

DIE ARBEITSMARKTINTEGRATION VON ZUWANDERN UND DEREN KINDERN IN ÖSTERREICH

ZUSAMMENFASSUNG¹

17 % der österreichischen Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter wurden in einem anderen Land geboren, womit Österreich innerhalb der OECD 2010 einen der höchsten Anteile von MigrantInnen im Erwerbsalter aufwies. Wie in anderen europäischen OECD-Ländern wurde Österreichs Migrationslandschaft durch die Anwerbung gering qualifizierter ArbeitsmigrantInnen vor dem ersten Ölschock und durch späteren Familiennachzug geprägt. Noch bedeutsamer waren jedoch der Fall des Eisernen Vorhangs Ende der 1980er-Jahre und die Konflikte im ehemaligen Jugoslawien, die starke Wanderungsbewegungen nach Österreich auslösten. Mehr als drei Viertel aller derzeit in Österreich ansässigen MigrantInnen im Erwerbsalter kamen nach ersterem Ereignis, die meisten davon zwischen 1988 und 1995.

Infolge dieser großen Zuwanderungsströme wurden Anfang und Mitte der 1990er-Jahre diverse Maßnahmen eingeführt, die viele der Neuzuwanderer aus einkommensschwächeren Ländern vom Arbeitsmarkt fernhielten. Diese Maßnahmen scheinen zu den ungünstigen Arbeitsmarktergebnissen einiger Migrationsgruppen, insbesondere jener der zugewanderten Frauen, beigetragen zu haben. Auch wenn die meisten dieser Hindernisse schrittweise abgebaut wurden, blieben einige davon für bestimmte auf Dauer niedergelassene MigrantInnen bestehen. Die Abschaffung dieser verbliebenen Beschränkungen würde die Transparenz des Systems erhöhen.

Trotz eines großen Bevölkerungsanteils mit Migrationshintergrund ist insgesamt der Integrationsrahmen in Österreich weniger entwickelt als in den anderen bislang von der OECD überprüften OECD-Ländern. Insbesondere die Eingliederung von MigrantInnen und deren Kindern in den österreichischen Arbeitsmarkt erfuhr erst in jüngster Zeit vermehrt politische Aufmerksamkeit. Dies ist zum Teil auf die Tatsache zurückzuführen, dass sich MigrantInnen bis vor etwa zehn Jahren relativ gut auf diesem Arbeitsmarkt behaupteten.

MigrantInnen sind besonders stark in Wien vertreten, wo die Arbeitsmarktbedingungen weniger günstig sind als im Rest Österreichs. Wird diese geographische Konzentration berücksichtigt, vermindern sich die Unterschiede in den Arbeitsmarktergebnissen zwischen MigrantInnen und der in Österreich geborenen Bevölkerung stark.

Auf den ersten Blick sind die Ergebnisse der Arbeitsmarktintegration von MigrantInnen im internationalen Vergleich gar nicht ungünstig. Dies scheint vor allem auf die Arbeitsmarktlage insgesamt sowie auf die Tatsache zurückzuführen zu sein, dass die in Österreich lebenden MigrantInnen eine relativ günstige Zusammensetzung der Herkunftsländer aufweisen. Über die Hälfte der aktuellen Zuwanderungsbevölkerung im erwerbsfähigen Alter kommt aus einkommensstarken OECD-Ländern

¹ Der vollständige Bericht ist erschienen als Krause, K. and T. Liebig (2011), "The labour market integration of immigrants and their children in Austria", OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 127, Directorate for Employment, Labour and Social Affairs, OECD Publishing; erhältlich unter: <http://www.oecd.org/dataoecd/4/10/49205671.pdf>

und der Rest mehrheitlich aus den Nachfolgestaaten Jugoslawiens, mit denen Österreich historisch wie kulturell viele Anknüpfungspunkte hat. Diese beiden Migrationsgruppen behaupten sich tendenziell auch auf anderen Arbeitsmärkten relativ gut. Andere Gruppen, und hier insbesondere Frauen aus einkommensschwächeren Ländern, sind im internationalen Vergleich beruflich weniger gut integriert. Insgesamt sollte sich die Politik verstärkt der geringen schulischen und beruflichen Integrationsergebnisse von Frauen mit Migrationshintergrund – und zwar sowohl bei Zuwanderinnen selbst als auch bei deren in Österreich geborenen Töchtern – annehmen.

