aufrecht erhalten bleibt und da es keinen Unterschied zu Einheimischen beim Zugang zu unselbständiger und selbständiger Beschäftigung⁸⁸, in den Arbeitsbedingungen und beim Zugang zu Sozialleistungen, Gesundheitsleistungen und Wohnraum gibt. Lediglich im Bereich der Anerkennung von Qualifikationen kann Österreich keine Höchstwerte erhalten, da für Drittstaatsangehörige unterschiedliche Verfahren als für EWR-BürgerInnen gelten.

Im Bereich „Staussicherheit“ liegt Österreich unter dem Schnitt der EU-15-Länder, aber über dem Schnitt der EU-12-Länder. Was die Indikatoren ‚Gültigkeitsdauer‘ des Status⁸⁹ und ‚Gründe für Ablehnung, Widerruf oder Zurückweisung‘ des Status betrifft, so erreicht Österreich hier die Maximalwerte, die den EU-Vorgaben entsprechen. Als Grund für einen Widerruf des Daueraufenthaltstitels gilt in Österreich eine Gefährdung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit durch den weiteren Aufenthalt dieser Person; Je nach Vergehen kann ein befristetes oder auch ein unbefristetes Aufenthaltsverbot ausgesprochen werden. (vgl. § 63 FPG)

In Österreich erfolgt die Verlängerung der Genehmigung bzw. des Dokuments auf Antrag, nicht aber automatisch, was im MIPEX Punkte kostet; viele der Länder, die im MIPEX hoch punkten, haben eine Automatik eingebaut. (vgl. § 20 Abs. 3 NAG) Die Dauer eines Aufenthalts außerhalb Österreichs, ohne den Daueraufenthaltstitel zu verlieren, beträgt höchstens zwölf Monate bzw. höchstens 24 Monate im Fall von ‚besonders berücksichtigungswürdigen Gründen‘. Den Zeitraum eines Aufenthalts außer Landes ohne Verlust des Aufenthaltstitels auf mehr als drei Jahre auszudehnen wird von MIPEX noch besser bewertet, allerdings nur von Frankreich und Portugal umgesetzt.

Im MIPEX wird negativ vermerkt, dass es in Österreich keinen genügenden Rechtsschutz⁹⁰ im Fall von Ablehnung, Widerruf oder Zurückweisung des Daueraufenthaltstitels gibt. Das ist jedoch insofern nicht nachvollziehbar, als es gegen abweisende und zurückweisende Bescheide die Möglichkeit der Berufung an das BM.I gibt. Gegen ablehnende Berufungsbescheide des BM.I kann Beschwerde an den Verwaltungsgerichtshof und/oder Verfassungsgerichtshof erhoben werden. Die „Erlöschens- bzw. Ungültigkeitstatbestände“ der §§ 10 und 20 NAG bzgl. des Aufenthaltstitels „Daueraufenthalt – EG“ entsprechen weiters der RL 2003/109/EG. Demnach steht Österreich in diesem Politikfeld die volle Punktezahl zu.

4.6.2 Output-Indikatoren: Empirische Evidenz

Obschon es in diesem Politikfeld eine geringe Schwankungsbreite der MIPEX-Punkte zwischen den EU-MS gibt, ist der Anteil der Drittstaatsangehörigen, die einen Daueraufenthaltstitel besitzen, in den einzelnen EU-Mitgliedsstaaten sehr unterschiedlich, was aus nachfolgender Abbildung 4-34 hervorgeht.

⁸⁸ Ausnahmen für den öffentlichen Dienst sind bei diesem Indikator nicht relevant.

⁸⁹ Das Aufenthaltsrecht ist unbeschränkt, die Gültigkeitsdauer des Dokumentes (der Karte) beträgt fünf Jahre. Dies ist die minimale Vorgabe der Aufenthaltsrichtlinie (vgl. RL 2003/109/EG Art. 8 Abs. 2)

⁹⁰ MIPEX vergibt Höchstwerte, wenn folgende Formen des Rechtsschutz vorhanden sind: begründete Entscheidung, Berufungsrecht, Stellungnahme vor einer unabhängigen Behörde und/oder einem Gericht.

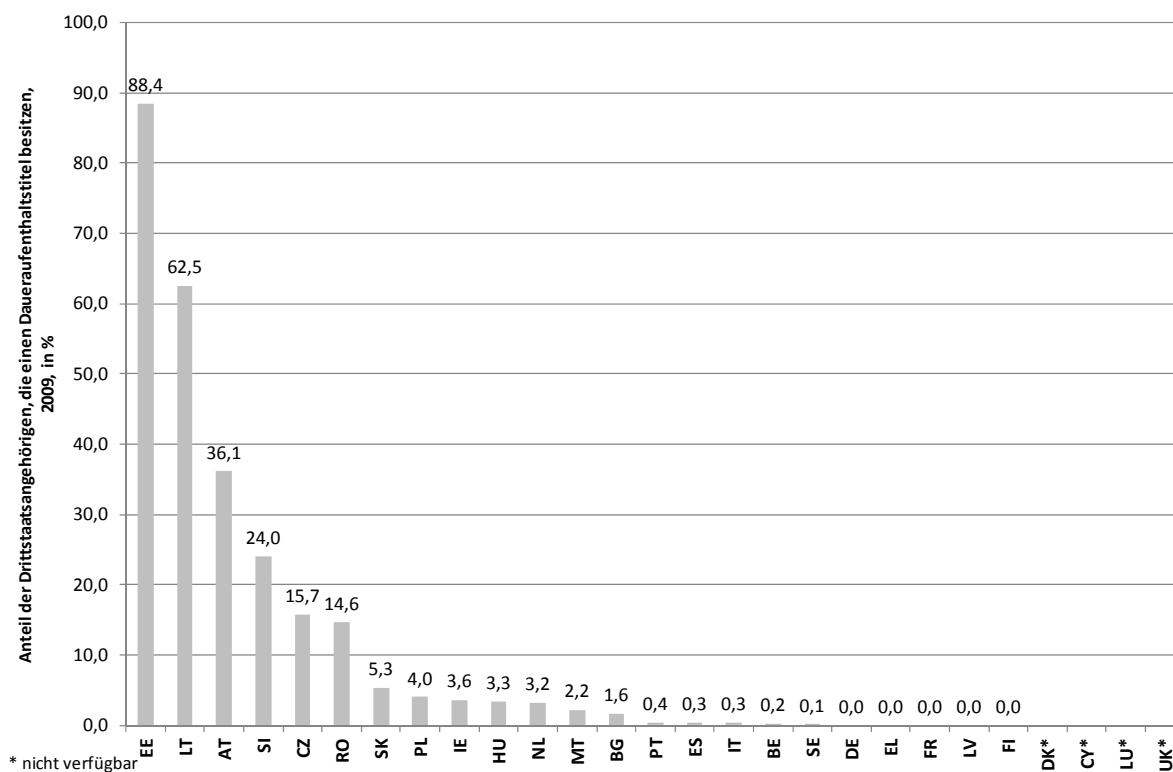
Der Anteil der Drittstaatsangehörigen, die einen Daueraufenthaltstitel nach der „Daueraufenthaltsrichtlinie“ RL 2003/109/EG besitzen, bewegt sich zwischen 88,4 % in Estland und 0,0 % in Deutschland, Griechenland, Frankreich, Lettland und Finnland. Nicht nur Estland, sondern auch Litauen hat mit 62,5 % einen sehr hohen Anteil an Drittstaatsangehörigen mit dauerhaftem Aufenthaltsrecht. Dies ergibt sich aus der Geschichte der baltischen Länder, die geprägt ist von der Zugehörigkeit zur ehemaligen Sowjetunion. Das betrifft auch Lettland, obschon in Lettland der überwiegende Anteil der Drittstaatsangehörigen sogenannte NichtbürgerInnen sind. NichtbürgerInnen sind BürgerInnen der ehemaligen UdSSR, die nach 1991 nicht die russische Staatsbürgerschaft angenommen haben, aber auch nicht die lettische Staatsbürgerschaft (oder die eines anderen Landes) erhalten haben. Somit sind NichtbürgerInnen grundsätzlich staatenlos, aber sie besitzen ein Daueraufenthaltsrecht in Lettland. (vgl. Eurostat 2011: 249; IOM 2009: 352)

Abgesehen von den baltischen Staaten ist Österreich das Land mit dem größten Anteil von Drittstaatsangehörigen mit Daueraufenthaltstitel nach der „Daueraufenthaltsrichtlinie“. 36,1 % der Drittstaatsangehörigen besitzen in Österreich einen Daueraufenthaltstitel nach RL 2003/109/EG. In Slowenien beträgt dieser Anteil 24,0 %, in Tschechien 15,7 % und in Rumänien 14,6 %. In allen anderen Ländern ist der Anteil der Daueraufenthaltstitel an allen Drittstaatsangehörigen mit 5 % oder weniger verschwindend gering.

Die großen Unterschiede in den Anteilen der Drittstaatsangehörigen mit Daueraufenthaltsrecht zwischen den einzelnen EU-Mitgliedsstaaten mag angesichts der umgesetzten europaweiten Harmonisierung der Regelungen für den Daueraufenthalt von Drittstaatsangehörigen überraschen. Sie verdeutlichen aber, dass die nationalstaatlichen Migrationspolitiken – nicht zuletzt aufgrund ihrer jeweiligen historischen Entwicklungen – relativ autonom geregelt werden. In Estland etwa hat der überwiegende Anteil der Drittstaatsangehörigen ein Daueraufenthaltsrecht. In Lettland ist die Situation ähnlich, allerdings werden die NichtbürgerInnen nicht als Drittstaatsangehörige erfasst. Daraus ergibt sich der verschwindend geringe Anteil an Drittstaatsangehörigen mit Daueraufenthaltsrecht. In Finnland hingegen wurden keine Aufenthaltstitel aufgrund der „Daueraufenthaltsrichtlinie“ erteilt (siehe dazu Tabelle 4-1). In Frankreich, Spanien und Deutschland hingegen wurde etwa die Hälfte aller gültigen Aufenthaltstitel aufgrund „anderer Gründe“ ausgestellt. Wie bereits erwähnt fallen in diese Kategorie auch AsylwerberInnen, deren Aufenthaltsstatus noch nicht geklärt ist, sowie andere Formen des dauerhaften Aufenthalts.

Österreich hat, wie bereits gezeigt, einen besonders hohen Anteil an Drittstaatsangehörigen mit Daueraufenthaltstitel nach der „Daueraufenthaltsrichtlinie“ der EU. Das bedeutet, dass Österreich die Richtlinie nicht nur vollständig in die nationale Gesetzgebung aufgenommen hat, sondern auch real umsetzt. Das ist nicht in allen Ländern in diesem Ausmaß der Fall. Eine Aufnahme von EU-Richtlinien in die nationalen Regelungen bedeutet noch nicht, dass die Richtlinien auch in der Praxis umgesetzt werden. Relativ hohe Anteile an Drittstaatsangehörigen mit einem Aufenthaltstitel entsprechend der RL 2003/109/EG haben neben Österreich die ‚neuen‘ EU-Mitgliedsstaaten Slowenien (24,0 %), Tschechien (15,7 %) und Rumänien (14,6 %).

Abbildung 4-34: Anteil der Drittstaatsangehörigen, die einen Daueraufenthaltstitel nach RL 2003/109/EG besitzen, 2009



Quelle: Eurostat (2011), Residence permits statistics, DUK-Darstellung.

Die Länder, die bei MIPEX im Politikbereich „Dauerhafter Aufenthalt“ die vordersten Plätze einnehmen, verzeichnen – mit Ausnahme von Slowenien und Tschechien – durchwegs verschwindend geringe Anteile von Drittstaatsangehörigen mit einem Daueraufenthaltstitel nach RL 2003/109/EG. Im Falle Österreichs ist dies umgekehrt: Österreich weist besonders hohe Anteile an Drittstaatsangehörigen mit Daueraufenthaltstitel auf, schneidet bei MIPEX jedoch nur durchschnittlich ab.

4.7 Politikbereich „Einbürgerungsmöglichkeiten“

4.7.1 Input-Indikator MIPEX

Der Politikbereich der „Einbürgerungsmöglichkeiten“ ist jener, in dem Österreich die geringste Punktezahl von allen Politikbereichen erhält, nämlich nur 21,6 Punkte. Damit wird die österreichische Regelung der „Einbürgerungsmöglichkeiten“ als ‚tendenziell ungünstig‘ eingestuft und findet sich auf Rang 28. Aus nachfolgender Abbildung 4-35 geht hervor, dass dieser Politikbereich nicht nur ein Bereich ist, der eine große Spannbreite zwischen den Ergebnissen der einzelnen Länder aufweist, sondern es handelt sich dabei auch um jenen Bereich, bei dem Österreich die größten Abweichungen vom Schnitt der EU-15 verzeichnet.

Was die „Einbürgerungsmöglichkeiten“ betrifft ist Portugal das einzige Land, das bei MIPEX diesbezüglich ein ‚günstiges‘ Ergebnis erzielt. Ein ‚tendenziell‘ oder zumindest ‚halbwegs günstiges‘ Ergebnis erzielen die skandinavischen Länder Schweden und Finnland sowie Frankreich, Deutschland,

die Niederlande, Belgien, Luxemburg, Irland, Großbritannien, die mitteleuropäischen Länder und die traditionellen Einwanderungsländer Kanada und USA. Geringere Werte als Österreich weisen lediglich die Länder Litauen, Estland und Lettland auf. Insgesamt liegt Österreich sogar deutlich unter dem Schnitt der ‚neuen‘ EU-Länder.

Der Politikbereich „Einbürgerungsmöglichkeiten“ setzt sich aus folgenden Dimensionen zusammen: ‚Kriterien‘ für die Statuszuerkennung, ‚Bedingungen für die Statusbewilligung‘, ‚Statussicherheit‘ und ‚Doppelte Staatsbürgerschaft‘. Aus Abbildung 4-36 gehen die Indexwerte für die einzelnen Dimensionen in Österreich sowie im Schnitt der EU-15, der EU-12 und der EU-17 hervor.

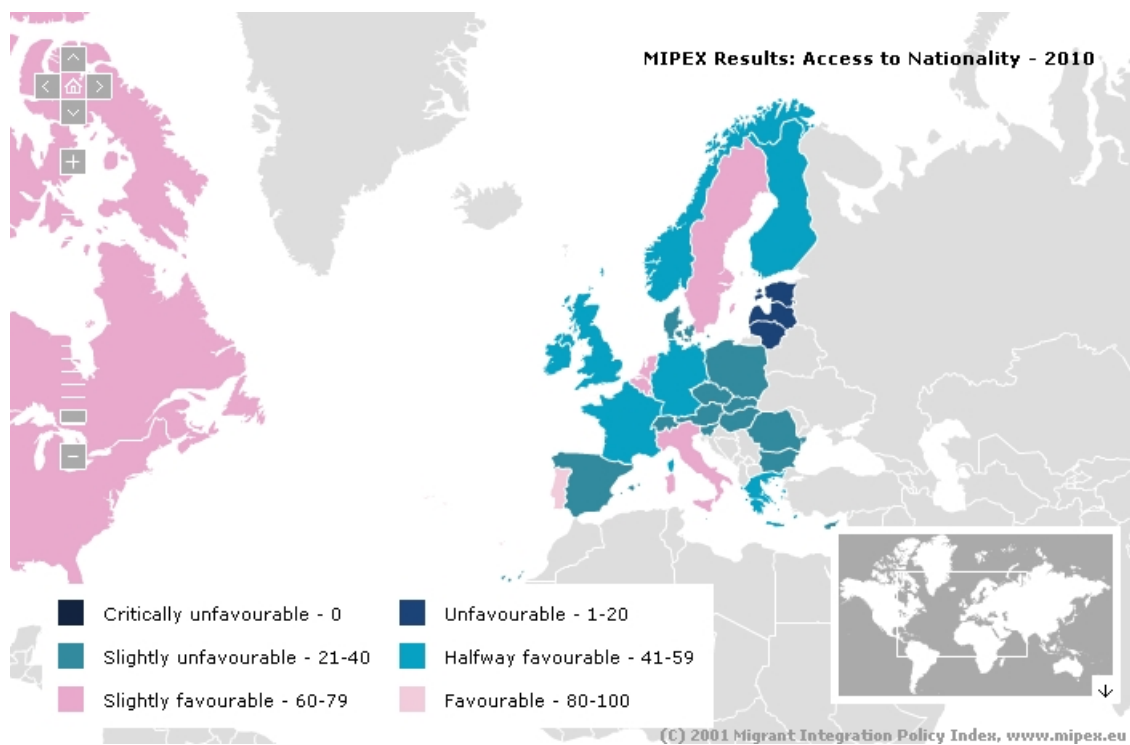
Das Ergebnis, das Österreich in der Dimension ‚Kriterien‘ für die Statuszuerkennung erreicht, wird bei MIPEX als ‚ungünstig‘ eingestuft. Lediglich im Bereich der Abwesenheitszeiträume erreicht Österreich Bestwerte. In Österreich wird ein Aufenthalt im Ausland von 20 Prozent der gesamten Aufenthaltsdauer akzeptiert. (vgl. § 15 Abs. 1 Z 3 StbG) Allerdings beträgt die Aufenthaltsdauer für Personen der ersten Migrationsgeneration, also jenen, die selbst nach Österreich zugewandert sind, grundsätzlich zehn Jahre. Ähnlich lange Aufenthaltsdauern gibt es nur in Italien, Spanien der Schweiz und in den meisten EU-12-Ländern⁹¹.

Unter anderem für EhepartnerInnen und eingetragene PartnerInnen von österreichischen StaatsbürgerInnen gilt eine Aufenthaltsdauer von mindestens sechs Jahren, wenn die Ehe bzw. eingetragene Partnerschaft mindestens fünf Jahre aufrecht ist. (vgl. § 11a Abs. 1 StbG) Diese vergleichsweise langen Perioden erklären die schlechten Ergebnis im MIPEX. Ebenfalls fällt im MIPEX negativ ins Gewicht, dass auch Personen in zweiter oder dritter Generation⁹² den gesamten Einbürgerungsprozess durchlaufen müssen, wenngleich er mit gewissen Erleichterungen verbunden ist. Die für die Erlangung der Staatsbürgerschaft erforderliche Aufenthaltsdauer für Personen, die in Österreich geboren wurden, beträgt sechs Jahre. (vgl. § 11a Abs. 4 Z 3 StbG) Bei MIPEX besser bewertet wird, wenn ein einfacher Antrag nach der Geburt ausreicht, um die Staatsbürgerschaft zu erhalten, was in Ländern wie Belgien, Finnland, Frankreich, Griechenland, Italien, die Niederlande, Spanien und Schweden für die zweite Generation möglich ist. Es handelt sich dabei vorwiegend um jene Länder, die das Doppelte *ius-soli*-Prinzip bei der Einbürgerung verfolgen; D.h. eine im jeweiligen Land geborene Person erhält dann die Staatsbürgerschaft, wenn zumindest ein Elternteil in diesem Land geboren wurde. Das *ius-soli*-Prinzip greift also bei der sogenannten dritten Migrationsgeneration. Bestnoten erhalten jene Länder, die auch der zweiten Generation die Staatsbürgerschaft automatisch bei der Geburt verleihen, die also das *ius-soli*-Prinzip verfolgen. Unter den MIPEX-Ländern sind dies Kanada, Deutschland, Irland, Portugal, Großbritannien und die USA. (vgl. OeGfE 2010) Eine Zuordnung der Prinzipien bei der Verleihung der Staatsbürgerschaft in den EU-Ländern ist Tabelle 4-4 zu entnehmen.

⁹¹ Aufenthaltsdauern von zehn Jahren oder mehr als Voraussetzung für Erlangung der Staatsbürgerschaft bei Personen der ersten Migrationsgeneration weisen folgende Länder auf: Bulgarien, Tschechien, Ungarn, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Slowenien.

⁹² Laut MIPEX handelt es sich dabei um Personen, die in Österreich geboren wurden, deren Eltern aber beide ausländische StaatsbürgerInnen sind. Bei Personen der dritten Generation ist zumindest ein Elternteil ebenfalls in Österreich geboren.

Abbildung 4-35: Einbürgerungsmöglichkeiten, MIPEX III 2010

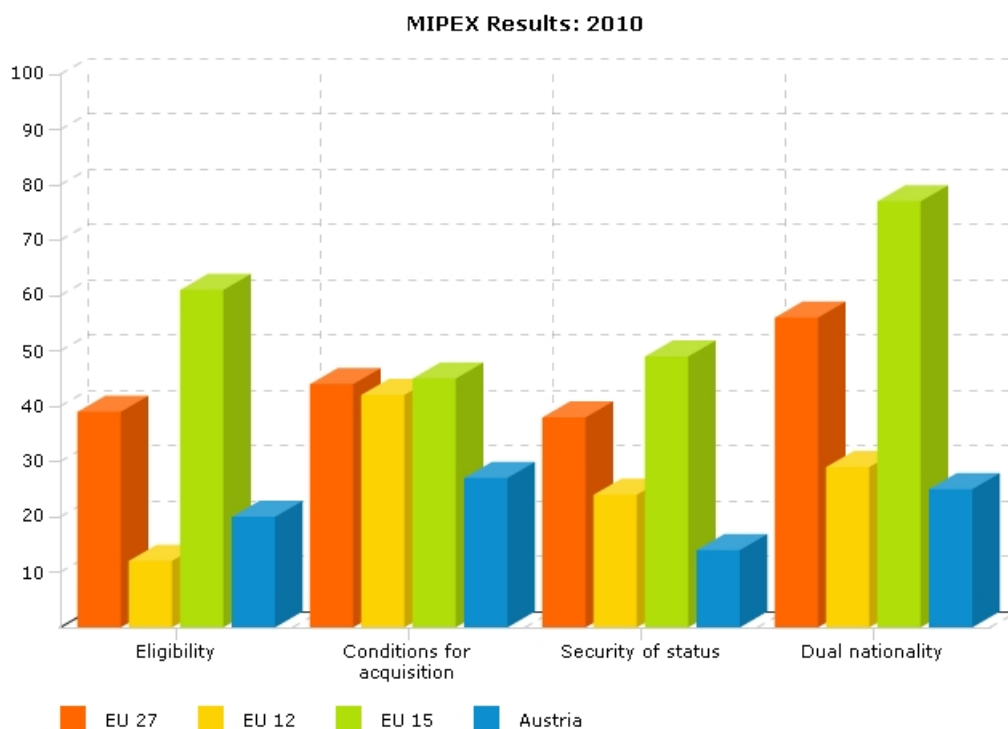


1 Portugal	82,0	10 Germany	59,2	16 Spain	38,6	EU 10	26,7
2 Sweden	79,3	11 France	59,0	17 Switzerland	35,5	25 Slovakia	26,7
3 Canada	74,5	12 Ireland	58,2	18 Poland	35,0	EU 12	25,9
4 Belgium	68,6	EU 15	57,8	19 Czech Republic	33,4	26 Malta	25,5
5 Luxembourg	66,4	13 Finland	56,8	20 Denmark	33,1	27 Bulgaria	23,9
6 Netherlands	65,6	Greece	56,8	21 Slovenia	32,7	28 Austria	21,6
7 Italy	62,9	EU 25	44,8	22 Cyprus	32,0	29 Lithuania	19,8
8 United States	61,1	EU 27	44,0	23 Hungary	31,4	30 Estonia	15,5
9 UK (Great Britain)	59,3	15 Norway	40,7	24 Romania	29,1	31 Latvia	15,4

Quelle: www.mipex.eu, zuletzt abgerufen am 11.01.2012.

Die obigen Darstellungen zeigen, dass das *Ius-soli*-Prinzip bei der Einbürgerung im MIPEX gegenüber dem *Ius-sanguinis*-Prinzip bevorzugt wird. Neben Österreich wird das *Ius-sanguinis*-Prinzip auch in allen ‚neuen‘ EU-Ländern sowie in Dänemark, Norwegen und der Schweiz verfolgt. All diese Länder erreichen bei MIPEX niedrige Punktwerte in der Dimension ‚Kriterien‘ für die Statuszuerkennung. Daraus ergibt sich auch der große Unterschied zwischen den ‚neuen‘ und den ‚alten‘ EU-Mitgliedsstaaten. In Finnland und Schweden gilt ebenfalls das Abstammungsprinzip für die Erlangung der Staatsbürgerschaft; in diesen Ländern geborene Personen können aber die Staatsbürgerschaft direkt nach der Geburt beantragen. Dadurch erreichen diese beiden Länder höhere Punktzahlen bei MIPEX. Das *Ius-soli*-Prinzip wird häufig als ein liberales oder inkludierendes Element der Staatsbürgerschaft gesehen. Wie inklusiv ein *Ius-soli*-Prinzip in der Realität ist, hängt stark davon ab, wie es umgesetzt wird, also von welchen sonstigen Kriterien die Staatsbürgerschaft abhängt. Außerdem muss ein Staatsbürgerschaftsprinzip in einen weiteren Kontext von Staatsbürgerschaftsgesetzen eingebettet werden, insbesondere ist die Akzeptanz von Doppelstaatsbürgerschaften in diesem Zusammenhang zu berücksichtigen. (vgl. Honohan 2010: 23)

Abbildung 4-36: Politikbereich Einbürgerungsmöglichkeiten, Österreich im EU-Vergleich, MIPEX III 2010



	ELIGIBILITY	ACQUISITION CONDITIONS	SECURITY OF STATUS	DUAL NATIONALITY	ACCESS TO NATIONALITY
EU 27	39,1	43,8	37,6	55,6	44,0
EU 12	11,7	42,2	23,8	29,2	26,7
EU 15	61,0	45,0	48,6	76,7	57,8
Austria	20,0	27,1	14,3	25,0	21,6

Quelle: www.mipex.eu, zuletzt abgerufen am 11.01.2012.