Auf dem österreichischen Arbeitsmarkt wird formellen Qualifikationen große Bedeutung beigemessen, was für MigrantInnen eine besondere Herausforderung darstellt. Erstens sind sie unter den gering Qualifizierten stark überrepräsentiert und damit in ihren Beschäftigungsaussichten beeinträchtigt. Zweitens sind MigrantInnen, die Qualifikationen aus ihrem Herkunftsland vorweisen können, damit konfrontiert, dass diese auf dem österreichischen Arbeitsmarkt wenig gelten. Der Anteil von MigrantInnen, die einer Beschäftigung nachgehen, die unter ihrem eigentlich erreichten Qualifikationsniveau liegt, ist einer der höchsten in der OECD. Eine formelle Anerkennung scheint hilfreich, doch nutzen ImmigrantInnen diese Möglichkeit nur selten. Die Gründe dafür verdienen eingehender untersucht, und entsprechende Maßnahmen getroffen zu werden.

In den letzten Jahren wurden in Zusammenhang mit generellen Bemühungen, das Fachkräfteangebot in Österreich zu erhöhen, auch diverse Maßnahmen ergriffen, um die Qualifikationen von MigrantInnen besser zu nutzen. Dazu gehören spezielle Qualifizierungsmaßnahmen, bei denen MigrantInnen für Berufe ausgebildet werden, in denen ein Fachkräftemangel herrscht. Es gibt einige Hinweise darauf, dass diese Maßnahmen besonders wirksam waren. Außerdem werden MigrantInnen ab 2012 eine spezielle Zielgruppe des Arbeitsmarktservice (AMS) sein. Auch die Sozialpartner, die in Österreich eine besonders wichtige Rolle bei der Arbeitsmarktintegration von MigrantInnen spielen, haben eine Reihe von Maßnahmen eingeführt, wie etwa Beratung und Mentoring, um das gängige AMS-Instrumentarium zu ergänzen.

Im Gegensatz zu anderen OECD-Ländern hat Österreich auf Bundesebene kein strukturiertes Integrationsprogramm für Neuzuwanderer. Der einzige größere Budgetposten, der unmittelbar der Arbeitsmarktgliederung von MigrantInnen zugeordnet werden kann, betrifft die Deutschkurse. Diese großteils vom AMS geförderten Maßnahmen wurden in letzter Zeit stark ausgeweitet, doch verhältnismäßig wenige MigrantInnen schaffen den direkten Übertritt von der Kursteilnahme ins Erwerbsleben. Angesichts der signifikanten Investitionen in Deutschkurse sollten die Gründe dafür eingehender untersucht werden.

Abgesehen von Sprachkursen gibt es auf Bundesebene keine unmittelbar auf MigrantInnen abgestellten Integrationsmaßnahmen. Angebote von Nichtregierungsorganisationen oder von unterhalb der Bundesebene angesiedelten öffentlichen Einrichtungen sorgen hier zum Teil für Ausgleich, doch sind diese zumeist kleinteilig und projektorientiert, was ihre Bewertung schwierig macht.

Ein wesentliches und dringend zu behebbendes Manko ist das Fehlen einer wirksamen Maßnahmenkoordination auf Bundesebene. Insbesondere bei der Anerkennung ausländischer Qualifikationen macht sich die mangelnde Koordination bemerkbar. In diesem Bereich gibt es viele verschiedene Akteure, wodurch die Transparenz des Systems beeinträchtigt wird. Effektive politische Vorgaben wurden auch durch den ausgeprägten Mangel an Forschung und Evaluation der Arbeitsmarktintegration von MigrantInnen behindert. Dieses Defizit ist teilweise durch fehlende Daten über MigrantInnen und deren Nachkommen bedingt. Da nun zusehends mehr und bessere Daten zur Verfügung stehen, sollte in einem nächsten Schritt dieses Forschungs- und Evaluierungsdefizit behoben werden.

Besonders besorgniserregend sind die relativ schwachen Ergebnisse der Kinder von MigrantInnen. Sie treten nun langsam ins Erwerbsleben ein, sind aber im Vergleich zu AltersgenossInnen ohne Migrationshintergrund viermal so häufig unter den gering Qualifizierten zu finden, die weder in Beschäftigung noch in Ausbildung sind. Um diese große Herausforderung in Angriff zu nehmen, bedarf es eines koordinierten Vorgehens. Dazu gehören die spezifische Förderung der vorschulischen Bildung im kritischen Alter von drei und vier Jahren sowie gezielte Maßnahmen zur Anhebung des Anteils von Jugendlichen mit Migrationshintergrund in berufsbildenden höheren Schulen, in der

Lehrlingsausbildung und im öffentlichen Sektor, wo Nachkommen von MigrantInnen stark unterrepräsentiert sind.