Tabelle 4-4: Prinzipien bei der Verleihung der Staatsbürgerschaft in den EU-Staaten

Ius soli bei der Geburt (an Bedingungen geknüpft)	Doppeltes ius soli bei der Geburt	Kein ius soli bei der Geburt
Belgien Deutschland Griechenland Irland Portugal Vereinigtes Königreich	Belgien Frankreich Griechenland Luxemburg Niederlande Portugal Spanien	Österreich Bulgarien Tschechien Ungarn Italien Rumänien Slowenien Dänemark Zypern Malta Polen Slowakei Schweden Finnland Estland Lettland Litauen

Quelle: Österreichische Gesellschaft für Europapolitik, http://www.oegfe.at/cms/uploads/media/6770_Staatsbuergerschaft_EU_02.pdf, zuletzt abgerufen am 17.02.2012.

Besonders geringe Punktwerte erhält Österreich für die Dimension ‚Staussicherheit‘. Mit 14,3 Punkten liegt Österreich am unteren Ende. In dieser Dimension erhält Österreich nur im Bereich des Rechtsschutzes ein gutes Ergebnis. Es wird hier positiv bewertet, dass im Fall einer Ablehnung eines Antrages auf Staatsbürgerschaft folgende Formen des Rechtsschutzes vorhanden sind: begründete Entscheidung, Berufungsrecht, Stellungnahme vor einer unabhängigen Behörde und/oder einem Gericht. Die geringe Gesamtpunktzahl ergibt sich aus folgenden Gründen:

- (1) In Österreich gelten nicht nur nachgewiesener Betrug bei der Erlangung der Staatsbürgerschaft (z.B. Bereitstellung von falschen Informationen) und Gefährdung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit als Gründe für die Ablehnung oder den Entzug der Staatsbürgerschaft, sondern auch noch weitere⁹³.
- (2) Der Ermessensspielraum bei der Ablehnung eines Antrags auf Staatsbürgerschaft wird als sehr groß eingestuft.
- (3) Damit verbunden ist auch, dass es nicht gesetzlich geregelt ist, welche Kriterien für die Berücksichtigung persönlicher Umstände bei Ablehnung angewandt werden müssen.
- (4) Dass es im österreichischen Gesetz keine zeitlichen Begrenzungen für den Entzug der Staatsbürgerschaft gibt.⁹⁴ In Tschechien, Finnland, Deutschland, Italien, Polen, Schweden und Großbritannien kann laut MIPEX ein Entzug der Staatsbürgerschaft nur innerhalb von fünf Jahren nach Erlangung der Staatsbürgerschaft erfolgen.
- (5) Weiters behandelt das österreichische Gesetz nicht explizit, wie vorzugehen ist, wenn der Entzug der Staatsbürgerschaft zu Staatenlosigkeit führt⁹⁵. In vielen der bei MIPEX erfolgreichen Länder ist es unzulässig, bei einer derartigen Konsequenz die Staatsbürgerschaft zu entziehen oder die Möglichkeit muss bei der Entscheidung zumindest berücksichtigt werden.⁹⁶

Diese Einschätzung Österreichs ist allerdings nicht nachvollziehbar, da die österreichische Rechtslage sowohl Fristen kennt als auch Regelungen für Staatenlose.

Auch in der Dimension ‚Doppelte Staatsbürgerschaft‘ schneidet Österreich mit 25 Punkten sehr schlecht ab. In Österreich ist es notwendig, die ausländische Staatsbürgerschaft aufzugeben, um die österreichische Staatsbürgerschaft zu erhalten. Eine Ausnahme kann dann gemacht werden, wenn im Herkunftsland eine Aufgabe der Staatsbürgerschaft nicht möglich ist oder wenn besonders hohe Kosten damit verbunden sind. (vgl. § 20 StbG) Doppelte Staatsbürgerschaften, auch für die zweite und/oder dritte Generation, erlauben die angelsächsischen Länder Kanada, die USA, Großbritannien und Irland, Belgien, Frankreich und Luxemburg, die südlichen Länder Griechenland, Italien und

⁹³ Ein Antrag auf Staatsbürgerschaft kann abgelehnt z.B. im Fall von mehrmaliger schwerwiegender Verwaltungsübertretung (Lenken eines Fahrzeuges unter starkem Alkoholeinfluss etc.) oder Einreiseverbot in einem anderen EWR-Land abgelehnt werden. (vgl. §10 Abs. 2 StbG) Eine Staatsbürgerschaft kann entzogen werden, wenn eine andere Staatsbürgerschaft aufrechterhalten wurde oder ein Militärdienst für ein anderes Land geleistet wird. (vgl. §§ 32 34 StbG)

⁹⁴ Dies stimmt nicht, da im §34 Staatsbürgerschaftsgesetz Fristen angeführt sind; so ist etwa die Entziehung der Staatsbürgerschaft nach 6 Jahren der Verleihung nicht mehr zulässig.

⁹⁵ Regelungen bezüglich Staatenloser befinden sich im NAG und FPG.

⁹⁶ Darunter fallen Belgien, Bulgarien, Tschechien, Dänemark, Finnland, Frankreich, Deutschland, Ungarn, Irland, Italien, Luxemburg, Malta, die Niederlande, Norwegen, Polen, Portugal, Slowenien, Schweden und Schweiz.

Portugal sowie Schweden. Es handelt sich dabei großteils also um jene Länder, die ein *ius soli*-Staatsbürgerschaftsprinzip verfolgen (siehe dazu auch Tabelle 4-4).

Ebenfalls am unteren Ende der Wertung findet sich Österreich bei der Dimension ‚Bedingungen für die Statusbewilligung‘. Was die Indikatoren ‚Integrationsvoraussetzungen für die Staatsbürgerschaft‘ und ‚Sprachkenntnisse‘ als Voraussetzung für die Staatsbürgerschaft betrifft, so erzielt Österreich mit 75 bzw. 65 Punkten recht gute Ergebnisse. Es wird jedoch als ungünstig bewertet, dass nicht nur der Nachweis von ausreichenden Deutschkenntnissen⁹⁷, sondern auch ein weiterer Integrationsnachweis in Form einer Prüfung (vgl. § 10a Abs. 5 StbG) – und nicht als (verpflichtender oder sogar freiwilliger) Integrationskurs – erbracht werden muss, um die Staatsbürgerschaft erlangen zu können. Eine Vielzahl anderer Länder verlangt jedoch ebenfalls das Ablegen einer Integrationsprüfung als Voraussetzung für die Staatsbürgerschaft, darunter die traditionellen Einwanderungsländer Kanada und USA, Dänemark, die Niederlande, Deutschland, Frankreich und einige ‚neue‘ EU-Mitgliedsstaaten⁹⁸. Dass es in Österreich viele Ausnahmen beim verpflichtenden Ablegen von Deutsch- und Integrationsprüfungen gibt wird allerdings im MIPEX als sehr positiv vermerkt.

In Österreich ist der Österreichische Integrationsfonds (ÖIF) für die Umsetzung der Integrationsanforderungen für die Staatsbürgerschaft (in Form der Integrationsvereinbarung) verantwortlich. Das bedeutet, dass der Österreichische Integrationsfonds die Kursträger für die Deutsch-Integrationskurse zertifiziert (vgl. § 1 Abs. 1 IV-V) und die Prüfungen der Deutsch-Integrationskurse (gänzlich oder in Zusammenarbeit mit einer/m PrüferIn des zertifizierten Kursinstituts) abnimmt. (vgl. § 8 Abs.1 IV-V) Der ÖIF stellt auf seiner Homepage auch umfangreiche Informationen zu den Kursen und Prüfungen bereit, sowohl für KursteilnehmerInnen wie auch für Kursträger. Der ÖIF ist seit 1991 formal aus dem Bundesministerium für Inneres ausgelagert und damit ein selbständiger Rechtsträger, wird aber im MIPEX nicht als unabhängig vom Bundesministerium für Inneres angesehen. Wenn die Umsetzung etwaiger Integrationsvoraussetzungen für die Staatsbürgerschaft von einer von der Regierung unabhängigen Einrichtung erfolgt, wird das im MIPEX als Plus vermerkt. Dies ist in Ländern wie Kanada, Deutschland, Luxemburg und Großbritannien der Fall. Im MIPEX werden zudem die Kosten für die Deutsch-Integrationskurse in Österreich als relativ hoch eingestuft, nämlich als ‚höher als die normalen Kosten, z.B. höher als die regulären Verwaltungsgebühren, wenn die Kurse staatlich organisiert werden, bzw. höher als die Marktpreise, wenn sie am privaten Sektor erbracht werden.‘ Das ist so nicht nachvollziehbar, da die Kosten für die Kurse in Österreich von den Kursträgern bestimmt werden; weiters gibt es die Möglichkeit einer Kostenrückerstattung:

⁹⁷ Die für das Erlangen der Staatsbürgerschaft notwendigen Deutschkenntnisse entsprechen dem Modul 2 der Integrationsvereinbarung, die im NAG und per Verordnung näher bestimmt wird. Das Gesetz spricht von „Kenntnissen der deutschen Sprache zur selbstständigen Sprachverwendung“ (vgl. § 14 Abs. 2 Z 2 NAG) Gemäß dem Europäischen Referenzrahmen für Sprachen (GERF) entspricht dies zumindest dem Niveau B1. (vgl. Europarat 2001) Diese Bestimmungen sind gültig seit der letzten Änderung der Integrationsvereinbarungs-Verordnung, die mit 1. Juli 2011 in Kraft trat. Für Anträge auf Staatsbürgerschaft, die vor dem 1. Juli 2011 gestellt wurden, ist ein Nachweis von Deutschkenntnissen auf A2-Niveau, gemäß Integrationsvereinbarungs-Verordnung 2005, ausreichend.

⁹⁸ Darunter fallen Estland, Ungarn, Lettland, Litauen, Rumänien und die Slowakei.

- Wenn Personen innerhalb von 18 Monaten Deutschkenntnisse auf A2-Niveau entsprechend nachweisen können⁹⁹, ist eine Kostenrückerstattung in der Höhe von 50 % der Kurskosten, maximal aber 750 € bzw. 2,50 € je Kurseinheit, vorgesehen.

In den traditionellen Einwanderungsländern Kanada und den USA sowie in Portugal und Finnland, die allesamt im MIPEX gut bewertet werden, sind keine Kosten für die Sprachkurse zu entrichten. In Belgien und Schweden, die ebenfalls bei MIPEX vordere Positionen einnehmen, gibt es keine verpflichtenden Sprachkurse bzw. -prüfungen. Insgesamt ist aber die Zuordnung zu den Ausprägungen des Indikators ‚Kosten für Sprachförderung‘ schwierig, da die Ausprägungen nicht eindeutig genug formuliert sind.¹⁰⁰

Dasselbe gilt für den Indikator ‚Kosten für den Antrag und/oder die Ausstellung der Staatsbürgerschaft‘; Österreich punktet hier nicht, da ‚höhere Kosten als die normalen Verwaltungsgebühren‘ anfallen. In Österreich sind nämlich neben den je nach Bundesland unterschiedlich hohen Verwaltungsabgaben auch noch Bundesgebühren in der Höhe von 217,10 bis 759,70 € (bei Rechtsanspruch) und 976,80 € aufgrund freien Ermessens zu entrichten. (vgl. § 14 GebG)

Bei den restlichen Indikatoren der Dimension ‚Bedingungen für die Statusbewilligung‘ kann Österreich auch keine Punkte sammeln. So fällt es negativ ins Gewicht, dass in Österreich der Lebensunterhalt hinreichend gesichert – ohne Inanspruchnahme von Sozialleistungen – sein muss (vgl. § 10 Abs. 1 Z 7 und Abs. 5), wenn eine Person die österreichische Staatsbürgerschaft annehmen möchte. Die meisten der Länder, die bei MIPEX die besten Positionen einnehmen, nämlich Schweden, Portugal, Kanada, die Niederland, Belgien, Norwegen und die USA, haben keine Voraussetzungen für die Staatsbürgerschaft hinsichtlich der wirtschaftlichen Ressourcen. Ebenso wird negativ vermerkt, dass in Österreich auch Übertretungen des Verwaltungsstrafrechts (etwa Lenken eines Fahrzeugs ohne Lenkerberechtigung) oder auch ein laufendes Verfahren gegen diese Person als Grund für die Ablehnung eines Staatsbürgerschaftsantrags ausreichen. (vgl. § 10 Abs. 2)

Die Bewertung des Indikators ‚charakterliche Eignung‘ als Voraussetzung für die Staatsbürgerschaft erscheint schwierig, denn die Zuordnung zu den Ausprägungen ist unklar. Bestwerte erhält ein Land, wenn es ‚keine Vorgaben bezüglich der charakterlichen Eignung‘ gibt; am schlechtesten wird beurteilt, wenn es eine ‚vage Definition oder höhere Anforderungen bezüglich der charakterlichen Eignung als für einheimische Personen‘ (0 Punkte) gibt. In die letzte Kategorie wird Österreich eingestuft, was sich daraus ergeben könnte, dass nach § 10 Abs. 1 Z 6 die Staatsbürgerschaft nur verliehen werden darf, wenn die/der AntragstellerIn „nach seinem bisherigen Verhalten Gewähr dafür bietet, dass er zur Republik bejahend eingestellt ist [...]“. Dennoch handelt es sich auch hier um einen Indikator, der Mängel in der Operationalisierung aufweist. Die Zuordnung der Länder zu den einzelnen Kategorien ist nicht eindeutig und zielgenau.

Die Staatsbürgerschaftsregelungen sind u.a. deshalb von so großer Bedeutung, weil sie für die Möglichkeiten der politischen Partizipation bestimmend sind. Auch die Regelungen des dauerhaften

⁹⁹ Die Integrationsvereinbarung verlangt den Nachweis von Deutsch-Kenntnissen auf A2-Niveau innerhalb von 24 Monaten.

¹⁰⁰ Die Ausprägungen dieses Indikators lauten ‚keine oder nominelle Kosten‘ (100 Punkte), ‚normale Kosten. Wenn staatlich bereitgestellt, dann normale Verwaltungsgebühren, wenn am privaten Sektor organisiert, dann zu Marktpreisen‘ (50 Punkte) und ‚höhere Kosten‘ (0 Punkte).

Aufenthalts werden von den Staatsbürgerschaftsregelungen beeinflusst. Je restriktiver die Einbürgerungsmöglichkeiten in einem Land, desto wichtiger sind die Regelungen zum dauerhaften Aufenthalt für die Partizipationschancen im Aufnahmeland.

4.7.2 Output-Indikatoren: Empirische Evidenz

Die Gesetzgebung zum Erwerb der Staatsbürgerschaft ist deshalb von besonders hoher Bedeutung, weil davon oft der Zugang zu bestimmten Leistungen in Gesellschaftsbereichen wie Arbeitsmarkt, Bildung, Sozialleistungen etc. abhängen kann, sowie die politischen Partizipationsmöglichkeiten.

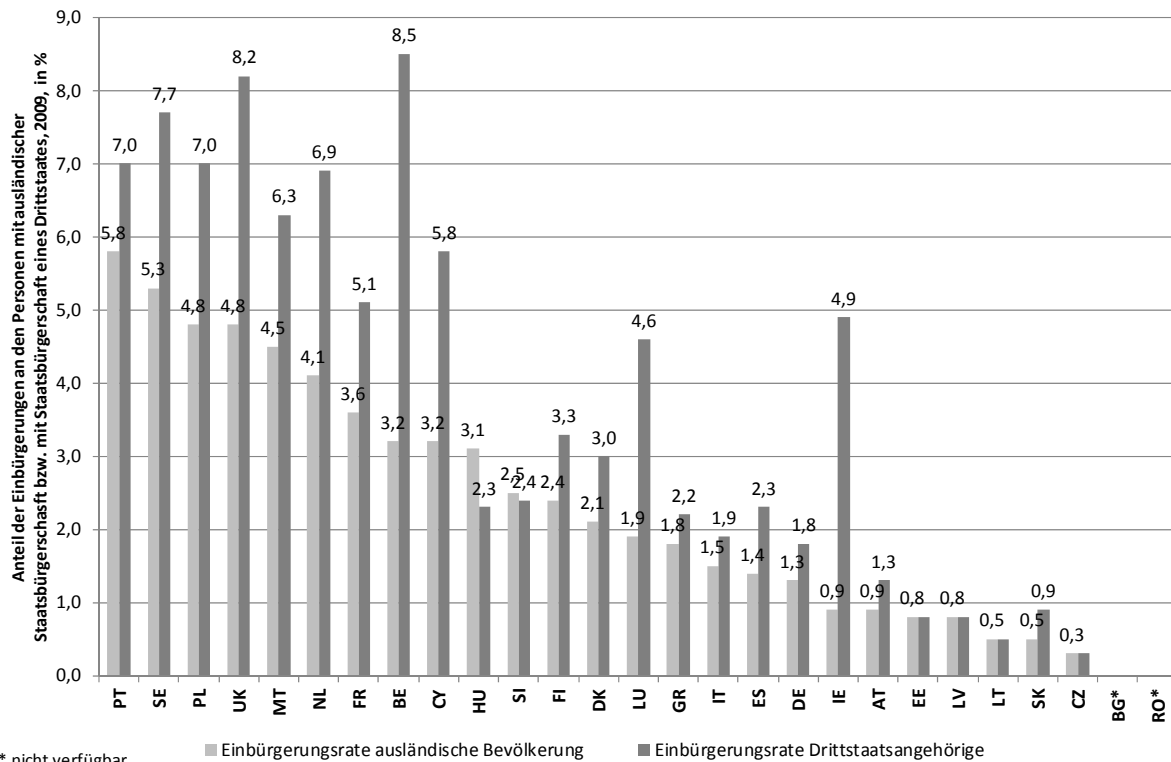
Die Einbürgerungsregelungen sind in den einzelnen EU-Ländern stark unterschiedlich, wie bereits oben ausgeführt (siehe dazu Kapitel 4.7.1). Die Länder, die im MIPEX hoch punkten weisen auch in der Realität höhere Einbürgerungsraten auf. Tabelle 0-9 in Anhang III zeigt die Anteile der Einbürgerungsfälle an allen Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit nach Alter und Geschlecht in den EU-Mitgliedsstaaten. Nachfolgende Abbildung 4-37 stellt einerseits die gesamten Einbürgerungsraten für die EU-Mitgliedsländer dar, andererseits aber auch die Einbürgerungsraten der Drittstaatsangehörigen.

Viele der neuen EU-MS haben sehr geringe Einbürgerungsraten. Insbesondere die Länder Estland, Lettland, Litauen, Slowakei und Tschechien – unter 1 % aller Personen mit ausländischer Staatsbürgerschaft. Österreich gehört auch zu den Ländern mit einer derart geringen Einbürgerungsrate, was mit der MIPEX-Einschätzung im Politikbereich „Einbürgerungsmöglichkeiten“ übereinstimmt. Das gilt auch für die Länder mit vergleichsweise hohen Einbürgerungsraten (über 3 %) – sie punkten auch im MIPEX hoch, nämlich Portugal, Schweden, Belgien, die Niederlande, Frankreich und Großbritannien.

Anders ist die Situation in Malta, Zypern und Polen, die sich im MIPEX-Ranking in der unteren Hälfte befinden, deren Einbürgerungsraten jedoch überdurchschnittlich hoch sind. Umgekehrt ist in Italien und Deutschland die Einbürgerungsraten sehr gering (1,3 % in Deutschland, 1,5 % in Italien), obschon dort das MIPEX-Ranking gut ist.

An Irland und Luxemburg, die unter allen ausländischen StaatsbürgerInnen mit 0,9 % bzw. 1,9 % sehr niedrige Einbürgerungsraten haben, unter Drittstaatsangehörigen jedoch mit 4,9 % bzw. 4,6 % vergleichsweise hohe, kann gezeigt werden, dass rechtliche Regelungen allein die Einbürgerungsneigung nicht erklären können. So ist etwa in einem Land wie Luxemburg, das eine hohe Anzahl von EU-Bürgern in seinem Land beherbergt, die Einbürgerungsrate gering, weil es infolge der Freizügigkeit kaum einen Anreiz für einen Staatsbürgerschaftswechsel gibt. Für Drittstaatsangehörige ist die Situation aber anders und damit der Anreiz zur Einbürgerung dementsprechend hoch.

Abbildung 4-37: Einbürgerungsraten der Bevölkerung mit ausländischer Staatsbürgerschaft bzw. der Drittstaatsangehörigen, 2009



Quelle: Eurostat (2011), Acquisition of citizenship statistics, DUK-Darstellung.

4.8 Politikbereich „Antidiskriminierung“

4.8.1 Input-Indikator MIPEX

Der Politikbereich „Antidiskriminierung“ ist in relativ großem Ausmaß von europäischen Vereinheitlichungen geprägt. Daher sind die Unterschiede zwischen den MIPEX-Ergebnissen der ‚neuen‘ und der ‚alten‘ EU-Länder auch relativ gering, was aus nachfolgender Abbildung 4-38 hervorgeht, allerdings aber deutlich größer als bei den Politikbereichen „Familienzusammenführung“ und „Dauerhafter Aufenthalt“. Auch die Spannweite zwischen den Ergebnissen der einzelnen MIPEX-Länder ist trotz der europarechtlichen Vorgaben vergleichsweise groß.

Der Politikbereich „Antidiskriminierung“ wird im Wesentlichen einerseits von der Richtlinie 2000/43/EG des Rates zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft („Rassismusrichtlinie“) geregelt, andererseits von der Richtlinie 2000/78/EG des Rates zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf („Antidiskriminierungsrichtlinie“).¹⁰¹ Die europarechtlichen Vorgaben wurden in Österreich im Gleichbehandlungsgesetz (GlBG) und im

¹⁰¹ 2008 wurde der Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Anwendung des Grundsatzes der Gleichbehandlung ungeachtet der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung gemacht. Diese Richtlinie soll nicht nur die Richtlinien 2000/43/EG und 2000/78/EG zusammenfassen, sondern auch die Richtlinie 2004/113/EG des Rates zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen beim Zugang zu und bei der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen („Gleichbehandlungsrichtlinie“) integrieren.

Bundesgesetz über die Gleichbehandlungskommission und die Gleichbehandlungsanwaltschaft (GBK/GAW-Gesetz) umgesetzt. Österreich wird im Bereich der „Anti-Diskriminierung“ im MIPEX sehr schlecht bewertet; es erreicht mit 40 Punkten den 26. Rang und liegt damit nicht nur weit hinter dem Schnitt der EU-15, sondern auch weit hinter dem Schnitt der EU-10. Das Ergebnis der österreichischen Politik im Bereich „Anti-Diskriminierung“ wird damit als ‚tendenziell ungünstig‘ eingestuft. Abbildung 4-38 zeigt außerdem, dass die traditionellen Einwanderungsländer Kanada, die USA und auch Großbritannien sowie die beiden bei MIPEX erstplatzierten Länder Schweden und Portugal eine ‚günstige‘ Politik im Bereich der Antidiskriminierung verfolgen. Österreich erzielt in diesem Politikbereich neben der Schweiz, Malta, Polen sowie Estland und Litauen ein ‚tendenziell ungünstiges‘ Ergebnis. In allen anderen Ländern ist die Antidiskriminierungspolitik ‚tendenziell‘ oder zumindest ‚halbwegs günstig‘.

Diese Bewertung ist nicht ganz nachvollziehbar, da das Bundesgesetz über die Gleichbehandlung jede unmittelbare oder mittelbare Diskriminierung zwischen Privaten verbietet. Das GIBG in Österreich umfasst alle Gruppen, die in den EU-RL angeführt werden; damit entspricht die Differenzierung des GIBG unionsrechtlichen Vorstellungen. Das im MIPEX angekreidete Fehlen des Diskriminierungsschutzes von Menschen mit einer anderen Staatsbürgerschaft ist in anderen gesetzlichen Regelungen enthalten:

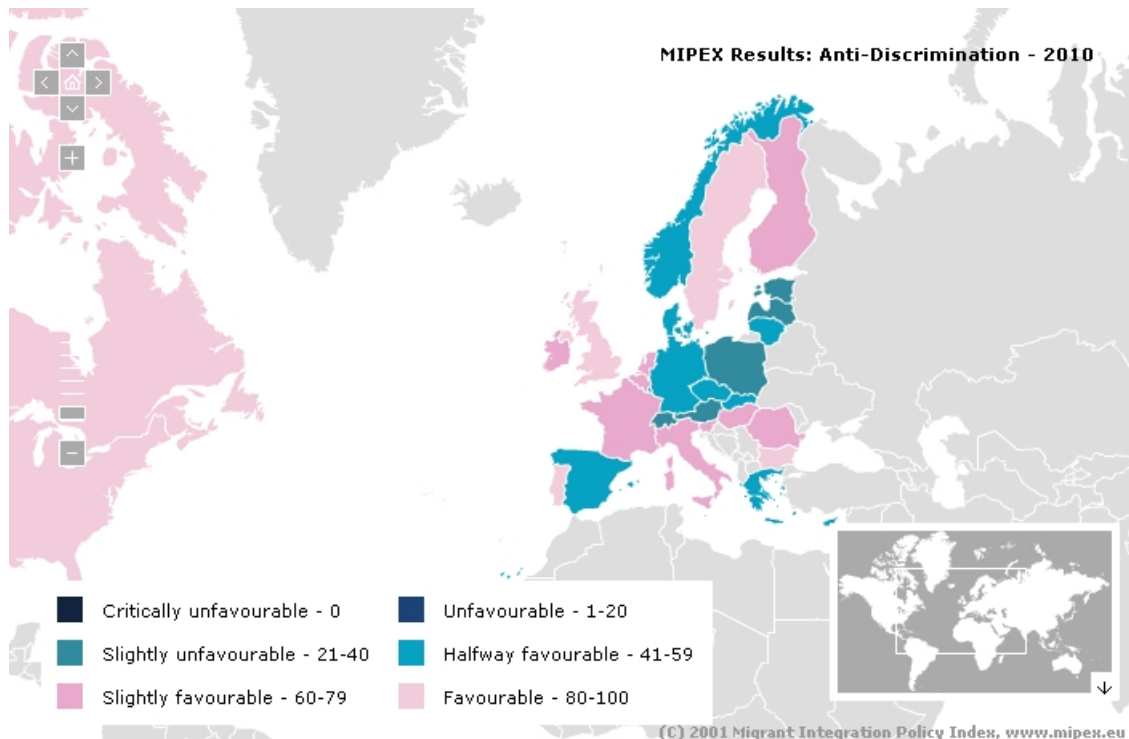
- a. Gleichheitssatz: Für österreichische StaatsbürgerInnen gilt nach dem österreichischen Verfassungsrecht, dass alle StaatsbürgerInnen vor dem Gesetz gleich sind (gem. Art. 2 StGG), unabhängig von ihrer Rasse, Sprache oder Religion, und dass sie dieselben bürgerlichen und politischen Rechte und Garantien genießen (Art. 66 und 67 StV v St. Germain) und Vorrechte der Geburt, des Geschlechts, des Standes, der Klasse und des Bekenntnisses ausgeschlossen sind (gem. Art. 7 Abs. 1 B-VG), wobei Förderungen der faktischen Gleichstellung von Frauen und Männern zulässig sind und eine Benachteiligung von Menschen mit Behinderung unzulässig ist.
- b. BVG betreffend das Verbot rassistischer Diskriminierung: Einen gewissen Diskriminierungsschutz unabhängig von der Staatsbürgerschaft sieht das BVG betreffend das Verbot rassistischer Diskriminierung vor, mit dem im Jahr 1973 das Internationale Übereinkommen über die Beseitigung rassistischer Diskriminierung durchgeführt wurde. Es sieht neben einem allgemeinen Verbot rassistischer Diskriminierung allerdings vor, dass österreichischen StaatsbürgerInnen besondere Rechte eingeräumt und besondere Verpflichtungen auferlegt werden dürfen. (Art. I Abs. 2)

Diese verfassungsrechtlichen Regelungen entsprechen auch den Vorgaben des Diskriminierungsverbots in Art. 14 EMRK, das in Österreich ebenfalls in Verfassungsrang steht. sie verpflichten den Gesetzgeber und die Vollziehung, gegen Diskriminierung vorzugehen.

Eine vertiefende Analyse der MIPEX-Bewertung zeigt (siehe dazu Abbildung 4-39), dass sich die schlechte Positionierung Österreichs insbesondere aus der geringen Punktzahl (8 Punkte) in der Dimension ‚Anwendungsbereiche‘ ergibt. Demgegenüber beträgt der Durchschnitt der ‚neuen‘ EU-Länder hier 56,3 Punkte, jener der ‚alten‘ EU-Länder sogar 76,7 Punkte. Der Indikator ‚Arbeitsplatz und Berufsbildung‘ misst, auf welche Bevölkerungsgruppen die Antidiskriminierungsgesetze angewandt werden. In Österreich wird der Gleichbehandlungsgrundsatz am Arbeitsplatz und in der Berufsbildung ungeachtet ethnischer Zugehörigkeit, Abstammung, Religion und Glaube angewandt. (vgl. § 17 Abs. 1 GIBG) Die Staatszugehörigkeit jedoch wird nicht vom Gleichbehandlungsgesetz als

Grund für Diskriminierung in Zusammenhang mit einem Arbeitsverhältnis erfasst. Dieser Indikator wird daher mit 50 Punkten bewertet, was angesichts der Verankerung des Diskriminierungsschutzes der Staatsbürgerschaft in anderen Gesetzen, siehe oben, nicht gerechtfertigt erscheint.

Abbildung 4-38: Antidiskriminierung, MIPEX III 2010

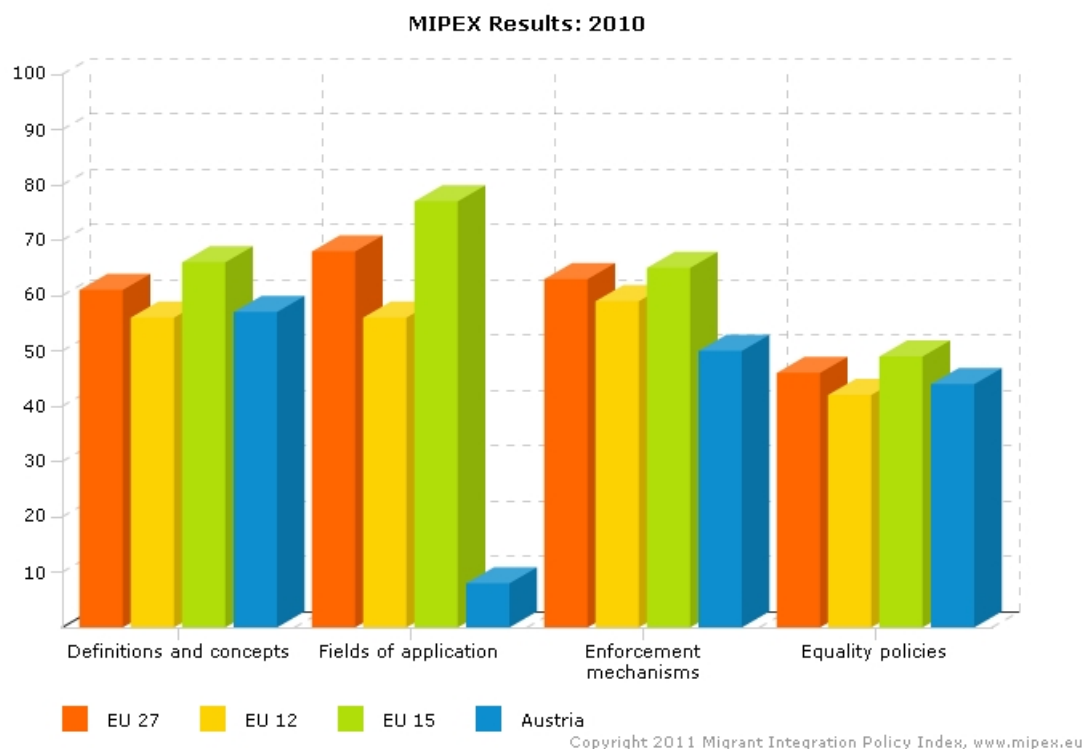


1 Canada	89,2	10 Hungary	75,3	17 Cyprus	59,3	23 Luxembourg	47,6
2 United States	88,5	11 Romania	72,6	18 Slovakia	58,8	24 Denmark	46,5
3 Sweden	87,7	12 Netherlands	67,5	EU 25	58,6	25 Czech Republic	44,5
4 UK (Great Britain)	86,1	13 Slovenia	66,4	19 Lithuania	54,7	26 Austria	40,0
5 Portugal	83,8	EU 15	64,2	EU 12	53,3	27 Malta	36,2
6 Bulgaria	79,7	14 Ireland	62,8	20 Greece	49,7	28 Poland	35,8
7 Belgium	78,7	15 Italy	61,6	EU 10	48,7	29 Estonia	31,5
8 Finland	78,0	16 Norway	59,4	21 Spain	48,7	30 Switzerland	30,6
9 France	77,0	EU 27	59,4	22 Germany	47,9	31 Latvia	24,9

Quelle: www.mipex.eu, zuletzt abgerufen am 11.01.2012.

In der Einschätzung des MIPEX ist der Diskriminierungsschutz im Gleichbehandlungsgesetz nicht umfassend. Dazu ist anzumerken, dass das Bundesgesetz über die Gleichbehandlung (Bundeszuständigkeit bei der Regelungskompetenz vorausgesetzt) eine Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, aus Gründen der ethnischen Zugehörigkeit, des Alters, der Religion oder Weltanschauung und der sexuellen Orientierung in privatrechtlichen Arbeitsverhältnissen, beim Zugang zu beruflicher Weiterbildung, der Mitwirkung in Arbeitnehmer/innenverbänden etc. und beim Zugang zur selbständigen Erwerbstätigkeit verbietet. Laut Teil III des Gleichbehandlungsgesetzes darf (nur) aufgrund des Geschlechts oder der ethnischen Zugehörigkeit niemand in sonstigen Bereichen unmittelbar oder mittelbar diskriminiert werden, d.h. beim Sozialschutz, einschließlich der sozialen Sicherheit und der Gesundheitsdienste, bei sozialen Vergünstigungen, bei der Bildung, beim Zugang zu und Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, die der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen, einschließlich von Wohnraum.

Abbildung 4-39: Politikbereich Antidiskriminierung, Österreich im EU-Vergleich, MIPEX III 2010



	DEFINITIONS AND CONCEPTS	FIELDS OF APPLICATION	ENFORCEMENT MECHANISMS	EQUALITY POLICIES	ANTI-DISCRIMINATION
EU 27	61,4	67,6	62,7	45,9	59,4
EU 12	56,0	56,3	59,4	41,7	53,3
EU 15	65,7	76,7	65,3	49,3	64,2
Austria	57,1	8,3	50,0	44,4	40,0

Quelle: www.mipex.eu, zuletzt abgerufen am 11.01.2012.

Die österreichische Rechtslage wird im MIPEX mit der Situation in Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen und der Schweiz verglichen und daher gleichermaßen gering bewertet. Demgegenüber wird den meisten anderen europäischen Ländern die Sicherstellung der Gleichbehandlung in den oben genannten Kategorien zugestanden¹⁰². Das bedeutet, dass in diesen Ländern Diskriminierung nicht nur aufgrund von ethnischer Zugehörigkeit oder Abstammung als gesichert bewertet wird, sondern auch aufgrund von Religion, Glaube und Nationalität. Das gilt zwar auch für Österreich, wird aber im MIPEX nicht so gesehen.

Was die Dimension ‚Definitionen und Konzepte‘ von Diskriminierung betrifft, so liegt Österreich etwas über dem Schnitt der EU-12-, aber unter dem Schnitt der EU-15-Länder. Das ist darauf zurückzuführen, dass Diskriminierung aufgrund von Verbindungen mit anderen Personen und aufgrund von angenommenen Eigenschaften nicht genau definiert ist. Grundsätzlich werden Österreich Punkte abgezogen, weil MIPEX zufolge in Österreich die Nationalität nicht vor direkter

¹⁰² Die bei MIPEX erfassten Kategorien sind die folgenden: (1) Arbeit und Berufsausbildung, (2) Bildung (Primär- und Sekundärbildung), (3) Sozialschutz, inklusive sozialer Sicherung, (4) soziale Vergünstigungen, (5) Zugang zu und Bereitstellung von öffentlichen Gütern und Dienstleistungen, einschließlich Wohnen, und (6) Zugang zu und Bereitstellung von öffentlichen Gütern und Dienstleistungen, einschließlich Gesundheit.

und indirekter Diskriminierung, Belästigung, Anstiftung zur Diskriminierung geschützt wird. Es wird zudem bemängelt, dass in Österreich Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes zwar „alles zu unterlassen haben, das geeignet ist, den Eindruck von Voreingenommenheit zu erwecken oder als Diskriminierung auf Grund des Geschlechts, der Rasse oder der Hautfarbe, der nationalen oder ethnischen Herkunft, des religiösen Bekenntnisses, der politischen Auffassung oder der sexuellen Orientierung empfunden zu werden.“ (vgl. § 5 Abs. 1 RLV 266/1993), dass aber das Gleichbehandlungsgesetz nicht für die Polizei gültig sei („Antidiskriminierungsgesetz auch im öffentlichen Sektor“).

Deutlich unter dem EU-Schnitt liegt das österreichische Ergebnis auch bei der Dimension ‚Durchsetzungsmechanismen‘. In dieser Dimension werden zwar die möglichen Verfahrenswege¹⁰³ für Opfer von Diskriminierung, die Verschiebung der Beweispflicht in Zivil- und Verwaltungsverfahren, der Schutz vor Schikanen¹⁰⁴, die Möglichkeit der (öffentlichen) finanziellen Unterstützung bzw. das Vorhandensein eines Pflichtverteidigers unabhängig von den verfügbaren finanziellen Mitteln sowie gegebenenfalls auch die Bereitstellung von Dolmetschern sehr positiv bewertet. Nichtsdestotrotz fällt das österreichische Ergebnis im Bereich ‚Durchsetzungsmechanismen‘ aufgrund folgender Einschätzung schlecht aus: „Bezüglich alternativer Schlichtungsverfahren wie etwa Mediation im Bereich von Diskriminierungsfällen gibt es keine spezifischen Bestimmungen“. Es wird bei MIPEX mit der höchsten Punktzahl bewertet, wenn Beschlüsse aus alternativen Schlichtungsverfahren bindend sind und auch dagegen Beschwerde eingereicht werden kann. Die durchschnittliche Dauer von Verfahren im Fall von Diskriminierung wird in Österreich als länger als ein Jahr eingestuft. Positiv beurteilt werden Verfahrensdauern von weniger als einem Jahre bzw. sogar weniger als sechs Monaten.

Die Bewertung der alternativen Schlichtungsverfahren dürfte im MIPEX auf teilweise unrichtigen Vorstellungen beruhen. Die im Bundeskanzleramt eingerichtete Gleichbehandlungskommission (aufgeteilt in 3 Senate) dient der Vermittlung zwischen Betroffenen und Antragsgegner/innen im Vorfeld der Gerichtsbarkeit. Daraus folgen Empfehlungen der Gleichbehandlungskommission: Den Antragsgegnern wird in solchen Fällen entweder die Zahlung eines angemessenen Schadenersatzes an den Betroffenen vorgeschlagen, eine Berichtspflicht über das weitere (berichtigte) Vorgehen oder eine Beratung bei der Gleichbehandlungsanwaltschaft aufgetragen. Darüber hinaus besteht eine gerichtliche Zuständigkeit betreffend den Anspruch auf Schadenersatz und/oder Herstellung des diskriminierungsfreien Zustandes in folgenden Fällen:

- Ersatzansprüche und Anfechtungsbefugnisse betreffend Arbeitsverhältnisse auf Basis des Gleichbehandlungsgesetzes müssen beim zuständigen Arbeits- und Sozialgericht geltend gemacht werden.
- Für die Geltendmachung von Schadenersatzansprüchen betreffend die Gleichbehandlung ohne Unterschied des Geschlechts oder der ethnischen Zugehörigkeit in sonstigen Bereichen sind die Zivilgerichte zuständig.

¹⁰³ Bei MIPEX wird hier folgende Abgrenzung vorgenommen: Zivilverfahren, Strafverfahren und Verwaltungsverfahren.

¹⁰⁴ Hier gibt es bei MIPEX folgende relevante Bereiche: Arbeit, Berufsausbildung, Bildung, Dienstleistungen und Güter.

Das jeweilige Gericht ist an die Entscheidung der Kommission nicht gebunden, aber im Fall eines vom Ergebnis des Verfahrens vor einem Senat der Gleichbehandlungskommission abweichenden Urteils begründungspflichtig (§ 61 GIBG). Eine gerichtliche Zuständigkeit besteht also.

Ein ‚halbwegs günstiges‘ Ergebnis erzielt Österreich mit 44,4 Punkten in der Dimension ‚Gleichstellungspolitik‘; damit liegt Österreich etwas unter dem EU-15-Schnitt, jedoch über dem EU-12-Schnitt. Es fällt dabei positiv ins Gewicht, dass in Österreich eine spezialisierte Gleichbehandlungsbehörde, nämlich die Gleichbehandlungsanwaltschaft, existiert, die die Möglichkeit hat, Diskriminierungsopfer in Form von individueller Rechtsberatung und individueller Betrachtung des Sachverhalts zu unterstützen sowie Verfahren im eigenen Namen einzuleiten und eigene Nachforschungen anzustellen. Einschränkend ist festzuhalten, dass die Gleichbehandlungsanwaltschaft Fälle von Diskriminierung aufgrund von Geschlecht, ethnischer Zugehörigkeit, Religion oder Weltanschauung, Alter oder sexueller Orientierung behandelt, nicht aber Fälle von Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit. Eine Ausdehnung des Anwendungsbereichs auch auf Diskriminierung aufgrund der Nationalität wird bei MIPEX höherwertig beurteilt und wird in traditionellen Einwanderungsländern Kanada und USA sowie in den skandinavischen Ländern Schweden und den Niederlanden und auch Portugal und Belgien umgesetzt. In Österreich fällt weiters negativ ins Gewicht, dass die Gleichbehandlungsanwaltschaft keinen gesetzlichen Status hat, sich also im Namen der/des Klägers/in nicht an einem Gerichtsverfahren beteiligen kann.

Dass das österreichische Gleichbehandlungsgesetz öffentlichen Einrichtungen die Verpflichtung auferlegt, den Gleichheitsgrundsatz bei der Ausübung ihrer Funktionen anzuwenden sowie Gleichstellung bei der Stellen- und Auftragsvergabe zu fördern, wird als sehr positiv bewertet. Bemängelt wird jedoch, dass nicht der Staat selbst Informationen zum Themenbereich Anti-Diskriminierung verbreitet und gezielt den Dialog dazu fördert, sondern dies in Österreich über die Gleichbehandlungsanwaltschaft läuft. Auch wird das Fehlen von positiven Maßnahmen gegen Diskriminierung (inkl. Evaluierung) negativ beurteilt. Anders ist das in Ländern wie Kanada, Finnland, Norwegen, Portugal, Schweden und Großbritannien.

4.8.2 Output-Indikatoren: Empirische Evidenz

Wie ausgeprägt Diskriminierung in einem Land ist, ist sehr schwer zu quantifizieren, insbesondere anhand von objektiven Kriterien. 2009 wurde von der Europäischen Kommission die Durchführung einer Spezialerhebung im Rahmen der Eurobarometer-Umfragen zum Thema „Diskriminierung in der EU“ beauftragt. Detailinformationen zu Erhebung und Datenstruktur finden sich in Anhang II. Die Daten aus dieser Erhebung geben Auskunft darüber, inwiefern Diskriminierung aufgrund verschiedenster Merkmale in den einzelnen Ländern von der Bevölkerung wahrgenommen wird. Dabei ist zu beachten, dass nicht notwendigerweise die Häufigkeit und das Ausmaß von Diskriminierung mit der Wahrnehmung der Bevölkerung (oder bestimmten Bevölkerungsgruppen) übereinstimmen. Dies liegt vor allem daran, dass Diskriminierung ein normativer Begriff ist, dessen Bedeutung von der gesellschaftlichen Interpretation abhängt und daher auch veränderlich ist, wenn es einen gesellschaftlichen Diskurs dazu gibt. (vgl. Gomolla 2011: 181) Das verdeutlicht, wie schwierig internationale Vergleiche zu diesem Thema sind. Die Bedeutung des Begriffs Diskriminierung ist aufgrund der dominanten Werthaltungen in einer Gesellschaft und der öffentlichen Auseinandersetzung mit diesem Themenbereich von Land zu Land stark unterschiedlich.

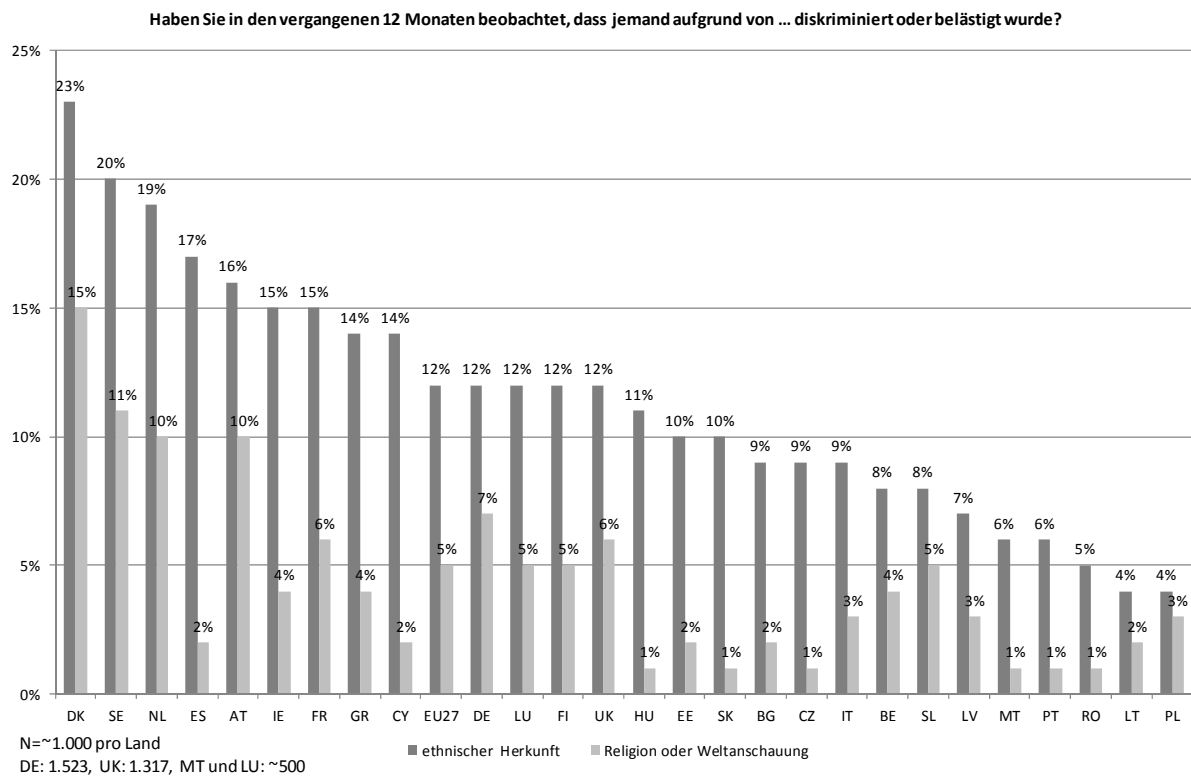
Es wird auch hier weitgehend darauf verzichtet, nach Kriterien, die über den Migrationshintergrund Auskunft geben, zu differenzieren, da die Daten nicht in jedem Land für MigrantInnen repräsentativ sind. MigrantInnen sind in manchen Ländern nur in sehr geringer Zahl erfasst, was dazu führen kann, dass Aussagen stark zufallsbehaftet sind. In dieser Erhebung wurde Diskriminierung aufgrund der ethnischen Zugehörigkeit, der Religionszugehörigkeit oder der Weltanschauung, des Geschlechts, einer Behinderung oder der sexuellen Orientierung erhoben, nicht aber Diskriminierung aufgrund der Staatszugehörigkeit.

Abbildung 4-40 zeigt den Anteil der Bevölkerung in den einzelnen EU-Ländern, der angibt, in den letzten 12 Monaten beobachtet zu haben, dass jemand aufgrund von ethnischer Herkunft bzw. Religion oder Glaubensbekenntnis diskriminiert wurde. In allen Ländern wurde Diskriminierung aufgrund ethnischer Herkunft deutlich häufiger beobachtet als Diskriminierung aufgrund von Religionszugehörigkeit. Insgesamt zeigt sich, dass Diskriminierung aufgrund der ethnischen Zugehörigkeit als die am häufigsten verbreitete Art von Diskriminierung in den EU-Ländern wahrgenommen wird. (vgl. Europäische Kommission 2009: 11) Es zeigt sich, dass viele der Länder, die schlechte Ergebnisse im Bereich „Antidiskriminierung“ im MIPEX aufweisen, auch sehr hohe Anteile an Personen haben, die Diskriminierung aufgrund ethnischer Herkunft beobachtet haben. Es sind dies die Länder Dänemark, Spanien, Österreich und Griechenland, eingeschränkt auch Deutschland und Luxemburg.

Im Gegensatz dazu sind in den Ländern Portugal, Bulgarien und Belgien, die im MIPEX sehr gute Positionen einnehmen, die Anteile der Personen, die angeben, Diskriminierung aufgrund ethnischer Zugehörigkeit bzw. Religionszugehörigkeit beobachtet zu haben, relativ gering. Anders ist dies in Schweden, Finnland und Frankreich, die zwar ebenfalls gute Plätze im MIPEX-Ranking haben, in denen aber die Anteile von Beobachtungen von Diskriminierung insbesondere aufgrund ethnischer Herkunft vergleichsweise hoch sind (Schweden 20 %, Finnland 12 % und Frankreich 15 %). Es ist hier zu bedenken, dass die Wahrnehmung von Diskriminierung nicht zuletzt davon abhängt, wie groß das Ausmaß an Sensibilisierung für Diskriminierung ist. Es kann davon ausgegangen werden, dass in egalitär geprägten Ländern die gesellschaftliche Auseinandersetzung zu Diskriminierung davon bestimmt ist, dass die Gleichheit aller BürgerInnen einen Grundwert darstellt und daher Diskriminierungsfälle auch eher wahrgenommen werden.

Eine andere Sichtweise geht der Frage nach, inwiefern sich Personen selbst diskriminiert gefühlt haben. Im Rahmen der Eurobarometer-Erhebung wurde die Frage gestellt, ob sich die befragte Person in den letzten 12 Monaten aufgrund ihrer ethnischen Herkunft, ihres Geschlechts, ihrer sexuellen Orientierung, ihres Alters, ihrer Religionszugehörigkeit, einer Behinderung und/oder anderer Merkmale diskriminiert oder belästigt gefühlt hat. Aufgrund der Erhebungsart kann unterschieden werden, ob es sich dabei um eine Einfachdiskriminierung oder um eine Mehrfachdiskriminierung gehandelt hat. Dabei wird der Anteil der Angehörigen einer ethnischen Minderheit, die subjektiv einer Diskriminierung ausgesetzt war, betrachtet und verglichen mit dem Anteil der Gesamtbevölkerung, die von Diskriminierung betroffen war. Diese Betrachtung bildet nachfolgende Abbildung 4-41 ab. Es ist dabei zu berücksichtigen, dass die Generalisierbarkeit für Angehörige von ethnischen Minderheiten aufgrund der geringen Fallzahlen eingeschränkt ist.

Abbildung 4-40: Beobachtung von Diskriminierung aufgrund von ethnischer Herkunft oder Religionszugehörigkeit in den EU-Ländern, 2009

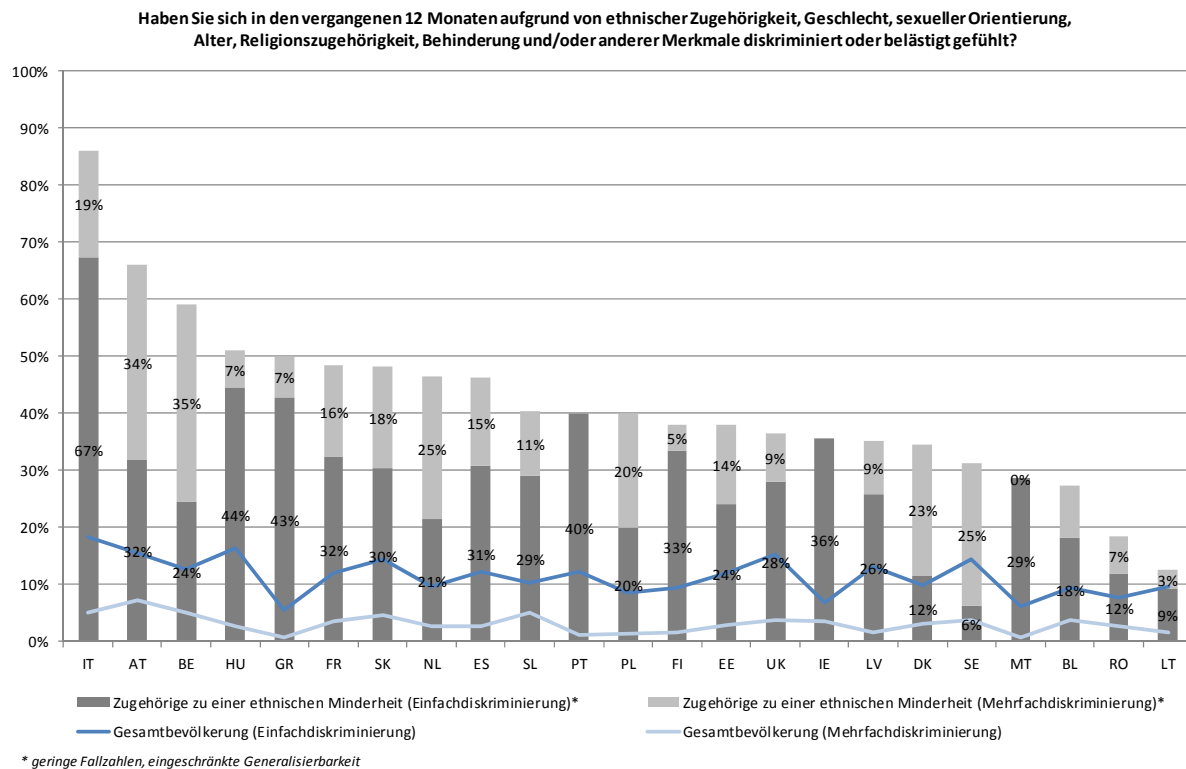


Quelle: Eurobarometer, Welle 71.2, Special Eurobarometer 317, 2009, DUK-Darstellung.

Wenn man die persönliche Betroffenheit von Diskriminierung betrachtet, zeigt sich ein völlig anderes Bild als wenn man die Wahrnehmung von Diskriminierungsfällen im Allgemeinen in den Mittelpunkt des Interesses rückt. Was die persönliche Betroffenheit von Einfach- oder Mehrfachdiskriminierung betrifft, so wird davon in Italien, Österreich, der Slowakei, Großbritannien, Ungarn Schweden und Belgien am häufigsten berichtet. In Österreich kommt Mehrfachdiskriminierung mit 7 % besonders häufig vor.

Betrachtet man die Betroffenheit von Diskriminierung unter Personen, die einer ethnischen Minderheit angehören, so liegen die Anteile in allen Ländern, zum Teil sogar weit, über dem Gesamtschnitt. Die Länder, in denen diese Personengruppen besonders häufig angeben, von Diskriminierung betroffen zu sein, sind Italien, Österreich und Belgien. In Italien gaben 86 % der Angehörigen einer ethnischen Minderheit an, in den letzten 12 Monaten aus einem oder mehreren Gründen diskriminiert worden zu sein, in Österreich lag dieser Anteil bei 66 %, in Belgien bei 59 %. In Belgien und Österreich sticht der Anteil der Mehrfachdiskriminierungen hervor: In zumindest der Hälfte der berichteten Fälle von Diskriminierungen handelte es sich um Mehrfachdiskriminierungen.

Abbildung 4-41: Vorkommen von Diskriminierung (Einfach- und Mehrfachdiskriminierung) unter der Gesamtbevölkerung sowie unter Zugehörigen zu einer ethnischen Minderheit in den EU-Ländern, 2009

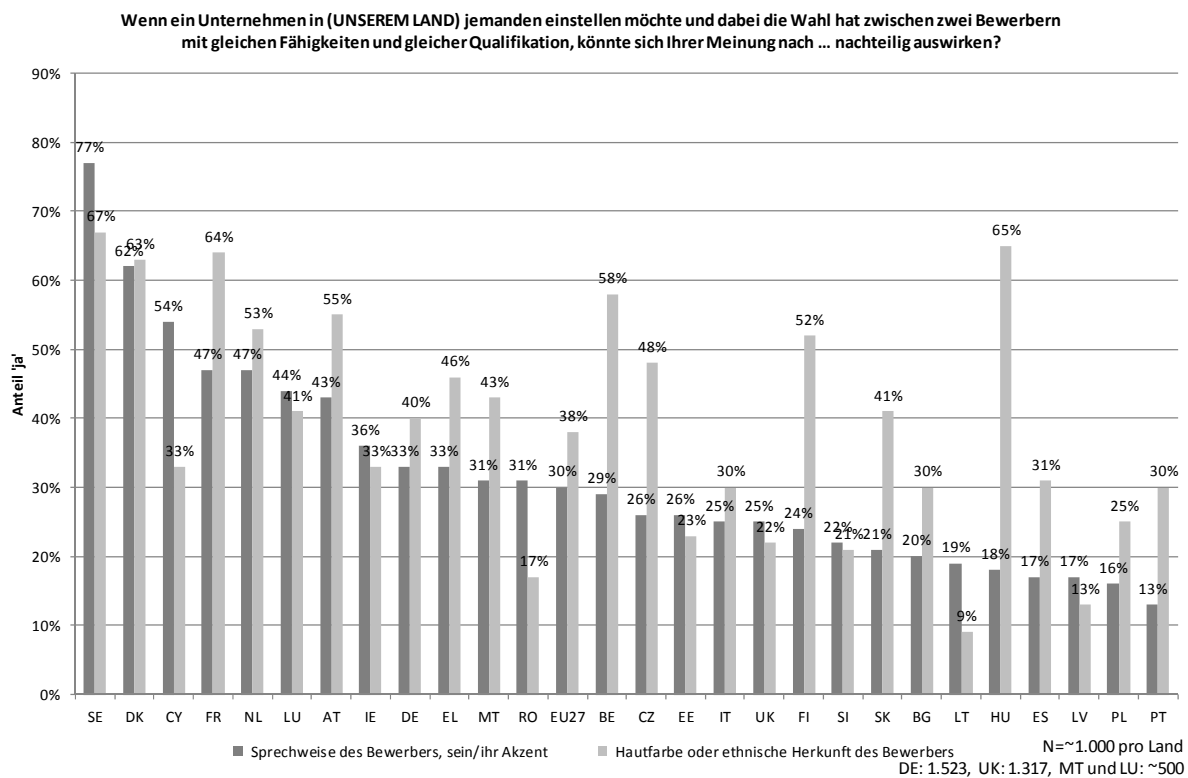


Quelle: Eurobarometer, Welle 71.2, Special Eurobarometer 317, 2009, DUK-Berechnung und -Darstellung.

Ein Bereich, bei dem es sehr häufig zu Diskriminierungen kommt, sind Einstellungsverfahren. Abbildung 4-42 zeigt die Einschätzung der Bevölkerung in den einzelnen EU-Ländern, ob sich Merkmale wie Sprechweise bzw. Akzent oder Hautfarbe bzw. ethnische Herkunft trotz gleicher Qualifikationen negativ auf die Chancen im Bewerbungsverfahren auswirken könnten. Es zeigen sich auf einen ersten Blick starke Unterschiede in diesen Einschätzungen. In Schweden etwa geben 77 % der Bevölkerung an, dass die Sprechweise einer/s BewerberIn bzw. ihr/sein Akzent eine Benachteiligung im Bewerbungsverfahren darstellen könnte, in Dänemark sind dies 62 %, in Zypern 54 %. Auch in Frankreich und den Niederlanden liegt der Anteil der Personen, die einen Akzent als Hindernis bei einem Einstellungsverfahren ansehen, bei knapp der Hälfte. Auch Luxemburg und Österreich verzeichnen sehr hohe Anteile von Personen, die Benachteiligung bei der Bewerbung aufgrund eines Akzents für möglich halten (44 % bzw. 43 %). Im Schnitt aller EU-27-Länder liegt der Anteil der Personen, die der Meinung sind, dass sich ein Akzent negativ in einem Bewerbungsverfahren auswirken könnte, bei 30 %.

Sehr gering ist der Anteil der Personen, deren Meinung nach ein Akzent sich negativ auf die Chancen in einem Bewerbungsverfahren auswirken könnte, mit 20 % oder weniger in den ‚neuen‘ EU-Ländern Polen, Lettland, Ungarn, Litauen und Bulgarien sowie in Portugal und Spanien.

Abbildung 4-42: Diskriminierung bei Einstellungsverfahren in den EU-Ländern, 2009

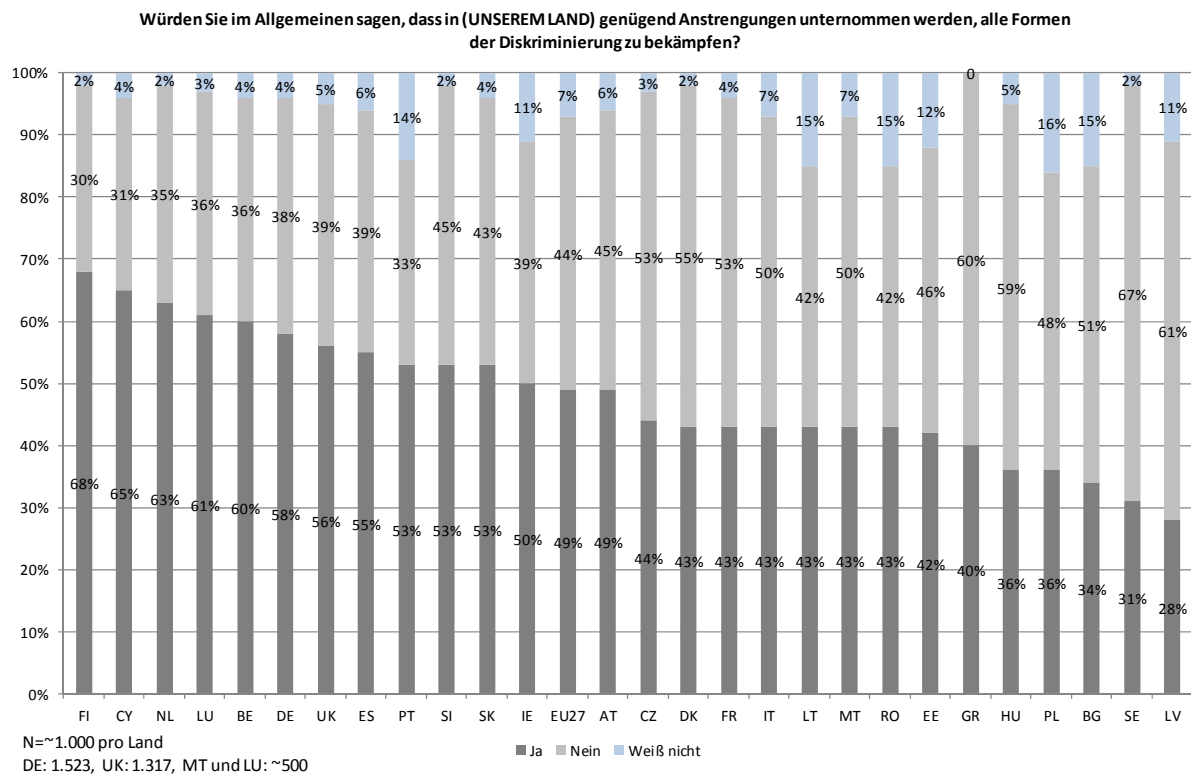


Quelle: Eurobarometer, Welle 71.2, Special Eurobarometer 317, 2009, DUK-Darstellung.

Etwas anders stellt sich die Situation dar wenn man Hautfarbe oder ethnische Herkunft als mögliches Hindernis beim Einstellungsverfahren betrachtet. Es sind wiederum Schweden, Frankreich und Dänemark, Österreich und die Niederlande, die auch hier besonders hohe Anteile von Personen aufweisen, die der Meinung sind, die ethnische Herkunft einer/s Bewerber/in könnte sich auch bei gleicher Qualifikation nachteilig in einem Bewerbungsverfahren auswirken (mehr als 50%). Demgegenüber sind diese Anteile mit 25 % oder weniger in den ‚neuen‘ EU-Ländern Polen, Estland, Slowenien, Lettland und Litauen sehr gering, aber auch in Großbritannien. Auffallend sind die Länder Zypern und Rumänien, die vergleichsweise geringe Anteile von Personen verzeichnen, die die ethnischer Herkunft oder die Hautfarbe als Hindernis in einem Bewerbungsverfahren ansehen (33 % bzw. 17 %), jedoch sehr viel höhere Anteile was einen Akzent oder die Sprechweise einer/s Bewerbers/in betrifft (54 % bzw. 31 %). Umgekehrt verhält es sich in den Ländern Ungarn, Belgien, Finnland und Tschechien. In diesen Ländern sind die Anteile der Bevölkerung relativ gering, die der Meinung sind, ein Akzent oder die Sprechweise könnten ein Hindernis in einem Einstellungsverfahren darstellen, jedoch verzeichnen diese Ländern hohe Anteile, was die Hautfarbe bzw. ethnische Herkunft einer/s Bewerbers/in betrifft.

Die Einschätzung, ob in einem Land ausreichend Anstrengungen unternommen werden, Diskriminierung zu bekämpfen, variiert ebenso stark wie die Wahrnehmung und Betroffenheit von Diskriminierung. Nachfolgende Abbildung 4-43 zeigt, wie groß der Anteil der Personen in den EU-Ländern ist, die der Meinung sind, im jeweiligen Land würden genug Anstrengungen unternommen werden, alle Formen der Diskriminierung zu bekämpfen sowie den Anteil der Personen mit gegenteiliger Einschätzung und den Personen, die unentschlossen sind.

Abbildung 4-43: Einschätzung der Anstrengungen zur Bekämpfung der Diskriminierung in den EU-Ländern, 2009



Quelle: Eurobarometer, Welle 71.2, Special Eurobarometer 317, 2009, DUK-Darstellung.

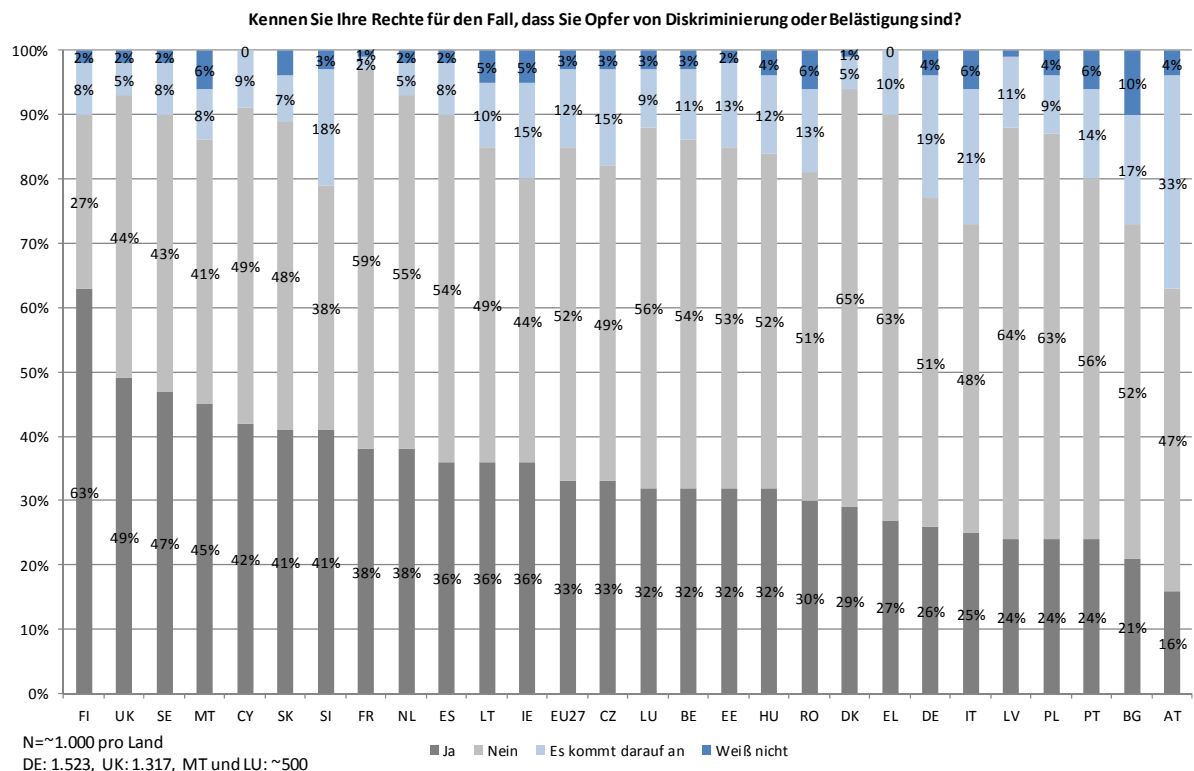
Im EU-27-Schnitt liegt der Anteil der Bevölkerung, der der Meinung ist, dass im eigenen Land genügend Anstrengungen gegen alle Formen der Diskriminierung unternommen werden, bei 49 %. Überdurchschnittlich hoch ist der Anteil der Personen, die diese Meinung vertreten in Finnland (68 %), den Niederlanden (63 %), Luxemburg (61 %) und Belgien (60 %), Zypern (65 %). Auch in Deutschland (58%) und Großbritannien (56 %), den südlichen Ländern Spanien (55 %) und Portugal (53 %) sowie in Slowenien und der Slowakei (jeweils 53 %) ist mehr als die Hälfte der Befragten der Meinung, die Anstrengungen in ihrem Land, Diskriminierung zu bekämpfen, wären ausreichend.

Demgegenüber ist in vielen der ‚neuen‘ EU-Länder der Anteil der Personen, die glauben, es würde im jeweiligen Land genug gegen Diskriminierung getan, sehr gering (weniger als 45 %). Das ist in den Ländern Lettland, Bulgarien, Polen, Ungarn, Estland, Rumänien, Malta, Litauen und Tschechien der Fall. Der geringe Anteil kann ein Zeichen dafür sein, dass die Menschen meinen, es müsste mehr gegen Diskriminierung unternommen werden. So wäre etwa auch der besonders niedrige Anteil in Schweden zu verstehen, wo nur 31 % der Befragten der Meinung waren es würde ausreichend gegen Diskriminierung vorgegangen, während 67% der Meinung waren es müsste mehr getan werden. Österreich liegt genau im EU-Durchschnitt, während es bei der Wahrnehmung und der Betroffenheit von Diskriminierung deutlich über dem Schnitt der EU-27-Länder liegt (Abbildung 4-40 und Abbildung 4-41).

Hinzu kommt, dass Österreich im EU-Vergleich eine besondere Position einnimmt, was die Kenntnis der persönlichen Rechte bei Betroffenheit von Diskriminierung betrifft. Im EU-Vergleich ist der Anteil

der Personen, die glauben, Sie würden Ihre Rechte für den Fall, Opfer von Diskriminierung zu werden, kennen, mit nur 16 % am untersten Ende. Auffallend ist der äußerst hohe Anteil von Personen, die angeben, ‚es würde darauf ankommen‘, ob sie im Diskriminierungsfall ihre Rechte kennen (33 %). Das spiegelt die komplizierten Zuständigkeiten bei Diskriminierungsfällen in Österreich wieder, wo es nicht nur verschiedene Gesetze gibt, sondern auch verschiedene Anlaufstellen, die zudem noch in hohem Maß in Länderkompetenz sind. Auffallend hoch (knapp zwei Drittel) ist der Anteil der Personen, die angeben, sie würden im Diskriminierungsfall ihre Rechte nicht kennen, in Dänemark, Lettland, Griechenland und Polen.

Abbildung 4-44: Kenntnis über Rechte bei Diskriminierungsfällen in den EU-Ländern, 2009



Quelle: Eurobarometer, Welle 71.2, Special Eurobarometer 317, 2009, DUK-Darstellung.

Schweden ist, wie mehrmals gezeigt wurde, ein Land, in dem Diskriminierung aufgrund ethnischer Zugehörigkeit oder Glaubensbekenntnis relativ häufig wahrgenommen wird und in dem auch die Anstrengungen gegen Diskriminierung aus Sicht der Bevölkerung nicht in ausreichendem Maß stattfinden. Bei MIPEX nimmt Schweden im Politikbereich „Antidiskriminierung“ jedoch den besten Platz innerhalb der EU-Länder ein. Der ausgeprägte gesellschaftliche Diskurs und das Gleichheitsverständnis innerhalb der Gesellschaft tragen dazu bei, dass in Schweden ein vergleichsweise hoher Grad an Sensibilität für Diskriminierung vorherrscht. Es kann nicht die Schlussfolgerung getroffen werden, dass ein hoher Grad an wahrgenommener Diskriminierung auch auf einer besonders hohen Häufigkeit von Diskriminierungsfällen beruht.

Im Jahr 2009 wurde durch die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) ebenfalls eine Erhebung zu Minderheiten und Diskriminierung (EU-MIDIS) durchgeführt. Die Ergebnisse dieser Erhebung weichen von den oben dargestellten Ergebnissen des Eurobarometer 317 deutlich ab. So

etwa sind die Prävalenzraten von Diskriminierung in den letzten zwölf Monaten in Österreich unter Personen mit türkischer oder ex-jugoslawischer Herkunft mit 9 % bzw. 3 % sehr gering. Es muss jedoch angemerkt werden, dass die beiden Datenquellen kaum miteinander vergleichbar sind, denn im Rahmen der EU-MIDIS-Erhebung wurden für Österreich nur Personen mit türkischer oder ex-jugoslawischer Herkunft befragt. Die Mehrheitsbevölkerung wurde nur in Belgien, Bulgarien, Frankreich, Deutschland, Griechenland, Ungarn, Italien, Rumänien, der Slowakei und Spanien erfasst. Zudem deckt EU-MIDIS geografisch in Österreich nur Wien ab. (vgl. FRA 2011: 24ff)

5 Schlussfolgerungen

Wie in den Hauptaussagen zu Beginn der Studie angemerkt, können die im MIPEX erfassten Politikbereiche nur ein sehr eingeschränktes Bild der Regelung der Integration von MigrantInnen erfassen. Wesentliche Politikfelder, die für die Integrationsleistung wesentlich sind, die aber nicht im MIPEX berücksichtigt werden, betreffen den sozioökonomische Status und die soziale Mobilität der MigrantInnen im Vergleich zu den Einheimischen, den Zugang zum Sozialsystem, insbesondere zu Gesundheitsversorgung und Pflege, den Zugang zu Wohnraum und die Nachbarschaft, die Förderung des interkulturellen Dialogs und der sozialen Kohäsion und das Wohlbefinden der Bevölkerung. Der Messung des Wohlbefindens der Bevölkerung und einzelner Bevölkerungsgruppen wird in der EU zunehmend Aufmerksamkeit geschenkt, etwa über die Konstruktion von Indikatoren, die die diversen Aspekte des persönlichen und sozialen Wohlbefindens definieren, über Indikatoren erfassen und in einem gewichteten Gesamtindikator bündeln (Stieglitz—Sen—Fitoussi 2009)¹⁰⁵. Auch direkte Erhebungen des Wohlbefindens von Bevölkerungsgruppen und Ländern der EU fallen in diesen Bereich¹⁰⁶.

Es kann sich daher beim MIPEX nur um ein Instrument von vielen handeln, das sich mit der Analyse der Faktoren beschäftigt, die die Integration der MigrantInnen beeinflussen. Der MIPEX ist allerdings, wie an vielen Kritikpunkten ausgeführt, nicht in der Lage, ein objektives Bild über die ausgewählten Elemente einer Integrationspolitik in den verschiedenen Ländern zu vermitteln. Er ist aber in der Lage, die Aufmerksamkeit der Bevölkerung und der politischen Entscheidungsträger zu wecken und die Rolle der Migrations- und Integrationspolitik für das Zusammenleben zu verdeutlichen. Es braucht diese öffentliche Aufmerksamkeit, um das gestalterische Element dieses Bereichs für die Wohlfahrt der Gesellschaft, der einzelnen Personengruppen und die Wirtschaft zu verdeutlichen.

In der Studie wird des öfteren darauf aufmerksam gemacht, dass es sich beim MIPEX um einen Indikator handelt, der bestimmte politische Handlungsfelder im Bereich der Gestaltung der Integration herausgreift und auf ihre ‚Integrationsstauglichkeit‘ untersucht. Gesetze können aber nur einzelne Aspekte der Integration ansprechen und nicht den Effekt des Zusammenspiels von Gesetzen mit institutionellen Rahmenbedingungen und Wertehaltungen einer Gesellschaft auf die Sicherung der individuellen und gruppenspezifischen Lebenschancen erfassen. Daher muss man die Ermittlung eines Gesamtindikators und die daraus resultierende Rangordnung der einzelnen EU-MS bezüglich ihrer ‚Integrationsfreundlichkeit‘ sowohl aus konzeptiver Sicht als auch aus integrationspolitischer

¹⁰⁵ Dieser Bericht wurde von Eurostat herangezogen, um in allen EU-MS zu einer Bewertung der Lebensqualität, die über die Messung des Wirtschaftswachstums hinaus geht, über eine Kombination von Sozialindikatoren zu erzielen.

¹⁰⁶ Hier ist der Glücksindikator der Eurofoundation zu erwähnen:

<http://www.eurofound.europa.eu/areas/qualityoflife/eurlife/index.php?template=3&radioindic=156&idDomain=12>

Sicht hinterfragen. Was die konzeptive Problematik anbelangt, stellt sich die Frage, ob das, was man messen will, auch tatsächlich mit dem Indikator gemessen werden kann. Weiters stellt sich die Frage, ob die gewählten Indikatoren auch wirklich auf alle Länder gleichermaßen anwendbar sind und das Gleiche ‚messen‘. Nichtberücksichtigung nationaler institutioneller Besonderheiten wie etwa die Sozialpartnerschaft in Österreich können dazu führen, dass falsche Schlussfolgerungen für politische Weichenstellungen gezogen werden. Jede Politikberatung auf Basis quantitativer Indikatoren läuft nämlich Gefahr, bei mechanistischer Anwendung ökonomische, soziale und institutionelle Zusammenhänge zu missachten und auf diese Weise zu einer verzerrten Wahrnehmung und zu falschen Politikempfehlungen zu kommen.

Im MIPEX stehen ganz verschiedene Ziele nebeneinander, die durch eine unterschiedliche Kombination von Gesetzen und Regelungen erreicht werden können. Das erschwert die Bewertung der Wirkungsweise von einzelnen Gesetzen in ihren Effekt auf die Integration von MigrantInnen und kann zu Missverständnissen beitragen.

Weiters ist zu berücksichtigen, dass nur im Bereich der Umsetzung von EU-Richtlinien (Politikbereiche Familienzusammenführung, dauerhafter Aufenthalt, Anti-Diskriminierung) Unterschiede zwischen den EU-MS herausgearbeitet werden können. Welche Rolle aber unterschiedliche Organisationsstrukturen, etwa unterschiedliche Regelungen des Konsumentenschutzes, der Haftung oder der Sicherung der Gleichbehandlung in Beruf und Arbeit für die Umsetzung der EU-Vorgaben einerseits und die Sicherung der Lebensqualität andererseits haben, bleibt offen. Derartige Effekte können erst über einen komplexen Prozess der Mehrebenenkoordination von Politiken und der Analyse seitens Peer Reviews im Rahmen der Methode der offenen Koordination der subsidiären Politikbereiche eruiert werden.

Weiters ist die methodische Umsetzung des MIPEX mit Problemen verbunden, etwa wenn es um die Frage geht, welche Kompetenzen und Erfahrungen gebraucht werden, um die Ausprägung der einzelnen Indikatoren richtig beurteilen zu können? Nicht nur WissenschaftlerInnen, sondern auch Personen, die an der Gestaltung der nationalen Gesetzgebung und der Umsetzung dieser Gesetze beteiligt sind (Ministerien, Sozialpartner, evt. auch NGOs etc.), müssten in die Bewertung einbezogen werden. Die richtige Abgrenzung und Interpretation von Daten, die auf Verwaltungsverfahren basieren, ist ebenfalls eine Herausforderung, wie im Fall der Daten zur Familienzusammenführung und zum Daueraufenthalt gezeigt werden konnte.

Eine wesentliche Problematik beim Umgang mit einem derart komplexen Indikator wie MIPEX ist, dass ein sehr umfassendes Wissen über die Thematik notwendig ist, um einen solchen Indikator richtig interpretieren zu können. Quantifizierung in Form einer Zahl und eines Rankings ist problematisch, da dahinter qualitative Informationen stehen. Kategorisierung wäre sinnvoller, nach Vorbild von MISSOC, allerdings wird dadurch die öffentlichkeitswirksame Verwendung schwieriger. Jedoch ist auch die große Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit, die sich aus der einfachen Handhabung des Indikators ergibt, problematisch. Das „Monitoring“ läuft Gefahr, zu einem Instrument des „naming, blaming and shaming“ (Giering und Metz, 2004) nationaler Politiken zu werden. Die Konsequenz eines derartigen öffentlichen Vergleichsprozesses von Gesetzen können mit politischen

Kosten in Form von drohendem Popularitätsverlust und schwindendem Ansehen eines Landes in der Öffentlichkeit verbunden sein (Régent, 2002).

Aus demokratiepolitischer Sicht ist MIPEX ebenfalls ein schwieriges Konzept: Politische Ziele sollten die Präferenzen der Wählerschaft abbilden. Die Präferenzen gegenüber gesellschaftlichen Zielen, wie etwa die zur sozialen Gerechtigkeit, können sich zwischen EU-MS unterscheiden, sie können sich aber auch über die Zeit verändern. Die unterschiedlichen Werthaltungen, die sich u.a. auch in Wohlfahrtsmodellen spiegeln, können über eine EU-weite Konvergenzpolitik verwässert werden. Daraus folgt, dass nur dort sinnvolle EU-weite Ziele benannt und quantifiziert werden können, wo auch von homogenen Präferenzen zwischen den Mitgliedstaaten ausgegangen werden kann. Dazu gehören wirtschaftspolitische Agenden aber nicht notwendigerweise alle gesellschaftspolitischen.

6 Literatur

Adsera, Alicia/Chiswick, Barry R. (2004): Are there gender and country of origin differences in immigrant labour market outcomes across European destinations? IZA DP No. 1432.

Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) (2011): EU-MIDIS – Erhebung der Europäischen Union zu Minderheiten und Diskriminierung. Bericht über die wichtigsten Ergebnisse.

Antalovsky, Eugen/Herzog, Siegrun/Wolffhardt, Alexander (2009): Integrationsleitbilder und Integrationsbeiräte österreichischer Städte – Dossier zur Online-Befragung. Europaforum Wien – Zentrum für Städtedialog und Europapolitik. Wien.

Aoki, Masahiko (1995): Towards a Comparative Institutional Analysis. Japanese Economic Review 47(1).

Bacher, Johann/Tamesberger, Dennis (2011): Junge Menschen ohne (Berufs-)Ausbildung – Ausmaß und Problemskizze anhand unterschiedlicher Sozialindikatoren. In: WISO 34. Jahrgang, Nr. 4, S. 95-112.

Baldwin-Edwards, Martin (2002): Immigration and the Welfare State: A European Challenge to American Mythology. Mediterranean Migration Observatory (MMO) Working Paper No. 4. Athens.

Barroso, José Manuel (2006): A Soul for Europe. Konferenzrede in Berlin am 17. November 2006, Europäische Kommission.

Bendel, Petra (2009): Europäische Migrationspolitik, Bestandsaufnahme und Trends, Expertise im Auftrag der Abteilung und Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn, <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/06306.pdf>

Bendel, Petra (2010): Integrationspolitik der Europäischen Union, Gutachten im Auftrag des Gesprächskreises Migration und Integration der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn, <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/07550.pdf>

Bergmann, Nadja/Papouschek, Ulrike/Sorger, Claudia (2010): Qualität von Teilzeitbeschäftigung und die Verbesserung der Position von Frauen am Arbeitsmarkt – Analyse und Umsetzungsbeispiele. Bundeskanzleramt Österreich. <http://www.frauen.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=39062>

Berry, J. W., Poortinga, Y. H., Segall, M. H. & Dasen, P. R. (1992/2002): *Cross-cultural psychology: Research and applications*. New York: Cambridge University Press.

Biffi, Gudrun (1977): Der Einfluss der Konjunktur auf die Struktur der Arbeitslosigkeit in Österreich. WIFO-Monatsberichte 1977, 50(2).

Biffi, Gudrun (1985a): Ausländische Arbeitskräfte in Österreich – Rechte der ausländischen Arbeitskräfte im In- und Ausland. In: Forschungsberichte aus Sozial- und Arbeitsmarktpolitik, BmfAS, Nr. 9.

Biffi, Gudrun (1985b): Aspekte des Strukturwandels der Arbeitslosigkeit in Österreich. WIFO-Monatsberichte 1985, 58(12).

Biffi, Gudrun (1985c): Die Entwicklung der Ausländerbeschäftigung in den wichtigsten europäischen Industriestaaten. WIFO-Monatsberichte, 58(8).

Biffi, Gudrun (1994): Theorie und Empirie des Arbeitsmarktes am Beispiel Österreich. Springer Verlag, Wien/New York.

Biffi, Gudrun (1996a): ÖsterreicherInnen in Australien. In: Horvath, Traude/Neyer, Gerda (Hg.): Auswanderungen aus Österreich. Von der Mitte des 19. Jahrhunderts bis zu Gegenwart. Wien.

Biffi, Gudrun (1996b): Towards a Social Reproduction Model. In: Transfer – European Review of Labour and Research, Vol. 2(1), S. 8-24.

Biffi, Gudrun (1996c): Entwicklung der Langzeitarbeitslosigkeit in Österreich und Maßnahmen zu ihrer Bekämpfung. WIFO-Monatsberichte 1996, 69(1).

Biffi, Gudrun (2000): Zuwanderung und Segmentierung des österreichischen Arbeitsmarktes. Ein Beitrag zur Insider-Outsider-Diskussion. In: Husa, Karl/Parnreiter, Christof/Stacher, Irene (Hg.): Internationale Migration. Die globale Herausforderung des 21. Jahrhunderts. Wien, S. 207-227.

Biffi, Gudrun (2001): Die Entwicklung des Arbeitsvolumens und der Arbeitsproduktivität nach Branchen. WIFO-Monatsberichte 2001, 74(1).

Biffi, Gudrun (2003): Mobilitäts- und Verdrängungsprozesse auf dem österreichischen Arbeitsmarkt: Die Situation der unselbstständig beschäftigten AusländerInnen. In: Fassmann, Heinz/Stacher, Irene (Hg.): Österreichischer Migrations- und Integrationsbericht. Klagenfurt/Celovec.

Biffi, Gudrun (2004a): Increasing university student mobility: A European policy agenda, WIFO, Austrian Economic Quarterly Nr.2/2004, pp. 54-66.

Biffi, Gudrun (2004b): Diversity of Welfare Systems in the EU: A Challenge to Policy Coordination, European Journal of Social Security, Band 6/1: 33.

http://www.ejss.eu/table_of_content.aspx?sy=2004&pn=1

Biffi, Gudrun (2007a): The promotion of employment and earning opportunity of women in Europe through gender mainstreaming., with special emphasis on Austria, WIFO-WP 319/2007. Wien.

Biffel, Gudrun (2007b): The European Employment Strategy. A new form of governance of labour markets in the European Union. WIFO-Working Papers, 301/2007, Wien. http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=30220&typeid=8&display_mode=2

Biffel, Gudrun (2011a): Entwicklungen der Migrationen in Österreich aus historischer Perspektive. In Migrationsmanagement, Band 1: S33-50, Verlag omninum, Bad Vöslau.

Biffel, Gudrun (2011b): Migration and Labour Integration in Austria. SOPEMI Report on Labour Migration Austria 2010-11. Report of the Danube University, Department Migration and Globalisation, for the OECD, Krems. <http://www.donau-uni.ac.at/imperia/md/content/departement/migrationglobalisierung/forschung/sopemi/biffel-sopemi-2011.pdf>

Biffel, Gudrun (2011c): Migrationsmodelle und ihre Steuerbarkeit. In Migrationsmanagement, Band 1: S51-66, Verlag omninum, Bad Vöslau.

Biffel, Gudrun (2012a): Sources of Irregularity: The social construction of irregular migration. In Migration and Health in Nowhereland. Access of undocumented migrants to work and health care in Europe, S39-72, Verlag omninum, Bad Vöslau.

Biffel, Gudrun (2012b): Labour market integration of low skilled migrants in Europe: economic impact. Paper presented at the conference on Managing Migration and Integration: Europe and the US, March 9, 2012, University of California-Berkeley. Published in the Working Paper Series of the EU Center; <http://eucenter.berkeley.edu/publications.html>

Biffel, Gudrun (2010): Die ökonomische Situation der Frauen in Österreich, Kapitel 3 aus Teil II des Frauenberichts 2010, BKA, Wien.

Biffel, Gudrun/Bock-Schappelwein, Julia (2005): Zur Niederlassung von Ausländerinnen und Ausländern in Österreich – Expertise zur Niederlassungsverordnung im Auftrag des BMI. http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_Niederlassung/statistiken/files/NLV_2006endg_0509.pdf

Biffel, Gudrun/Bock-Schappelwein, Julia/Huber, Peter (2009): Zur Niederlassung von Ausländerinnen und Ausländern in Österreich – Expertise zur Niederlassungsverordnung im Auftrag des BMI. http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_Niederlassung/statistiken/files/NLV_2009_endbericht.pdf, zuletzt abgerufen am 16.03.2012.

Biffel, Gudrun/Bock-Schappelwein, Julia/Huber, Peter (2010): Zur Niederlassung von Ausländerinnen und Ausländern in Österreich – Expertise zur Niederlassungsverordnung im Auftrag des BMI. http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_Niederlassung/statistiken/files/NLV_2010_Endbericht_2.pdf, zuletzt abgerufen am 16.03.2012.

Biffel, G., Faustmann, A., Skrivaneck, I. (2011): Deckung des Arbeitskräftebedarfs durch Migration in Österreich. Studie des Nationalen Kontaktpunktes Österreich im Europäischen Migrationsnetzwerk, IOM/emn. http://www.emn.at/images/stories/labour_study_DE_01.pdf

Biffel, G., Rennert, L., Aigner, P. (2011): Migrant Workers in Austria and Europe. Challenges for Industrial Relations, in particular Trade Unions. Studie gefördert vom Jubiläumsfonds der

Österreichischen Nationalbank, Projektnummer 13353, Wien. <http://www.donau-uni.ac.at/imperia/md/content/department/migrationglobalisierung/forschung/biffl-migrant-workers-oenb-2011.pdf>

Biffl, G., Pfeffer, T., Skrivanek, I. (2012): Anerkennung ausländischer Qualifikationen und informeller Kompetenzen in Österreich, Studie der Donau Universität Krems im Auftrag des BMI, Wien. <http://www.donau-uni.ac.at/imperia/md/content/department/migrationglobalisierung/forschung/biffl-erkennung-validierung-2012.pdf>

Biffl, G., Skrivanek, I. (2011): Schule – Migration – Gender, Studie der Donau Universität Krems im Auftrag des BMUKK, Wien. http://www.donau-uni.ac.at/imperia/md/content/department/migrationglobalisierung/forschung/schule_migration_genderbmukk-duk.pdf

BIFIE (2010): PISA 2009 – Internationaler Vergleich von Schülerleistungen. Erste Ergebnisse – Zusammenfassung.

Binder, Susanne (2002): Schule und Migration – Einblicke in die Praxis des interkulturellen Lernens. In: SWS-Rundschau (42. Jg.) Heft 4/2002, Wien. S. 422-440.

Bundesministerium für Inneres (2010): Nationaler Aktionsplan für Integration, Bericht, http://www.integrationsfonds.at/fileadmin/Integrationsfond/NAP/nap_bericht.pdf [14-02-2011]

Cass, Bettina (1998): The Social Policy Context. In: Smyth, Paul/Cass, Bettina: Contesting the Australian way – States, Markets, and Civil Societies. Cambridge University Press. S. 38-54.

Chiswick, Barry R./Miller, Paul M. (1995): The Endogeneity between Language and Earnings: International Analysis. In: Journal of Labour Economics, Vol. 13(2), University of Chicago Press, Chicago, S. 246-288.

COM (2001): European Governance: A White Paper. Brussels COM(2001)428final. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf, zuletzt abgerufen am 16.03.2012.

Davy, Ulrike/Gächter, August (1993): Zuwanderungsrecht und Zuwanderungspolitik in Österreich. In: Journal für Rechtspolitik 1, S. 155-174.

Dumont, Jean-Christophe/Martin, John P./Spielvogel, Gilles (2007): Women on the Move: The Neglected Gender Dimension of the Brain Drain. IZA Discussion Paper Series, IZA DP Nr. 2920.

Eder, Ferdinand (Hrsg.): PISA 2009 – Nationale Zusatzanalysen für Österreich. Waxmann Verlag.

Europäische Kommission (2007): Handbuch zur Integration für Entscheidungsträger und Praktiker. http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/immigration/docs/2007/handbook_2007_de.pdf, zuletzt abgerufen am 16.03.2012.

Europäische Kommission (2009): Discrimination in the EU in 2009. Special Eurobarometer 317.

Europäische Kommission (2011): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Gesamtansatz zur Migration und Mobilität, KOM(2011) 743 endgültig, http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/1_DE_ACT_part1_v2.pdf

Europarat (2001): Gemeinsamer Europäischer Referenzrahmen für Sprachen – lernen, lehren, beurteilen. Langenscheidt, Berlin/Wien.

Eurostat (2011): Indicators of Immigrant Integration – A pilot study. Luxemburg.

Esping-Andersen, Gøsta/Gallie, Duncan/Hemerijck, Anton/Myles, John (2001): A New Welfare Architecture for Europe? Report submitted to the Belgian presidency of the European Union. http://www.euro.centre.org/data/1182414898_63513.pdf, zuletzt abgerufen am 16.03.2012.

Fleck, Elfie (2010): Migration und Sprachförderung an österreichischen Schulen. In: Muhr, Rudolf/Biffi, Gudrun (Hg.): Sprache – Bildung – Bildungsstandards – Migration, Chancen und Risiken der Neuorientierung des österreichischen Bildungssystems. Wien. S. 139-156.

Freeman, Gary P. (2004). Immigrant Incorporation in Western Democracies. International Migration Reviews, Vol. 38(3), S. 945-969.

Fulton, L. (201): Worker representation in Europe. Labour Research Department and ETUI (online publication, Download 2.April 2012). <http://www.worker-participation.eu/National-Industrial-Relations/Across-Europe/Collective-Bargaining2>

Giering, C., Metz, A. (2004): Versuchslabor der Integration, Chancen und Risiken der "offenen Methode der Koordinierung", Reform-Spotlight 02/2004, Bertelsmann-Stiftung und CAP, www.eu-reform.de

Gomolla, Mechtild (2011): Institutionelle Diskriminierung: Rechtliche und politische Hintergründe, Forschungsergebnisse und Interventionsmöglichkeiten im Praxisfeld Schule. In: Neumann, Ursula/Schneider, Jens (Hrsg.): Schule mit Migrationshintergrund. Münster u.a. S. 181-195.

Hailbronner, Kay (2004): Die Richtlinie zur Familienzusammenführung und zum langfristigen Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen – Entstehungsgeschichte und aktuelle Fragen der Auslegung. Vortrag bei der Fachtagung EU-Immigrations- und Integrationspolitik, am 19.2.2012 in Wien. <http://www.migrant.at/Hailbronner.pdf>, zuletzt abgerufen am 26.01.2012.

Hofer, Helmut/Huber, Peter (2001): Wage and Mobility Effects of Trade and Migration on the Austrian Labour Market. In: Institute of Advanced Studies (Hg.): Economic Series 97.

Hollingsworth, J.R./Boyer, Robert (1997): Coordination of Economic Actors and Social Systems of Production. In: Hollingsworth, J.R./Boyer, Robert (Hrsg.): Contemporary Capitalism – the Embeddedness of Institutions. Cambridge University Press, Cambridge.

Holtmann, Dieter et.al. (2006): Zur Performanz von Wohlfahrtsregimen und zu den Unterstützungspotentialen für die verschiedenen Wohlfahrtskonzepte – Eine empirische Untersuchung. Universitätsverlag Potsdam.

- Honohan, Iseult (2010): The Theory and Politics of Ius Soli. EUDO Citizenship Observatory.
- Horvath, Traude/Neyer, Gerda (Hg.) (1996): Auswanderungen aus Österreich. Von der Mitte des 19. Jahrhunderts bis zu Gegenwart. Wien.
- Huddleston, Thomas/Niessen, Jan (2011): Migrant Integration Policy Index III. Brüssel.
- Internationale Arbeitsorganisation (ILO) (2007): Einführung des Generaldirektors in die Internationale Arbeitskonferenz ‚Menschenwürdige Arbeit für nachhaltige Entwicklung‘, IAK 96-2007/Bericht I (A), Genf, <http://www.ilo.org/public/german/standards/reim/ilc/ilc96/pdf/rep-i-a.pdf>, zuletzt abgerufen am 16.03.2012.
- Institut für Bildungsforschung der Wirtschaft (ibw) (2011): Das österreichische Bildungssystem. Wien. http://www.bic.at/downloads/at/brftipps/0_1_bildungssystem_de.pdf, zuletzt abgerufen am 14.03.2012.
- International Organization of Migration (IOM) (2009): Law for Legal Immigration in the 27 EU Member States.
- Kohler-Koch, Beate (2005): European Governance and System Integration. European Governance Papers No. C-05-01. <http://www.ihs.ac.at/publications/lib/ep1.pdf>, zuletzt abgerufen am 16.03.2012.
- Kratzmann, Katharina, Marik-Lebeck, Stephan, Petzl, Elisabeth, Temesvári, Mária (2011): Temporäre und zirkuläre Migration in Österreich. Studie des Nationalen Kontaktpunkts Österreich im europäischen Migrationsnetzwerk, IOM-EMN, Wien. http://www.emn.at/images/stories/Temporre_und_Zirkulre_Migration_DE.pdf
- Leitner, Andrea/Wroblewski, Angela (2005): Wohlfahrtsstaaten und Balance von Familie und Beruf: Politiken zur Förderung von WLB in internationaler Perspektive. Institut für Höhere Studien, Manuskript. http://www.ihs.ac.at/pdf/soz/wlb_manuskriptleitner.pdf
- Matuschek, Helga (1985): Ausländerpolitik in Österreich 1962-1985. Der Kampf um und gegen die ausländische Arbeitskraft. In: Journal für Sozialforschung, Heft 2/1985.
- Meadows, Dennis/Meadows, Donella/Randers, Jørgen/Behrens, William W. (1972): Die Grenzen des Wachstums – Bericht des Club of Rome zur Lage der Menschheit. Stuttgart.
- Meadows, Dennis/Meadows, Donella/Randers, Jørgen (2004): Limits to Growth – The 30 Year Update. Chelsea.
- Migration&integration (2011): Zahlen, Daten, Indikatoren,. Gemeinsame Publikation von Statistik Austria, BMI, ÖIF, Kommission für Migrations- und Integrationsforschung, GfK, mit Förderung der EU. Ergänzungen dazu: Migration&integration in den Bundesländern, femigration&integration.
- Nekby, Lena (2002): Employment Convergence of Immigrants and Natives in Sweden. Research papers in Economics 2002: 9, Stockholm University, Department of Economics.
- Neuwirth, E., 2006, PISA 2000:Sample Weight Problems in Austria, Education Working Paper No 5., OECD, Paris. <http://www.oecd.org/dataoecd/3/59/36892238.pdf>

Neuwirth, E., Ponocny, I., Grossmann, W., 2006, PISA 2000 und PISA 2003. Vertiefende Analysen und Beiträge zur Methodik, Leykam, Graz.

OECD (2005): Ageing and Employment Policies: Austria. Paris.

OECD (2006a): Education at a Glance: C3. The mobility of tertiary students and foreign students in tertiary education. Paris.

OECD (2006b): Where Immigrant Students Succeed. A Comparative Review of Performance and Engagement in PISA 2003. Paris.

OECD (2008): International Migration Outlook – SOPEMI 2008. Paris.

Olechowski, Richard (2007): Vorwort. In: Hopmann, Stefan Thomas/Brinek, Gertrude/Retzl, Martin (Hrsg.): PISA zufolge PISA – PISA According to PISA. Lit-Verlag.

Österreichischer Gewerkschaftsbund (ÖGB) (1963): Tätigkeitsbericht 1962. I/67.

Österreichische Gesellschaft für Europapolitik (OeGfE) (2010): Das Geburtsprinzip in den Ländern der Europäischen Union.
http://www.oegfe.at/cms/uploads/media/6770_Staatsbuergerschaft_EU_02.pdf, zuletzt abgerufen am 17.02.2012.

Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschungsinstitut (WIFO): Das Fremdarbeiterkontingent in Österreich. WIFO Monatsbericht 1963, Heft 11.
[http://www.wifo.ac.at/www/downloadController/displayDbDoc.htm?item=MB_1963_11_03\\$.PDF](http://www.wifo.ac.at/www/downloadController/displayDbDoc.htm?item=MB_1963_11_03$.PDF), zuletzt abgerufen am 16.03.2012.

Ostner, Ilona (1995): Arm ohne Ehemann? Sozialpolitische Regulierung von Lebenschancen für Frauen im internationalen Vergleich. In: Politik und Zeitgeschichte B 36-37. S. 3-12.

Parekh, Bhikhu (2000): Rethinking Multiculturalism: Cultural Diversity and Political Theory. HMSO, London.

Pflegerl, Siegfried (1977): Gastarbeiter zwischen Integration und Abstoßung. Wien/München.

Régent, S. (2002): The Open Method of Co-ordination: A supranational form of governance? International Institute for Labour Studies, Discussion Paper DP/137/2002, Genf.

Rothschild, Kurt W. (1977): Arbeitslosigkeit in Österreich 1955-1977. Linz.

Rothschild, Kurt W. (1990): Arbeitslose – Gibt's die? Ausgewählte Beiträge zu den ökonomischen und gesellschaftspolitischen Aspekten der Arbeitslosigkeit. Buchegger, Reiner/Hutter, Monika/Löderer, Béla (Hg.), Marburg.

Sabel, Charles (2000): A Quiet Revolution of Democratic Governance: Towards Democratic Experimentalism, Paper presented at the EXPO 2000, OECD Forum on the Future, Conference on 21st Century Governance, Hannover, March 25- 26, 2000.

Soskice, David (1999): Divergent Production Regimes: Coordinated and Uncoordinated Market Economies in the 1980s and 1990s. In: Kitschelt, Herbert/Lange, Peter/Marks, Gary/Stephens, J.D. (Hrsg.): Continuity and Change in Contemporary Capitalism. Cambridge University Press, Cambridge.

Soysal, Yasemin N. (1994): Limits to citizenship. University of Chicago Press, Chicago.

Statistik Austria (2010): Bildung in Zahlen – Tabellenband. Wien.

Statistik Austria (2011): Standard-Dokumentation – Metainformationen (Definitionene, Erläuterungen, Methoden, Qualität) zu Mikrozensus ab 2004 – Arbeitskräfte- und Wohnungserhebung. Wien.

Steiner, Mario (2011): Empirische Analyse der Beteiligung und Exklusion von MigrantInnen im österreichischen Schulsystem. In Migrationsmanagement, Band 1: S275-289, Verlag omnium, Bad Vöslau.

Stiglitz, J.E., Sen, A., Fitoussi, J-P. (2009): Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress to the French President, http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport_anglais.pdf

Winter-Ebmer, Rudolf/Zweimüller, Josef (1996): Immigration, Trade, and Austrian Unemployment. In: Centre for Economic Policy Research (CEPR) (Hg.): Discussion Paper, DP1346.

Winter-Ebmer, Rudolf/Zweimüller, Josef (1999): Do immigrants displace native workers? In: Journal of Population Economics 2, S. 327-340.

Wintour, Patrick (2007): Smith seeks to restore trust in immigration system. In. The Guardian. <http://www.guardian.co.uk/politics/2007/dec/06/immigration.immigrationpolicy>, zuletzt abgerufen am 16.03.2012.

Wroblewskis, Angela (2000): Flexible Arbeitszeiten und Segregation – Empirische Befunde zu flexiblen Arbeitszeiten in Frauen- und Männerberufen. Vortrag. <http://www.equi.at/dateien/flexiblearbeitszeiten.pdf>

Anhang I: Liste der MIPEX-Indikatoren

1. LABOUR MARKET MOBILITY	
1.1 ACCESS	
1	Immediate access to employment What categories of third country national residents have equal access to employment as nationals? a. Long-term residents, b. Residents on temporary work permits (excluding seasonal), c. Residents on family reunion permits (same as sponsor)
2	Access to private sector: Are TCN residents able to accept any private-sector employment under equal conditions as EU nationals?
3	Access to public sector (activities serving the needs of the public. Not restricted to certain types of employment or private or public law): Are TCN residents able to accept any public-sector employment (excluding exercise of public authority) under equal conditions as EU nationals?
4	Immediate access to self-employment What categories of third country national residents have equal access to self-employment as nationals? a. Long-term residents, b. Residents on temporary work permits (excluding seasonal), c. Residents on family reunion permits (same as sponsor)
5	Access to self-employment: Are TCN residents able to take up self-employed activity under equal conditions as EU nationals?
1.2 ACCESS TO GENERAL SUPPORT	
6	Access to public employment services: Do TCN residents have access to placement and public employment services, under equal conditions as EU nationals?
7	Equality of access to education and vocational training, including study grants What categories of TCN residents have equal access? a. Long-term residents, b. Residents on temporary work permits (excluding seasonal), c. Residents on family reunion permits (same as sponsor)
8	Recognition of academic and professional qualifications acquired outside the EU
1.3 TARGETED SUPPORT	
9	State facilitation of recognition of skills and qualifications obtained outside the EU: a) existence of state agencies/information centres that promote the recognition of skills and qualifications b) national guidelines on fair procedures, timelines and fees for assessments by professional, governmental, and non-governmental organisations c) provision of information on conversion courses/profession-based language courses and on procedures for assessment of skills and qualifications (regardless of whether assessments are conducted by governmental or non-governmental organisations)
10	Measures to further the integration of third-country nationals into the labour market a. National policy targets to reduce unemployment of third country nationals, b. National policy targets to promote vocational training for third country nationals; c. National policy targets to improve employability through language acquisition programmes
11	Measures to further the integration of third-country nationals into the labour market: a. National policy targets to address labour market situation of migrant youth, b. National policy targets to address labour market situation of migrant women
12	Support to access public employment services a) Right to resource person, mentor, coach linked to public employment service is part of integration policy for newcomers, b) Training required of public employment service staff on specific needs of migrants
1.4 WORKERS' RIGHTS	
13	Membership of and participation in trade union associations and work-related negotiation bodies
14	Equal access to social security Do TCNs have equal access to social security in the following areas? (unemployment benefits, old age pension, invalidity benefits, maternity leave, family benefits, social assistance)
15	Equal working conditions Do TCNs have guaranteed equal working conditions? (safe and healthy working conditions, treatment in case of job termination or dismissal, payment/wages, taxation)
16	Active policy of information on rights of migrant workers by national level (or regional in federal states)

2. FAMILY REUNION FOR THIRD-COUNTRY NATIONALS	
2.1 ELIGIBILITY	
17a	Eligibility for ordinary legal residents
17b	Documents taken into account to be eligible for family reunion
18a	Eligibility for partners other than spouses: a. Stable long-term relationship, b. Registered partnership
18b	Age limits for sponsors and spouses
19	Eligibility for minor children (<18 years): a. Minor children, b. Adopted children, c. Children for whom custody is shared
20	Eligibility for dependent relatives in the ascending line
21	Eligibility for dependent adult children
2.2 CONDITIONS FOR ACQUISITION OF STATUS	
22a	Form of pre-departure language measure for family member abroad (if no measure, leave blank)
22b	Level of language requirement (if no measure, leave blank) (not weighted)
22c	Form of pre-departure integration measure for family member abroad, ex. not language, but social/cultural (if no measure, leave blank)
22d	Pre-departure requirement exemptions (if no measure, leave blank): a. Takes into account individual abilities ex. educational qualifications, b. Exemptions for vulnerable groups ex. age, illiteracy, mental/physical disability
22e	Conductor of pre-departure requirement (if no measure, leave blank): a. Language or education specialists, b. Independent of government (ex. not directly subcontracted by or part of a government department)
22f	Cost of pre-departure requirement (if no measure, leave blank)
22g	Support to pass pre-departure requirement (if no measure, leave blank): a. Assessment based on publicly available list of questions or study guide, b. Assessment based on publicly available course
22h	Cost of support (if no measure or support, leave blank)
23a	Form of language requirement for sponsor and/or family member after arrival on territory (if no measure, leave blank)
23b	Level of language requirement, (if no measure, leave blank) (not weighted)
23c	Form of integration requirement for sponsor and/or family member after arrival on territory ex. not language, but social/cultural
23d	Language/integration requirement exemptions (if no measure, leave blank) a. Takes into account individual abilities ex. educational qualifications b. Exemptions for vulnerable groups ex. age, illiteracy, mental/physical disability
23e	Conductor of language/integration requirement (if no measure, leave blank): a. Language or education specialists b. Independent of government (ex. not directly subcontracted by or part of a government department)
23f	Cost of language/integration requirement (if no measure, leave blank)
23g	Support to language/integration requirement (if no measure, leave blank): a. Assessment based on publicly available list of questions or study guide, b. Assessment based on publicly available course
23h	Cost of support (if no measure or support, leave blank)
24	Accommodation requirement
25	Economic resources requirement
26	Maximum length of application procedure
27	Costs of application and/or issue of status
2.3 SECURITY OF STATUS	
28	Duration of validity of permit
29	Grounds for rejecting, withdrawing or refusing to renew status: a. Actual and serious threat to public policy or national security, b. Proven fraud in the acquisition of permit (inexistent relationship or misleading information) c. Break-up of family relationship (before three years) d. Original conditions are no longer satisfied (ex. unemployment or economic resources)
30	Before refusal or withdrawal, due account is taken of (regulated by law) : a. Solidity of sponsor's family relationship b. Duration of sponsor's residence in MS, c. Existing links with country of origin, d. Physical or emotional violence
31	Legal guarantees and redress in case of refusal or withdrawal: a. reasoned decision, b. right to appeal, c. representation before an independent administrative authority and/or a court

2.4 RIGHTS ASSOCIATED WITH STATUS	
32	Right to autonomous residence permit for partners and children reaching age of majority
33	Right to autonomous residence permit in case of widowhood, divorce, separation, death, or physical or emotional violence
34	Right to autonomous residence permit for other family members having joined the sponsor
35	Access to education and training for adult family members
36	Access to employment and self-employment
37	Access to social security and social assistance, healthcare and housing
3. EDUCATION	
Definitions:	
Please insert below in yellow box the general definition of "migrant pupils" used in your country's education policy, including	
1. Access	
Note: See box on definition of targeted policies, migrant pupils, and state.	
38	Access and support to access pre-primary education: a. All categories of migrants have same access in law as nationals, regardless of their residence status (includes undocumented); b. State-supported targeted measures (e.g. financial support, campaigns and other means) to increase participation of migrant pupils (can also be to increase parental engagement).
39	Access to compulsory-age education: Access is a legal right for all compulsory-age children in the country, regardless of their residence status (includes undocumented).
40	The assessment in compulsory education of migrants' prior learning and language qualifications and learning obtained abroad: a. Assessment with standardised quality criteria and tools; b. Requirement to use trained staff.
41	Support to access secondary education: a. Targeted measures to increase migrant pupils' successful participation in secondary education; b. Targeted measures to increase migrant pupils' access to academic routes that lead to higher education.
42	Access and support to access and participate in vocational training: Training through apprenticeships or other work-based learning, with state support and/or screening and quality control measures. a. All categories of migrants have same legal access as nationals, regardless of their residence status (includes undocumented); b. Measures to specifically increase migrant pupil participation in such schemes, e.g. incentives; c. Measures to increase employers' supply of such schemes to migrant pupils, e.g. campaigns, support and guidance.
43	Access and support to access and participate in higher education: a. All categories of migrants have same access in law as nationals, regardless of their residence status (includes undocumented); b. Targeted measures to increase acceptance and successful participation of migrant pupils, e.g. admission targets, additional targeted language support, mentoring, campaigns, measures to address drop-outs.
44	Access to advice and guidance on system and choices at all levels of compulsory and non-compulsory education (pre-primary to higher): a. Written information on educational system in migrant languages of origin; b. Provision of resource persons/centres for orientation of migrant pupils; c. Provision of interpretation services for families of migrant pupils for general educational advice and guidance at all levels.

	2. Targeting needs <i>Note: See box on definition of targeted policies, migrant pupils, and state.</i>
45	Requirement for provision in schools of intensive induction programmes for newcomer pupils and their families about the country and its education system: a. Existence of induction programme; b. Inclusion of parents.
46a	Provision of continuous and on-going education support in language(s) of instruction for migrant pupils: a. In compulsory education (both primary and secondary); b. In pre-primary education.
46b	If you answered Option 3 to 46a, skip this question: Provision includes: a. Communicative literacy (general fluency in reading, writing, and communicating in the language); b. Academic literacy (fluency in studying, researching, and communicating in the language in the school academic setting).
46c	If you answered Option 3 to 46a, skip this question: Provision includes quality measures: a. Requirement for courses to use established second-language learning standards; b. Requirement for teachers to be specialised and certified in these standards; c. Curriculum standards are monitored by a state body.
47	Policy on pupil monitoring targets migrants.
48	Targeted policies to address educational situation of migrant groups: a. Systematic provision of guidance (e.g. teaching assistance, homework support); b. Systematic provision of financial resources.
49	Teacher training and professional development programmes include courses that address migrant pupils' learning needs, teachers' expectations of migrant pupils, and specific teaching strategies to address this: a. Pre-service training required in order to qualify as a teacher; b. In-service professional development training.
	3. New opportunities <i>Note: See box on definition of targeted policies, migrant pupils, and state.</i>
50a	Provision of option (in or outside school) to learn immigrant languages.
50b	If you answered Option 3 to 50a, skip this question: Option immigrant languages is delivered: a. In the regular school day (may involve missing other subjects); b. As an adaptation of foreign-language courses in school, which may be open to all students (equal status as other languages); c. Outside school, with some state funding.
51a	Provision of option (in or outside school) to learn about migrant pupils' cultures and their / their parents' country of origin.
51b	If you answered Option 3 to 51a, skip this question: Option on cultures of origin is delivered: a. In the regular school day (may involve missing other subjects); b. Integrated into the school curriculum, which may be open to all students; c. Outside school, with some state funding.
52a	Monitoring segregation between educational institutions: a. Requirement to monitor segregation of migrant pupils into different educational institutions at all levels; b. This requirement includes special needs education.
52b	Measures to promote societal integration: a. Measures to encourage schools with few migrant pupils to attract more migrant pupils and schools with many to attract more non-migrant pupils; b. Measures to link schools with few migrant pupils and many migrant pupils (curricular or extra-curricular).
53	Measures to support migrant parents and communities in the education of their children: a. Requirement for community-level support for parental involvement in their children's learning (e.g. community outreach workers); b. Requirement for school-level support to link migrant students and their schools (e.g. school liaison workers); c. Measures to encourage migrant parents to be involved in school governance.

	4. Intercultural education for all Note: Indicators directed towards whole school and wider society.
54	The official aims of intercultural education include the appreciation of cultural diversity, and is delivered: a. As a stand-alone curriculum subject; b. Integrated throughout the curriculum.
55	State support for public information initiatives to promote the appreciation of cultural diversity throughout society.
56	The school curricula and teaching materials can be modified to reflect changes in the diversity of the school population: a. State guidance on curricular change to reflect both national and local population variations; b. Inspection, evaluation and monitoring of implementation of (a).
57	Daily life at school can be adapted based on cultural or religious needs in order to avoid exclusion of pupils. Such adaptations might include one or a few of the following: Changes to the existing school timetable and religious holidays; educational activities; dress codes and clothing; school menus.
58	Measures (i.e. campaigns, incentives, support) to support bringing migrants into the teacher workforce: a. To encourage more migrants to study and qualify as teachers; b. To encourage more migrants to enter the teacher workforce.
59	Teacher training and professional development programmes include intercultural education and the appreciation of cultural diversity for all teachers: a. Pre-service training required in order to qualify as a teacher; b. In-service professional development training.
	4. POLITICAL PARTICIPATION
	4.1 ELECTORAL RIGHTS
60	Right to vote in national elections
61	Right to vote in regional elections (blank if not applicable)
62	Right to vote in local elections
63	Right to stand for elections at local level
	4.2 POLITICAL LIBERTIES
64	Right to association (see 5 below)
65	Membership of and participation in political parties
66	Right to create media (newspaper, radio, television, etc.)

4.3 CONSULTATIVE BODIES	
67a	Consultation of foreign residents on national level
67b	Composition of consultative body of foreign residents on national level
67c	Leadership of consultative body (repeat for each consultative body)
67d	Institutionalisation (as either right or duty of body in law): Beyond consultation on policies affecting foreign residents, the Body has: a. Right of initiative to make its own reports or recommendations, even when not consulted. b. Right to a response from the national authority to the its advice or recommendations.
67e	Representativeness: Existence of selection criteria to ensure representativeness. Participants or organisations must include: a. Both genders b. All nationalities/ethnic groups
68a	Consultation of foreign residents on regional level (blank if not applicable)
68b	Composition of consultative body of foreign residents on regional level (blank if not applicable)
68c	Leadership of consultative body (repeat for each consultative body)
68d	Institutionalisation (as either right or duty of body in law): Beyond consultation on policies affecting foreign residents, the Body has: a. Right of initiative to make its own reports or recommendations, even when not consulted. b. Right to a response from the national authority to the its advice or recommendations.
68e	Representativeness: Existence of selection criteria to ensure representativeness. Participants or organisations must include: a. Both genders b. All nationalities/ethnic groups
69a	Consultation of foreign residents on local level in capital city
69b	Composition of consultative body of foreign residents on local level in capital city
69c	Leadership of consultative body (repeat for each consultative body)
69d	Institutionalisation (as either right or duty of body in law): Beyond consultation on policies affecting foreign residents, the Body has: a. Right of initiative to make its own reports or recommendations, even when not consulted. b. Right to a response from the national authority to the its advice or recommendations.
69e	Representativeness: Existence of selection criteria to ensure representativeness. Participants or organisations must include: a. Both genders b. All nationalities/ethnic groups
70a	Consultation of foreign residents on local level in city (other than capital) with highest proportion of foreign residents
70b	Composition of consultative body of foreign residents on local level in city (other than capital) with highest proportion of foreign residents
70c	Leadership of consultative body (repeat for each consultative body)
70d	Institutionalisation (as either right or duty of body in law): Beyond consultation on policies affecting foreign residents, the Body has: a. Right of initiative to make its own reports or recommendations, even when not consulted. b. Right to a response from the national authority to the its advice or recommendations.
70e	Representativeness: Existence of selection criteria to ensure representativeness. Participants or organisations must include: a. Both genders b. All nationalities/ethnic groups
4.4 IMPLEMENTATION POLICIES	
71	Active policy of information by national level (or regional in federal states)
72	Public funding or support of immigrant organisations on national level
73	Public funding or support of immigrant organisations on regional level
74	Public funding or support of immigrant organisations on local level in capital city
75	Public funding or support of immigrant organisations at local level in city (other than capital) with highest proportion of foreign residents

5. LONG TERM RESIDENCE	
5.1 ELIGIBILITY	
76a	Required time of habitual residence
76b	Documents taken into account to be eligible for long-term residence
77	Is time of residence as a pupil/student counted?
78	Periods of absence allowed before granting of status
5.2 CONDITIONS FOR ACQUISITION OF STATUS	
79a	Form of language requirement (if no measure, leave blank)
79b	Level of language requirement (if no measure, leave blank) (not weighted)
79c	Form of integration requirement ex. not language, but social/cultural
79d	Language/integration requirement exemptions (if no measure, leave blank): a. Takes into account individual abilities ex. educational qualifications b. Exemptions for vulnerable groups ex. age, illiteracy, mental/physical disability
79e	Conductor of language/integration requirement (if no measure, leave blank): a. Language or education specialists b. Independent of government (ex. not directly subcontracted by or part of a government department)
79f	Cost of language/integration requirement (if no measure, leave blank)
79g	Support to pass language/integration requirement (if no measure, leave blank): a. Assessment based on publicly available list of questions or study guide b. Assessment based on publicly available course
79h	Cost of support (if no measure or support, leave blank)
80	Economic resources requirement
81	Maximum length of application procedure
82	Costs of application and/or issue of status
5.3 SECURITY OF STATUS	
83	Duration of validity of permit
84	Renewable permit
85	Periods of absence allowed for renewal, after granting of status (continuous or cumulative)
86	Grounds for rejecting, withdrawing, or refusing to renew status: a. proven fraud in the acquisition of permit b. actual and serious threat to public policy or national security, c. sentence for serious crimes, d. Original conditions are no longer satisfied (ex. unemployment or economic resources)
87	Protection against expulsion. Due account taken of: a. personal behaviour b. age of resident, c. duration of residence, d. consequences for both the resident and his or her family, e. existing links to the Member State concerned f. (non-)existing links to the resident's country of origin (including problems of re-entry for political or citizenship reasons), and g. alternative measures (downgrading to limited residence permit etc.)
88	Expulsion precluded: a. after 20 years of residence as a long-term residence permit holder, b. in case of minors, and c. residents born in the Member State concerned or admitted before they were 10 once they have reached the age of 18
89	Legal guarantees and redress in case of refusal, non-renewal, or withdrawal: a. reasoned decision b. right to appeal c. representation before an independent administrative authority and/or a court
5.4 RIGHTS ASSOCIATED WITH STATUS	
90	Residence right after retirement
91	Access to employment (with the only exception of activities involving the exercise of public authority), self-employment and other economic activities, and working conditions
92	Access to social security, social assistance, health care and housing
93	Recognition of academic and professional qualifications

6. ACCESS TO NATIONALITY	
6.1 ELIGIBILITY	
<i>Note: Residence requirements for various groups of third-country nationals</i>	
94	First generation Note: "Residence" is defined as the whole period of lawful and habitual stay since entry. For instance, if the requirement is 5 years with a permanent residence, which itself can only be obtained after 5 years' residence, please select "After ≥ 10 years"
95	Periods of absence allowed previous to acquisition of nationality
96a	Spouses of nationals Note: "Residence" is defined as the whole period of lawful and habitual stay since entry. If there is a required period of marriage that is less than the residence/waiting period, please answer according to the most favourable option. For instance, if spouses may apply after 3 years of marriage OR 4 years of residence, please select Option 3.
96b	Residence requirement for partners/co-habitees of nationals
97	Second generation Note: Second generation are born in the country to non-national parents
98	Third generation Note: Third generation are born in the country to non-national parents, at least one of whom was born in the country.
6.2 CONDITIONS FOR ACQUISITION	
<i>Note: Naturalisation procedure for ordinary third-country nationals</i>	
99a	Language requirement Note: Can be test, interview, completion of course, or other forms of assessments.
99b	Language requirement exemptions (Blank if no assessment): a. Takes into account individual abilities ex. educational qualifications b. Exemptions for vulnerable groups ex. age, illiteracy, mental/physical disability
99c	Conductor of language requirement (if no measure, leave blank): a. Language-learning specialists b. Independent of government (ex. not part of a government department)
99d	Cost of language requirement (Blank if no assessment)
99e	Support to pass language requirement (if no measure, leave blank): a. Assessment based on publicly available list of questions or study guide b. Assessment based on publicly available course
99f	Cost of language support (Blank if no language assessment or support)
100a	Citizenship/integration requirement
100b	Citizenship/integration requirement exemptions (Blank if no assessment): a. Takes into account individual abilities ex. educational qualifications b. Exemptions for vulnerable groups ex. age, illiteracy, mental/physical disability
100c	Conductor of citizenship/integration requirement (if no measure, leave blank): a. Education specialists b. Independent of government (ex. not part of a government department)
	Cost of citizenship/integration requirement (Blank if no assessment)
100e	Support to pass citizenship/integration requirement (if no assessment, leave blank): a. Assessment based on publicly available list of questions or study guide b. Assessment based on publicly available course
100f	Cost of citizenship/integration requirement (Blank if no assessment)
101	Economic resources requirement
102	Criminal record requirement
103	'Good character' clause (different from criminal record requirement)
104	Maximum length of application procedure
105	Costs of application and/or issue of nationality title

6.3 SECURITY OF STATUS	
<i>Note: Naturalisation procedure for ordinary third-country nationals</i>	
106	Additional grounds for refusing status: a. Proven fraud (ex. provision of false information) in the acquisition of citizenship b. Actual and serious threat to public policy or national security.
107	Discretionary powers in refusal
108	Before refusal, due account is taken of (regulated by law): a. personal behaviour of resident b. age of resident, c. duration of residence and holding of nationality, d. consequences for both the resident and his or her family, e. existing links to the Member State concerned f. (non-)existing links to the resident's country of origin (including problems of re-entry for political or citizenship reasons), and g. alternative measures (downgrading to residence permit etc.)
109	Legal guarantees and redress in case of refusal: a. reasoned decision b. right to appeal c. representation before an independent administrative authority and/or a court
110	Grounds for withdrawing status: a. Proven fraud (ex. provision of false information) in the acquisition of citizenship b. Actual and serious threat to public policy or national security.
111	Time limits for withdrawal (including other means of ceasing nationality by authority's decision)
112	Withdrawal (including other means of ceasing nationality by authority's decision) that would lead to statelessness
6.4 DUAL NATIONALITY	
113	Requirement to renounce / lose foreign nationality upon naturalisation for first generation
114	Dual nationality for second and/or third generation.
7. ANTI-DISCRIMINATION	
6.1 DEFINITIONS AND CONCEPTS	
115	Definition of discrimination includes direct and indirect discrimination, harassment and instruction to discriminate on grounds of: a) race and ethnicity b) religion and belief c) nationality
116	Definition of discrimination includes discrimination by association and on basis of assumed characteristics covering: a) race and ethnicity c) religion and belief c) nationality
117	Anti-discrimination law applies to natural and legal persons: a) In the private sector b) Including private sector carrying out public sector activities
118	Anti-discrimination law applies to the public sector, including: a) Public bodies b) Police force
119	The law prohibits: a) Public incitement to violence, hatred or discrimination on basis of race/ethnicity; religion/belief/nationality b) Racially/religiously motivated public insults, threats or defamation c) Instigating, aiding, abetting or attempting to commit such offences d) Racial profiling
120	Restriction of freedom of association, assembly and speech is permitted when impeding equal treatment in respect of: a) race and ethnicity b) religion and belief c) nationality
121	Are there any specific rules covering multiple discrimination?
6.2 FIELDS OF APPLICATION	
122	Anti-discrimination law covers employment and vocational training: a) race and ethnicity b) religion and belief c) nationality
123	Anti-discrimination law covers education (primary and secondary level): a) race and ethnicity b) religion and belief c) nationality
124	Anti-discrimination law covers social protection, including social security: a) race and ethnicity b) religion and belief c) nationality
125	Anti-discrimination law covers social advantages: a) race and ethnicity b) religion and belief c) nationality
126	Anti-discrimination law covers access to and supply of goods and services available to the public, including housing: a) race and ethnicity b) religion and belief c) nationality
127	Anti-discrimination law covers access to supply of goods and services available to the public, including health: a) race and ethnicity b) religion and belief c) nationality

6.3 ENFORCEMENT MECHANISMS	
128	Access for victims, irrespective of grounds of discrimination, to: a) judicial civil procedures b) criminal procedures c) administrative procedures
129	Alternative dispute resolution procedures a) decisions are binding b) appeal of rulings possible
130	Access for victims includes: a) race and ethnicity b) religion and belief c) nationality
131	Average length of both judicial civil and administrative procedures does not exceed:
132	a) shift in burden of proof in judicial civil procedures b) shift in burden of proof in administrative procedures
133	Does national legislation allow courts to accept the following evidence: a) situation testing b) statistical data
134	Protection against victimisation in: a) employment b) vocational training c) education d) services e) goods
135	a) state provides financial assistance or free court-appointed lawyer to pursue complaint before courts where victims do not have the necessary means b) where necessary an interpreter is provided free of charge
136	Legal entities with a legitimate interest in defending the principle of equality: a) may engage in proceedings on behalf of victims b) may engage in proceedings in support of victims c) can bring cases even if no specific victim is referred to (in which case the consent of a victim is not required)
137	Legal actions include: a) individual action b) class action (court claim where one or more named claimants pursue a case for themselves and the defined class against one or more defendants) c) Actio popularis (Action to obtain remedy by a person or a group in the name of the collective interest)
138	Sanctions include: a) financial compensation to victims for material damages b) financial compensation to victims for moral damages/ damages for injuries to feelings c) restitution of rights lost due to discrimination/ damages in lieu d) imposing positive measures on discrimination e) imposing negative measures to stop offending f) imposing negative measures to prevent repeat offending g) specific sanctions authorising publication of the offence (in a non-judicial publication, i.e. not in documents produced by the court) h) specific sanctions for legal persons
139	Discriminatory motivation on the grounds of race/religion/nationality treated as aggravating circumstance
6.4 EQUALITY POLICIES	
140	Specialised Equality Agency has been established with a mandate to combat discrimination on the grounds of: a) race and ethnicity b) religion and belief c) nationality
141	Specialised Agency has the powers to assist victims by way of a) independent legal advice to victims on their case b) independent investigation of the facts of the case
142	If the specialised Agency acts as a quasi-judicial body: a) its decisions are binding b) an appeal of these decisions is possible
143	Specialised agency has the legal standing to engage in: a) judicial proceedings on behalf of a complainant b) administrative proceedings on behalf of the complainant
144	Specialised agency has the power to: a) instigate proceedings in own name b) lead own investigation and enforce findings
145	Law provides that the State itself (rather than the specialised agency): a) disseminates information b) ensures social dialogue around issues of discrimination c) provides for structured dialogue with civil society
146	On the national level there are: a) Mechanism for current and future mainstream legislation to ensure compliance with anti-discrimination and equality law (e.g. impact assessments, reporting, research) b) Unit in government/ministries directly working on anti-discrimination/equality on these grounds (please name)
147	Law provides for: a) obligation for public bodies to promote equality in carrying out their functions b) obligation for public bodies to ensure that parties to whom they award contracts, loans, grants or other benefits respect non-discrimination
148	Law provides for: a) introduction of positive action measures b) assessment of these measures (ex. research, statistics)

Quelle: www.mipex.eu, zuletzt abgerufen am 11.01.2012, DUK-Darstellung.

Anhang II: Verwendete Datenquellen

Mikrozensus – Europäische Arbeitskräfteerhebung – EU Labour Force Survey (EULFS)

Die Europäische Arbeitskräfteerhebung wird in allen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union durchgeführt. Diese Erhebung stellt die Basis für die Erstellung international vergleichbarer Daten zu Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit dar, weshalb sie hohe politische und wirtschaftspolitische Bedeutung hat.

Für die Umsetzung der Arbeitskräfteerhebung sind die einzelnen Mitgliedsländer selbst zuständig. In Österreich wird die Arbeitskräfteerhebung im Rahmen des Mikrozensus durchgeführt, der auf einer Erhebung in Privathaushalten¹⁰⁷ beruht. In den ausgewählten Haushalten werden alle Personen erfasst, die angeben, dort zu leben (unabhängig von der melderechtlichen Situation). So können auch Informationen für die Haushalts- und Familienstatistik ermittelt werden. Anstaltshaushalte werden dabei nicht berücksichtigt. Die Erhebung bezieht sich auf Personen ab 15 Jahren. Die Befragungen der Privathaushalte finden vierteljährlich statt, wobei sich die Informationen auf Referenzwochen während des ganzen Jahres beziehen (nicht auf die einzelnen Monate der Erhebung). Die Ergebnisse müssen vierteljährlich an Eurostat übermittelt werden.

Neben der Arbeitskräfteerhebung wird im Mikrozensus auch die Wohnungserhebung abgedeckt, die Informationen zum Wohnungsbestand sowie zum Wohnungsaufwand abdeckt.

Der Mikrozensus basiert auf einer repräsentativen Stichprobe von ca. 23.000 Haushalten, was etwa 0,6 % aller Haushalte entspricht. Die Haushalte werden zufällig ausgewählt. Die Stichprobe wird nach Bundesländern geschichtet, wobei die Zahl der Stichprobenumfang in Wien (aufgrund der niedrigeren Haushaltsgrößen) etwas größer und im Burgenland (aufgrund der niedrigeren Wohnungs- und Bevölkerungszahl) etwas kleiner als in den anderen Bundesländern ist. Die Ergebnisse werden auf die Bevölkerung der jeweiligen Bundesländer nach Alter, Geschlecht und Staatsbürgerschaftsgruppen laut Bevölkerungsregister der Statistik Austria zu Quartalsbeginn sowie nach Bundesländer und Haushaltsgröße laut aktueller Haushaltsprognose der Statistik Austria hochgerechnet. (vgl. Statistik Austria 2011: 4ff)

Europäische Migrationsstatistik

(Statistik über die Aufenthaltsgenehmigungen)

Die Einbürgerungsstatistik der Europäischen Union erfasst die Einbürgerung der Personen, die die Staatsbürgerschaft des jeweiligen Meldelandes erwerben, nachdem sie zuvor staatenlos oder Staatsbürger eines anderen Landes waren. (vgl. Eurostat¹⁰⁸) In Österreich basiert die Statistik der Einbürgerungen auf den Angaben aus den rechtskräftigen Bescheiden über die Verleihung der Staatsbürgerschaft durch die Ämter der Landesregierungen. Diese Statistik wird im Auftrag des Bundesministerium für Inneres durchgeführt. Die Einbürgerungsstatistik erfasst sowohl Einbürgerungen von Personen, die in Österreich oder im Ausland wohnhaft sind. Nicht erfasst

¹⁰⁷ Zumindest eine Person muss laut Zentralem Melderegister (ZMR) ihren Hauptwohnsitz im Haushalt haben.

¹⁰⁸ <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=de&pcode=tps00024>

werden automatische Arten des Staatsbürgerschaftserwerbs wie Geburt oder Legitimation eines nichtehelichen Kindes. (vgl. Statistik Austria¹⁰⁹)

Die Statistik über die Aufenthaltsgenehmigungen erfasst die Aufenthaltstitel der Drittstaatsangehörigen in den EU-Ländern. Dabei werden einerseits aufrechte Aufenthaltstitel zu Ende des Berichtszeitraumes abgebildet, und zwar differenziert nach Staatsbürgerschaft, Zweck für die Ausstellung sowie Dauer der Gültigkeit. Andererseits wird auch die Zahl der Personen mit dauerhaftem Aufenthaltsrecht angegeben. Der Status mit dauerhaftem Aufenthaltsrecht bezieht sich auf die Vorgaben der RL 2003/109/EC, wonach ein legaler Aufenthalt von fünf Jahren oder länger, in Kombination mit einer Reihe anderer Voraussetzungen, gefordert wird. Länder, die die RL 2003/109/EC nicht umgesetzt haben (z.B. Dänemark, Irland oder Großbritannien) berichten die Statistik über Personen mit dauerhaftem Aufenthaltsrecht unter Anwendung nationaler Kategorien. (vgl. Eurostat 2011:21f)

Programme for International Student Assessment der OECD (PISA)

PISA (Programme for International Student Assessment) ist ein Instrument, das seit 2000 im Abstand von jeweils drei Jahren die Grundkompetenzen von SchülerInnen in OECD-Ländern sowie weiteren „Partnerländern“ erhebt. 2009 nahmen 65 Länder an der PISA-Studie teil. Mit den PISA-Erhebungen soll ein wichtiger Beitrag zur evidenzbasierten Gestaltung der Bildungspolitik geleistet werden. Die PISA-Studie wurde von der OECD initiiert und wird von nationalen Instituten umgesetzt. In Österreich wurde das BIFIE (Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation und Entwicklung des österreichischen Schulwesens) vom Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur beauftragt, die PISA-Studien durchzuführen.

Bei den PISA-Testungen werden die Kompetenzen von SchülerInnen erhoben, die zum Testzeitpunkt zwischen 15 Jahren und drei Monaten und 16 Jahren und zwei Monaten (bei PISA 2009 SchülerInnen des Jahrgangs 1993) alt sind, da sich in den meisten Teilnahmeländern die Jugendlichen dieses Alters am Ende der Pflichtschulzeit befinden. Die SchülerInnen, die bei PISA getestet werden, müssen zudem zumindest die 7. Schulstufe besuchen. Somit entsteht eine gute Vergleichbarkeit zwischen den einzelnen Ländern und der kumulative „Bildungsertrag“ der einzelnen Schulsysteme kann abgebildet werden. (vgl. Schwantner/Schreiner 2010: 30) In Österreich werden SchülerInnen aller Schulen der Sekundarstufe I und II getestet. Dabei werden sowohl die Pflichtschulen (Haupt- und Sonderschulen, polytechnische Schulen) sowie Berufsschulen, berufsbildende mittlere und allgemeinbildende und berufsbildende höhere Schulen erfasst. Auch SchülerInnen mit besonderen Bedürfnissen gehören zur Zielgruppe und werden daher auch bei PISA miteinbezogen, sofern eine Testung sinnvoll und ethisch vertretbar ist.¹¹⁰

Bei der Erfassung der Berufsschulen entsteht in Österreich eine Besonderheit, da die Berufsschulen lehrgangsmäßig geführt werden, d.h. der Unterricht erfolgt geblockt. Das bedeutet, dass zahlreiche BerufsschülerInnen während des Testfensters im April/Mai nicht an der Schule anwesend sind, da ihr geblockter Unterricht zu einem anderen Zeitpunkt stattgefunden hat. Im Rahmen der PISA 2003

¹⁰⁹ http://www.statistik.at/web_de/statistiken/bevoelkerung/einbuengerungen/index.html

¹¹⁰ Für SchülerInnen mit besonderen Bedürfnissen wurde internationale eine eigene Testform mit einfacheren Aufgaben und kürzerer Bearbeitungszeit entwickelt. Diese Testhefte kommen in Sonderschulen sowie bei IntegrationsschülerInnen zur Anwendung. (vgl. Schwantner/Schreiner 2010: 30)

wurde jedoch eine Studie zur Validierung der Berufsschulstichprobe durchgeführt, die ergab, dass sich die „Herbst-/Winter-SchülerInnen“ in einigen wesentlichen Merkmalen nicht auffällig von den getesteten „Frühjahr-/Sommer-SchülerInnen“ unterscheiden. Trotzdem wurde für die Berufsschulen in Österreich in Absprache mit der OECD bei PISA 2009 das Testfenster auf drei Monate ausgedehnt, damit die Zahl der erreichbaren BerufsschülerInnen angehoben werden kann. Außerdem wurde zur Gewährleistung der Repräsentativität eine exakte Gewichtung durch das internationale Konsortium vorgenommen. (vgl. Schwantner/Schreiner 2010: 31)

In abwechselnder Reihenfolge liegt der Schwerpunkt der PISA-Erhebungen auf der Ermittlung der Grundkompetenzen in Lesen, Mathematik und Naturwissenschaft. Die hier verwendeten Daten stammen aus der PISA-Erhebung 2009, in der schwerpunktmäßig die Lesekompetenzen erhoben wurden. (vgl. BIFIE 2010: 1) Der internationale Teil des Tests ist standardisiert und wird von einer internationalen Expertengruppe entwickelt und von politischen Vertretern aller Teilnehmerländer begutachtet. Der Fragebogen enthält zum Einen Fragen zur Leistungsfeststellung der SchülerInnen, wobei die Inhalte in allen Erhebungsjahren gleich sind. Dadurch können Vergleiche über die Zeit getätigt werden. Im Wesentlichen ändern sich nur die Disziplinschwerpunkte (Lesen, Mathematik oder Naturwissenschaften). PISA fokussiert dabei auf weniger auf Fachwissen, als vielmehr auf Kompetenzen, die im alltäglichen Leben gefordert werden und auf den Umgang mit Wissen und Informationen. Die Testaufgaben und Fragebögen werden in einer Quellversion auf Englisch und Französisch erstellt, wobei es für die Übersetzung in andere Sprachen sehr genaue Richtlinien gibt. Es müssen zwei unabhängige Übersetzungen (vorzugsweise je eine aus jeder Quellsprache) erstellt werden, die von einer dritte Person zur Endversion zusammengeführt werden. Zudem arbeiten die deutschsprachigen Länder eng bei der Übersetzung zusammen. (vgl. Schwantner/Schreiner 2010: 60)

Zum Anderen werden in allen Ländern zentrale Kontextmerkmale (auf Schul- und Schülerebene) erhoben. Hinzu kommt ein nationaler Teil der Befragung, bei dem jedes Land zusätzliche Erhebungen tätigen kann. Mit der Erstellung dieses Teils der Befragung wurde seitens des Bundesministeriums für Unterricht, Kunst und Kultur ein österreichisches Expertengremium beauftragt.

In Österreich wurden im Rahmen der PISA-Erhebung 2009 in einer repräsentativen Stichprobe 6.590 SchülerInnen (Jahrgang 1993) aus 280 Schulen aller Schultypen getestet. Die Stichprobenziehung verläuft dabei zweistufig: In einem ersten Schritt wird aus allen Schulen mit SchülerInnen des entsprechenden Jahrgangs die erforderliche Zahl der Schulen zufällig gezogen (durch einen Partner des internationalen Konsortiums). Die OECD schreibt eine Mindestzahl von 150 Schulen vor, in Österreich wurden 315 Schulen ausgewählt, von denen insgesamt 280 Schulen die Teilnahmequote von 50% erreichten. In 24 Schulen befanden sich keine SchülerInnen des Jahrgangs 1993 oder nur solche, die von der Erhebung ausgeschlossen waren¹¹¹. In weiteren elf Schulen war die Teilnahmequote nicht ausreichend groß, bei acht Schulen lag der Grund dafür im Schülerboykott, der

¹¹¹ Von der PISA-Erhebung sind SchülerInnen ausgeschlossen, wenn der/die ausgewählte SchülerIn eine schwere dauernde geistige oder körperliche Behinderung aufweist, sodass eine Teilnahme nicht möglich/sinnvoll oder ethisch nicht vertretbar ist, wenn der/die ausgewählte SchülerIn eine andere Muttersprache als Deutsch hat und erst weniger als ein Jahr lang ordentliche/r SchülerIn in Österreich ist oder wenn der/die SchülerIn zwischen Erstellung der Schülerlisten und der PISA-Testung die Schule gewechselt oder verlassen hat. (vgl. Schwantner/Schreiner 2010: 33)

von der Schülerunion infolge der Differenzen zwischen Lehrgewerkschaften, Schülervertretungen und BMUKK um die Ausweitung der Lehrerarbeitszeit ausgerufen wurde.¹¹²

In einem zweiten Schritt wurde in den einzelnen Schulen eine Zufallsstichprobe von maximal 35 SchülerInnen pro Schule aus allen SchülerInnen des Jahrganges 1993 dieser Schulen gezogen.¹¹³ Insgesamt mussten laut Vorgaben der OECD zumindest 4.500 SchülerInnen getestet werden. Die Verteilung der SchülerInnen auf die einzelnen Schultypen entspricht der Verteilung der offiziellen Schulstatistik. (vgl. Schwantner/Schreiner 2010: 60)

Die eigentliche Testdurchführung ist standardisiert und wird von externen Personen geleitet. Dadurch kann die Objektivität der Testdurchführung, die Wahrung der Vertraulichkeit, ein standardisierter und kontrollierter Ablauf, eine Minimierung des Aufwands für die Schulen sowie die Sicherheit der Testmaterialien gewährleistet werden. Die Testsitzungen werden stichprobenartig von sogenannten PISA Quality Monitors (PQM) kontrolliert. (vgl. ebd. 2010: 60f)

Jugendliche, die zum Testzeitpunkt ihre Schulpflicht bereits beendet haben und die keine weiterführende Schule (auch Berufsschule) besuchen („Drop-outs“ oder „Out-of-School-Population“), werden bei PISA nicht erfasst. Der Anteil dieser Gruppe an allen 15-/16-Jährigen schwankt zwischen den Teilnahmeländern beachtlich. Es kann angenommen werden, dass die sogenannten Drop-outs größtenteils aus dem unteren Leistungsbereich stammen, was zur Folge hat, dass die Mittelwerte in den einzelnen Leistungsbereichen in Ländern mit einer hohen Out-of-School-Population höher sind, als es bei einer vollständigen Erfassung des gesamten Jahrganges der Fall wäre. In Österreich lag der Anteil der Out-of-School-Population 2009 bei 5,56 %, was im OECD-Vergleich vergleichsweise hoch ist. Die österreichischen Mittelwerte werden dadurch insgesamt positiv beeinflusst. (vgl. ebd. 2010: 31).

PISA wird ein in methodischer Hinsicht von einer Reihe von ExpertInnen kritisch betrachtet. So etwa bezieht sich die Kritik darauf, dass zwar alle Teilnahmeländer zu Beginn des Projekts angehalten waren, sich an der Entwicklung der Aufgaben zu beteiligen. Jedoch kamen nicht alle Länder dieser Einladung nach, weshalb es zu einer Verzerrung in Richtung der kulturellen Eigenheiten jener Länder, die sich bei der Entwicklung der Aufgaben für die Testungen einbrachten, gekommen ist. Zudem wird kritisiert, dass die Lehrpläne der in Betracht kommenden Schulen der einzelnen Länder (vor dem PISA-Projekt) ohne internationale Koordination erstellt wurden. Eine „Lehrplanvalidität“ ist nicht in ausreichendem Ausmaß gegeben. Eine intensive Berücksichtigung dessen, was an einer Schule tatsächlich unterrichtet wird, wird jedoch als Voraussetzung für Schulleistungstest angesehen. Weiters wird als Kritikpunkt festgehalten, dass nicht in jedem Land die für PISA herangezogene Stichprobe an einer Eichstichprobe überprüft bzw. genormt wurde. Die Angaben zu Reliabilität und Validität sind aus Sicht der KritikerInnen zu ungenau. Die ExpertInnen betonen jedoch auch, dass die Bildungsforschung insgesamt – trotz aller methodischer Kritik, die als konstruktiv verstanden werden soll – einen großen Gewinn gezogen hat, nicht zuletzt deshalb, weil eine Vielzahl von Staaten ihre Schulsysteme auf Reformbedürftigkeit hin untersucht haben. (vgl. Olechowski 2007: 6f)

¹¹² http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20090405_OTS0015/schuelerunion-kuendigt-pisa-boycott-an

¹¹³ Wenn in einer Schule weniger als 35 SchülerInnen des Jahrganges 1993 zugelassen waren, dann wurden alle SchülerInnen des Jahrganges 1993 getestet. (vgl. Schwantner/Schreiner 2010: 32)

Für Österreich wurden im Rahmen der PISA-Studie 2009 nationale Zusatzanalysen durchgeführt, die sich insbesondere auch mit der Verlässlichkeit der Ergebnisse beschäftigten. So etwa wurden Analysen zur Qualität der Stichprobenziehung, zum Stichprobendesign, zu den Gewichtungungsverfahren, den Veränderungen in der Verteilung der Schulen oder der SchülerInnen sowie zu den angewandten Skalierungsverfahren durchgeführt. Dabei konnten allerdings keine Anhaltspunkte dafür gefunden werden, dass die Ergebnisse der PISA-Studie 2009 für Österreich zweifelhaft wären. Es kann laut ExpertInnenmeinung davon ausgegangen werden, dass keine Verzerrungen der Repräsentativität vorliegen und dass es weiters auch keine Verschiebungen in der Population gegeben hat, die für den Rückgang der Lesekompetenzen verantwortlich ist. Auch der teilweise stattgefundene Boykott der PISA-Testungen reicht nicht aus, um die Verschlechterung der Ergebnisse erklären zu können. Es sind zwar kleinere Verzerrungen der Ergebnisse denkbar, die die verwendeten Items nicht raschskalierbar sind, aber der Leistungsrückgang kann auch dadurch nicht erklärt werden. Vielmehr haben Trendanalysen gezeigt, dass der Leistungsrückgang seit 2000 kontinuierlich verläuft, sich also schon 2003 und 2006 abgezeichnet hat. Die Leistungsrückgänge zeichnen sich insbesondere bei den schwächeren SchülerInnen ab, weshalb insgesamt die Gruppe der leistungsschwächeren SchülerInnen größer wird. Ähnliches, wenn auch nicht so ausgeprägt, gilt für die Kompetenzbereiche Mathematik und Naturwissenschaften. (vgl. Eder 2011: 562)

Eurobarometer (Special Eurobarometer 317)

Der Eurobarometer ist eine öffentliche Meinungsumfrage in den Mitgliedsländern der EU, die regelmäßig von der Europäischen Kommission in Auftrag gegeben wird. Es werden dabei einerseits immer die gleichen Standardfragen (Standard Eurobarometer) gestellt und andererseits auch wechselnde Fragen zu unterschiedlichen Themen (Special Eurobarometer). Der Special Eurobarometer 317 stand unter dem Themenschwerpunkt "Diskriminierung in der EU 2009" und wurde im Rahmen der Welle 71.2 des Standard Eurobarometer erhoben. Befragt werden dabei jeweils etwa 1.000 Personen pro Mitgliedsland ab 15 Jahren, die entweder die Staatsbürgerschaft des jeweiligen Landes haben oder in diesem Land leben und ausreichende Sprachkenntnisse haben, um die Fragen verstehen zu können.¹¹⁴ Bei der Stichprobe handelt es sich um eine mehrstufige Zufallsauswahl. (vgl. Europäische Kommission 2009: 138f)

¹¹⁴ In Deutschland und Großbritannien ist die Stichprobe größer, in Luxemburg, Malta und Zypern kleiner (~500).

Anhang III: Statistische Tabellen

Tabelle 0-1: Erwerbsquote nach Geburtsland und Alter in den EU-Ländern, 2009

	Gesamtbevölkerung			Im Ausland geboren			davon					
	20-64	davon		20-64	davon		innerhalb EU-27			außerhalb der EU		
		25-54	55-64		25-54	55-64	20-64	davon		20-64	davon	
	in %											
EU27	75	85	49	75	80	53	78	85	51	74	79	55
BE	73	86	37	65	74	37	68	81	36	63	69	39
BG	74	84	49	62	73	:	:	:	:	61	72	:
CZ	76	88	50	74	85	46	73	86	41	79	83	74
DK	82	90	60	77	81	61	83	91	65	75	77	58
DE	80	87	61	74	79	57	78	85	61	72	77	54
EE	81	88	67	81	91	63	84	92	:	80	91	63
IE	75	81	55	77	80	55	79	82	54	71	74	60u
EL	73	83	44	79	82	62	75	81	54	80	83	64
ES	77	85	50	84	86	62	83	86	45	84	86	70
FR	76	89	41	69	80	45	71	86	41	69	77	48
IT	67	77	37	74	77	54	75	78	44	74	77	59
CY	80	87	58	79	84	49	80	86	35	78	82	70
LV	81	89	61	77	86	63	67	82	48	78	86	65
LT	78	87	58	76	87	56	75u	87u	:	76	87	58
LU	74	85	39	78	86	45	78	87	43	75	79	57u
HU	67	80	35	74	82	45	75	84	44	72	78	50u
MT	63	72	30	67	72	:	61	72	:	71	73	:
NL	81	89	57	73	77	55	79	86	54	71	75	55
AT	78	88	42	73	79	47	75	84	49	72	77	45
PL	71	83	34	53	83	26u	41u	88u	:	60	81	30u
PT	79	88	54	85	89	57	85	90	:	85	89	58
RO	68	79	44	78	86	:	:	:	:	82u	85u	:
SI	76	90	37	73	82	45	85	93	:	72	81	46
SK	75	87	43	70	88	30u	68	87	28u	79	94	:
FI	79	88	59	79	81	75	86	88	79	74	75	72
SE	84	90	74	76	81	61	80	88	67	74	78	54
UK	79	85	60	75	79	60	82	87	60	72	76	60

: nicht verfügbar
u unzuverlässig

Quelle: Eurostat (2011), LFS, DUK-Darstellung.

Tabelle 0-2: Erwerbsquote nach Staatsbürgerschaft und Alter in den EU-Ländern, 2009

	Gesamtbevölkerung			Ausländische Staatsbürgerschaft			davon					
	davon			davon			innerhalb EU-27			außerhalb der EU		
	20-64	25-54	55-64	20-64	25-54	55-64	20-64	25-54	55-64	20-64	25-54	55-64
	in %											
EU27	76	85	49	75	80	53	79	85	53	73	77	53
BE	73	86	37	66	74	36	70	80	38	58	62	27u
BG	74	84	49	55u	70u	:	:	:	:	55u	70u	:
CZ	76	88	50	80	85	63	82	88	50	77	81	81
DK	82	90	60	76	79	62	86	90	72	71	74	51
DE	81	88	61	71	77	51	79	84	59	67	72	45
EE	81	88	67	83	91	63	88	93	:	83	90	64
IE	75	81	55	78	80	53	81	83	53	69	72	:
EL	73	83	44	79	82	70	74	80	65	80	82	72
ES	77	85	50	83	86	61	83	87	43	84	85	73
FR	76	89	41	66	75	41	73	85	41	63	69	42
IT	67	77	37	77	79	67	81	82	63	75	78	68
CY	80	87	58	79	83	45	82	87	43	75	79	65u
LV	81	89	61	78	85	64	72	91	:	78	85	64
LT	78	87	58	68u	80u	:	:	:	:	68u	81u	:
LU	74	85	39	78	86	47	79	87	47	69	73	:
HU	67	80	35	76	81	50u	77	83	:	71	74	:
MT	63	72	30	62	70	:	55u	69u	:	69	70u	:
NL	81	89	57	70	74	51	82	87	57	62	65	40
AT	78	88	42	72	78	47	77	84	59	69	74	40
PL	71	83	34	73	82	:	77u	100u	:	72	77u	:
PT	79	88	54	86	89	68	83	87	:	86	89	75
RO	68	79	44	69u	78u	:	:	:	:	67u	77u	:
SI	76	90	37	69	69	72u	100u	100u	:	68	68	71u
SK	75	87	43	73	78	:	72	75	:	:	:	:
FI	79	88	59	75	77	69	86	89	72u	68	70	:
SE	84	90	74	75	78	65	84	89	69	67	70	58
UK	79	85	60	76	80	62	83	87	63	70	75	61

: nicht verfügbar
u unzuverlässig

Quelle: Eurostat (2011), LFS, DUK-Darstellung.

Tabelle 0-3: Arbeitslosenquote nach Geburtsland und Alter in den EU-Ländern, 2009

	Gesamtbevölkerung			Im Ausland geboren			davon					
	davon			davon			innerhalb EU-27			außerhalb der EU		
	20-64	25-54	55-64	20-64	25-54	55-64	20-64	25-54	55-64	20-64	25-54	55-64
	in %											
EU27	9	8	6	14	14	12	10	10	9	16	15	14
BE	8	7	5	16	16	12	9	8	10u	22	21	15u
BG	7	6	6	:	:	:	:	:	:	:	:	:
CZ	6	6	6	10	9	12	11	9	15	8	8	:
DK	6	5	5	9	9	9u	7	7	:	10	9	:
DE	8	7	8	13	12	15	9	8	11	15	15	17
EE	13	13	9	15	16	13	:	:	:	15	16	13
IE	11	11	7	15	15	13u	15	15	:	14	14	:
EL	9	9	5	12	11	14	12	12	:	11	11	15u
ES	17	17	12	26	25	26	22	21	20	28	27	27
FR	9	8	6	14	14	11	8	8	7	17	17	13
IT	8	7	3	11	10	7	11	10	:	11	10	8
CY	5	5	4	8	7	:	8	7	:	8	6	:
LV	17	16	13	19	20	17	27	28	:	18	20	16
LT	14	13	10	15	15	:	:	:	:	14	15u	:
LU	5	4	3u	7	6	:	6	5	:	14	13	:
HU	10	9	6	9	9	:	9	9	:	:	:	:
MT	6	5	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
NL	3	3	3	7	6	7	4	4	7u	7	7	7
AT	4	4	2	9	9	5u	7	7	:	11	11	:
PL	8	7	6	11u	:	:	:	:	:	:	:	:
PT	10	9	8	13	12	:	10	9	:	14	13	:
RO	7	6	3	:	:	:	:	:	:	:	:	:
SI	6	5	4u	7	6	5u	:	:	:	8	7	5u
SK	12	11	8	13u	14u	:	14u	:	:	:	:	:
FI	7	7	6	14	13	:	12	12	:	16	14	:
SE	7	6	5	15	14	9	7	7	6	18	17	14
UK	7	6	5	8	8	7	5	5	:	10	9	8

: nicht verfügbar
u unzuverlässig

Quelle: Eurostat (2011), LFS, DUK-Darstellung.

Tabelle 0-4: Arbeitslosenquote nach Staatsbürgerschaft und Alter in den EU-Ländern, 2009

	Gesamtbevölkerung			Ausländische Staatsbürgerschaft			davon					
	davon			davon			innerhalb EU-27			außerhalb der EU		
	20-64	25-54	55-64	20-64	25-54	55-64	20-64	25-54	55-64	20-64	25-54	55-64
	in %											
EU27	9	8	6	16	15	14	11	11	10	19	18	18
BE	8	7	5	16	16	8u	11	10	:	29	29	:
BG	7	6	6	:	:	:	:	:	:	:	:	:
CZ	6	6	6	6	5	:	5	4	:	7	7	:
DK	6	5	5	10	10	:	7	6u	:	12	12	:
DE	8	7	8	15	14	16	9	9	12	18	18	20
EE	13	13	9	22	22	14	:	:	:	22	22	14
IE	11	11	7	16	16	:	16	16	:	14	14	:
EL	9	9	5	10	10	12u	11	11	:	10	9	13u
ES	17	17	12	28	27	27	24	22	24	29	28	28
FR	9	8	6	18	17	14	9	8	9u	24	23	18
IT	8	7	3	11	10	9	11	10	:	11	10	9
CY	5	5	4	8	7	:	8	8	:	7	6u	:
LV	17	16	13	23	22	21	:	:	:	23	23	21
LT	14	13	10	:	:	:	:	:	:	:	:	:
LU	5	4	3u	7	6	:	6	6	:	17	15u	:
HU	10	9	6	11	12	:	11u	12u	:	:	:	:
MT	6	5	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
NL	3	3	3	7	6	7u	4	4	:	9	8	:
AT	4	4	2	10	10	:	7	7	:	12	12	:
PL	8	7	6	:	:	:	:	:	:	:	:	:
PT	10	9	8	16	16	:	:	:	:	17	17	:
RO	7	6	3	:	:	:	:	:	:	:	:	:
SI	6	5	4u	15u	14u	:	:	:	:	16u	15u	:
SK	12	11	8	:	:	:	:	:	:	:	:	:
FI	7	7	6	17	16	:	14u	15u	:	19	16u	:
SE	7	6	5	16	16	8	8	7	:	26	26	:
UK	7	6	5	8	8	8	6	5	:	11	9	11

: nicht verfügbar
u unzuverlässig

Quelle: Eurostat (2011), LFS, DUK-Darstellung.

Tabelle 0-5: Dequalifikationsrate nach Geburtsland und Alter in den EU-Ländern, 2009

	Gesamtbevölkerung			Im Ausland geboren			davon					
	davon			davon			innerhalb EU-27			außerhalb der EU		
	20-64	25-54	55-64	20-64	25-54	55-64	20-64	25-54	55-64	20-64	25-54	55-64
	in %											
EU27	21	21	17	33	33	28	28	28	23	36	36	31
BE	23	23	16	30	30	22	23	23	:	38	40	:
BG	21	21	17	:	:	:	:	:	:	:	:	:
CZ	8	7	8	17	17	23	:	:	:	44	42	57
DK	15	15	13	27	26	27u	18	16u	:	32	32	:
DE	22	21	22	31	31	36	26	25	31	36	35	40
EE	26	24	31	44	43	44	:	:	:	45	45	45
IE	31	31	18	40	40	:	42	41	:	36	36	:
EL	21	21	11	66	66	64	40	39	:	77	78	73
ES	33	33	20	55	55	40	49	49	29	58	58	45
FR	21	21	12	26	28	17	20	22	:	29	30	20
IT	16	17	6	49	50	30	33	34	:	57	59	36
CY	33	32	19	55	54	49u	45	43	:	63	63	56u
LV	18	16	25	26	22	33	:	:	:	26	23	34
LT	20	19	16	29u	31u	:	:	:	:	30u	33u	:
LU	3	3	:	4	4	:	3u	3u	:	11u	11u	:
HU	11	11	9	11u	9u	:	:	:	:	:	:	:
MT	7u	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
NL	14	13	12	23	23	19	19	18	28u	25	26	16u
AT	22	21	23	28	27	30u	19	18	:	39	39	:
PL	16	15	13	:	:	:	:	:	:	:	:	:
PT	14	14	:	30	30	:	23	23	:	34	34	:
RO	11	11	10	:	:	:	:	:	:	:	:	:
SI	8	8	4u	10u	11u	:	:	:	:	8u	8u	:
SK	9	9	9	:	:	:	:	:	:	:	:	:
FI	18	18	15	29	29	:	26u	28u	:	31	29u	:
SE	14	15	11	31	32	24	22	23	18	37	38	33
UK	23	21	21	27	25	25	26	25	25	27	25	25

: nicht verfügbar
u unzuverlässig

Quelle: Eurostat (2011), LFS, DUK-Darstellung.

Tabelle 0-6: Dequalifikationsrate nach Staatsbürgerschaft und Alter in den EU-Ländern, 2009

	Gesamtbevölkerung			Ausländische Staatsbürgerschaft			davon					
	davon			davon			innerhalb EU-27			außerhalb der EU		
	20-64	25-54	55-64	20-64	25-54	55-64	davon			davon		
	20-64	25-54	55-64	20-64	25-54	55-64	20-64	25-54	55-64	20-64	25-54	55-64
	in %											
EU27	21	20	17	38	37	33	29	29	24	45	45	44
BE	23	23	16	28	28	20u	23	23	:	49	49	:
BG	21	21	17	:	:	:	:	:	:	:	:	:
CZ	8	7	8	18	18	:	:	:	:	48	48	:
DK	15	15	13	30	31	:	21	21u	:	40	41	:
DE	21	21	22	28	28	33	23	22	27	34	33	40
EE	26	24	31	54	56	52	:	:	:	56	57	52
IE	31	31	18	45	44	:	46	46	:	41	40	:
EL	21	21	11	75	75	71u	48	45	:	87	88	79u
ES	33	33	20	61	60	52	51	50	30u	69	68	69
FR	21	21	12	33	34	25u	18	19	:	44	45	44u
IT	16	17	6	62	62	52	39	39	:	75	76	62
CY	33	32	19	62	61	63u	54	51	68u	74	74	:
LV	18	16	25	36	31	47	:	:	:	36	31	47
LT	20	19	16	:	:	:	:	:	:	:	:	:
LU	3	3	:	4	4	:	3u	3u	:	:	:	:
HU	11	11	9	:	:	:	:	:	:	:	:	:
MT	7u	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
NL	14	13	12	26	26	21u	20	19	:	39	40	:
AT	22	21	23	26	25	:	19	18	:	40	42	:
PL	16	15	13	:	:	:	:	:	:	:	:	:
PT	14	14	:	56	56	:	:	:	:	69	69	:
RO	11	11	10	:	:	:	:	:	:	:	:	:
SI	8	8	4u	:	:	:	:	:	:	:	:	:
SK	9	9	9	:	:	:	:	:	:	:	:	:
FI	18	18	15	36u	35u	:	:	:	:	43u	:	:
SE	14	15	11	33	35	:	26	26	:	44	46	:
UK	23	21	21	28	27	24	28	27	:	28	27	:

: nicht verfügbar
u unzuverlässig

Quelle: Eurostat (2011), LFS, DUK-Darstellung.

Tabelle 0-7: Anteil der frühzeitigen Schul- und AusbildungsabgängerInnen unter den 18 bis 24-Jährigen, nach Geburtsland und Geschlecht, 2009

	Alle 18 bis 24-Jährigen				männlich				weiblich			
	Gesamt	Im Ausland geboren	davon		Gesamt	Im Ausland geboren	davon		Gesamt	Im Ausland geboren	davon	
			innerhalb EU-27	außerhalb EU-27			innerhalb EU-27	außerhalb EU-27			innerhalb EU-27	außerhalb EU-27
	in %											
EU27	15	27	24	28	16	29	26	30	13	26	23	27
BE	11	21	16	23	13	22	19u	24	9	19	13u	23
BG	15	:	:	:	14	:	:	:	16	:	:	:
CZ	5	15	15	14	6	13	14	:	5	17	17	:
DK	11	15	:	16	13	19u	:	20u	8	:	:	:
DE	12	23	18	24	12	23	18	24	11	23	18	25
EE	14	:	:	:	18	:	:	:	9	:	:	:
IE	11	13	15	:	14	13u	15u	:	8	12u	15u	:
EL	14	45	27	49	18	50	:	56	11	38	30u	40
ES	31	45	43	46	37	51	47	52	25	40	40	40
FR	12	24	29	23	14	25	36	23	10	23	22u	23
IT	19	42	37	44	22	44	42	45	16	41	33	44
CY	12	23	19u	26	15	20	23u	18u	9	27	:	36u
LV	14	:	:	:	17	:	:	:	10	:	:	:
LT	9	:	:	:	12	:	:	:	6	:	:	:
LU	8	13	16u	:	9	15u	19u	:	7u	11u	13u	:
HU	11	18u	:	:	12	:	:	:	10	:	:	:
MT	37	:	:	:	40	:	:	:	34	:	:	:
NL	11	14	11u	15	13	18	19u	17	9	11	:	12
AT	9	22	12u	27	9	20	:	24	9	24	:	30
PL	5	:	:	:	7	:	:	:	4	:	:	:
PT	31	29	30	29	36	35	:	37	26	25	:	24
RO	17	:	:	:	16	:	:	:	17	:	:	:
SI	5	13u	:	13u	7	:	:	:	3u	18u	:	18u
SK	5	:	:	:	6	:	:	:	4	:	:	:
FI	10	22u	:	22u	11	:	:	:	9	:	:	:
SE	11	14	:	15	12	16	:	17	9	13	:	13
UK	16	12	14	10	17	11	14	9	14	12	14	11

: nicht verfügbar
u unzuverlässig

Quelle: Eurostat (2011), LFS, DUK-Darstellung.

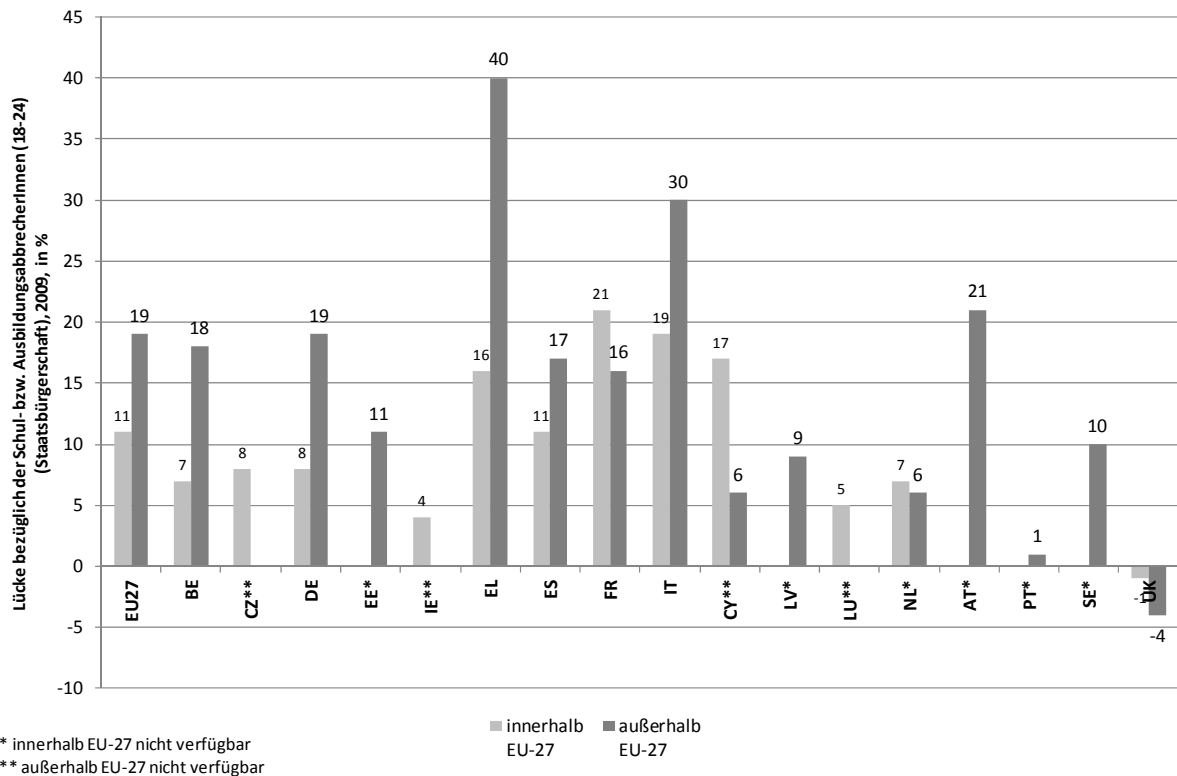
Tabelle 0-8: Anteil der frühzeitigen Schul- und AusbildungsabgängerInnen unter den 18 bis 24-Jährigen, nach Staatsbürgerschaft und Geschlecht, 2009

	Alle 18 bis 24-Jährigen				männlich				weiblich			
	Gesamt	ausländ. STBG	davon		Gesamt	ausländ. STBG	davon		Gesamt	ausländ. STBG	davon	
			innerhalb EU-27	außerhalb EU-27			innerhalb EU-27	außerhalb EU-27			innerhalb EU-27	außerhalb EU-27
	in %											
EU27	14	31	25	34	16	32	26	34	12	30	24	33
BE	11	23	18	29	13	23	23u	23u	9	23	14u	34
BG	15	:	:	:	14	:	:	:	16	:	:	:
CZ	5	12	13	:	6	:	:	:	5	15	:	:
DK	11	21	:	22u	13	:	:	:	8	:	:	:
DE	11	27	19	30	11	25	18	28	11	29	20	32
EE	14	25	:	25	18	22	:	22	9	30u	:	30u
IE	11	13	16	:	14	13u	:	:	8	13u	16u	:
EL	14	49	30	54	18	53	:	59	11	44	35u	47
ES	31	46	42	48	37	52	45	54	25	41	40	42
FR	12	29	33	28	14	30	38u	27	10	29	29u	30
IT	19	46	38	49	22	48	43	50	16	44	33	49
CY	12	24	28	18u	15	18u	24u	:	9	31	33u	27u
LV	14	23	:	23	17	25	:	25	10	20u	:	20u
LT	9	:	:	:	12	:	:	:	6	:	:	:
LU	8	12	13	:	9	13u	14u	:	7u	12u	12u	:
HU	11	:	:	:	12	:	:	:	10	:	:	:
MT	37	:	:	:	40	:	:	:	34	:	:	:
NL	11	17	18u	17	13	23	29u	20u	9	12u	:	14u
AT	9	23	:	30	9	21	:	25	9	26	:	34
PL	5	:	:	:	7	:	:	:	4	:	:	:
PT	31	35	:	32	36	42	:	42	26	30	:	26
RO	17	:	:	:	16	:	:	:	17	:	:	:
SI	5	:	:	:	7	:	:	:	3u	:	:	:
SK	5	:	:	:	6	:	:	:	4	:	:	:
FI	10	:	:	:	11	:	:	:	9	:	:	:
SE	11	19	:	20	12	21	:	:	9	17	:	:
UK	16	13	15	12	17	12	16	9	14	14	14	15

: nicht verfügbar
u unzuverlässig

Quelle: Eurostat (2011), LFS, DUK-Darstellung.

Abbildung 0-1: Lücke bezüglich des Anteils der frühzeitigen Schul- und AusbildungsabgängerInnen unter 18 bis 24-Jährigen mit ausländischer Staatsbürgerschaft im Vergleich zu den frühzeitigen Schul- und AusbildungsabgängerInnen unter allen 18 bis 24-Jährigen, nach Staatsbürgerschaft, 2009, in Prozentpunkten



Quelle: Eurostat (2011), LFS, DUK-Darstellung.

Tabelle 0-9: Anteil der Einbürgerungen an der Bevölkerung mit ausländischer Staatsbürgerschaft, nach Alter und Geschlecht, 2009

	Gesamt				Männlich				Weiblich			
	Gesamt	davon			Gesamt	davon			Gesamt	davon		
		0-14 Jahre	15-39 Jahre	40 Jahre und älter		0-14 Jahre	15-39 Jahre	40 Jahre und älter		0-14 Jahre	15-39 Jahre	40 Jahre und älter
in %												
BE	3,2	5,7	3,8	2,0	3,0	5,7	3,5	1,8	3,5	5,7	4,0	2,3
BG	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
CZ	0,3	:	:	:	0,2	:	:	:	0,4	:	:	:
DK	2,1	4,5	2,2	1,0	2,1	4,5	2,1	1,0	2,2	4,6	2,3	1,0
DE	1,3	1,9	1,8	0,6	1,3	1,9	1,8	0,6	1,4	1,9	1,9	0,7
EE	0,8	10,2	0,9	0,1	0,7	9,9	0,6	0,1	0,9	10,5	1,3	0,1
IE	0,9	0,5	1,3	0,7	0,9	0,4	1,3	0,7	0,9	0,5	1,4	0,6
GR	1,8	1,0	1,5	2,7	1,7	1,1	1,2	2,8	2,0	0,9	1,9	2,6
ES	1,4	0,6	1,4	1,8	1,1	0,6	1,1	1,5	1,7	0,6	1,8	2,1
FR	3,6	6,8	4,2	2,0	3,6	6,5	4,6	2,0	3,6	7,1	3,9	2,2
IT	1,5	1,9	1,2	1,9	1,4	1,8	0,8	2,3	1,6	2,1	1,5	1,6
CY	3,2	6,0	3,4	1,8	2,8	5,7	2,9	1,6	3,5	6,3	3,7	2,1
LV	0,8	3,1	2,1	0,2	0,9	3,1	2,0	0,2	0,8	3,0	2,4	0,3
LT	0,5	0,0	0,5	0,6	0,4	0,0	0,4	0,5	0,6	0,0	0,5	0,9
LU	1,9	0,0	3,1	1,6	1,8	0,0	3,0	1,5	2,0	0,0	3,1	1,7
HU	3,1	5,5	3,6	2,2	2,6	5,3	2,9	1,9	3,7	5,6	4,4	2,5
MT	4,5	5,1	5,8	3,0	4,4	5,9	5,2	3,0	4,7	4,3	6,7	3,1
NL	4,1	6,7	4,4	2,8	3,6	6,8	3,7	2,4	4,6	6,6	5,0	3,2
AT	0,9	1,9	1,0	0,4	0,8	1,9	0,9	0,4	1,0	1,9	1,1	0,5
PL	4,8	4,8	7,3	3,2	4,4	4,8	7,3	2,8	5,1	4,8	7,3	3,6
PT	5,8	5,8	6,0	5,3	6,2	5,9	6,5	6,0	5,2	5,8	5,6	4,5
RO	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
SI	2,5	9,0	2,4	1,7	1,8	8,3	1,6	1,3	4,6	9,8	4,4	3,3
SK	0,5	1,2	0,5	0,4	0,4	1,1	0,4	0,3	0,7	1,3	0,7	0,6
FI	2,4	4,2	2,3	1,8	2,0	4,3	1,8	1,5	2,8	4,0	2,8	2,1
SE	5,3	7,1	5,9	3,7	4,6	7,1	5,0	3,0	6,0	7,0	6,8	4,5
UK	4,8	7,5	5,0	3,4	4,6	7,7	4,4	3,5	5,1	7,4	5,6	3,3

: nicht verfügbar
u unzuverlässig

Quelle: Eurostat (2011), Acquisition of citizenship statistics, DUK-Darstellung.