Aber sogar Kinder von MigrantInnen, die einen höheren Bildungsabschluss in Österreich erreichen, haben Schwierigkeiten bei der Arbeitssuche, was auf strukturelle Hindernisse auf dem österreichischen Arbeitsmarkt hinweist, die spezifisch ImmigrantInnen und deren Nachkommen betreffen, darunter auch Diskriminierung. Sie würden daher von der Einführung proaktiverer Antidiskriminierungs- und Diversitätsmaßnahmen profitieren.

Insgesamt wurden in den letzten Jahren signifikante Fortschritte beim Ausbau der österreichischen Rahmenbedingungen für Integration erzielt und die jüngsten Initiativen gehen in die richtige Richtung, doch hinkt die Integrationspolitik in Österreich noch immer hinter jener anderer OECD-Länder nach. Zur Beseitigung der verbliebenen Defizite und zur weiteren Verbesserung der Arbeitsmarktergebnisse von ImmigrantInnen und deren Nachkommen wird eine Reihe von Maßnahmen empfohlen.

Schlagwörter: Integration, Zuwanderer, Arbeitsmarkt, Österreich, Qualifikation, Anerkennung, Diskriminierung

Zusammenfassung der wichtigsten Politikempfehlungen

A) Verbesserung der Rahmenbedingungen für eine kohärente und wirksame Integrationspolitik

- Einrichtung einer Struktur auf Bundesebene zum besseren Erfahrungsaustausch und zur besseren Koordination der Integrationspolitik in Anerkennung der Tatsache, dass Integration eine Querschnittsmaterie mit vielen verschiedenen Akteuren ist.
- Beseitigung des derzeitigen Forschungs- und Evaluierungsdefizits, u.a. durch die Entwicklung und Auswertung von Längsschnittdatenquellen.

B) Verstärkte Integrationsangebote für MigrantInnen

- Sicherstellen, dass erwerbsferne zugewanderte Frauen durch Integrationsangebote erreicht werden.
- Umsetzung eines strukturierten Integrationsprogramms für *Neuzuwanderer*, das von individuellen Bedürfnissen ausgeht und einen deutlichen Schwerpunkt auf Arbeitsmarktintegration legt.
- Ausbau der aktuellen qualifikations- und berufsspezifischen Deutschkursangebote und Koordination der von verschiedenen Akteuren gestalteten Sprachkurse.
- Verstärkte Einbeziehung von MigrantInnen in Implacementstiftungen, die Arbeitslose bedarfsgerecht für die Personalerfordernisse von Unternehmen ausbilden.

C) Mehr Augenmerk auf einen raschen Eintritt ins Erwerbsleben

- Das System der Aufenthalts- und Arbeitsbewilligungen weniger komplex gestalten und die restlichen Hindernisse für den Arbeitsmarktzugang von auf Dauer niedergelassenen MigrantInnen beseitigen.
- Eventuell auch AsylwerberInnen mehr Rechte auf Berufsausübung geben, zumindest jenen, deren Anträge nicht offenkundig unbegründet sind.

Zusammenfassung der wichtigsten Politikempfehlungen (Fortsetzung)

D) Bessere Nutzung der Fähigkeiten von MigrantInnen

- Vermehrte Bekanntmachung der Möglichkeiten, im Ausland erworbene Qualifikationen in Österreich anerkennen zu lassen, und größere Transparenz im Anerkennungsverfahren selbst, idealerweise durch die Einrichtung von Anlaufstellen, die nach dem One-Stop-Shop-Prinzip für sämtliche Arten von Abschlüssen zuständig sind.
- Entwicklung und Umsetzung von Instrumenten zur Ankerkennung von nicht-formal und informell erworbenen Kompetenzen mit spezifischer Schwerpunktsetzung auf MigrantInnen und in enger Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern.

E) Mehr Augenmerk auf die Bedürfnisse der Kinder von MigrantInnen

- Sicherstellen, dass die für Familiennachzug geltenden Einschränkungen den Integrationsprozess der Kinder von MigrantInnen nicht behindern.
- Förderung der Teilnahme von Kindern von MigrantInnen an vorschulischer Bildung im kritischen Alter von drei und vier Jahren.
- Strukturiertere Deutsch-Sprachförderung für Kinder von MigrantInnen anbieten.
- Spezielle Maßnahmen für junge ImmigrantInnen, die gegen Ende ihrer Pflichtschulzeit oder kurz danach ankommen, um sicherzustellen, dass sie einen österreichischen Abschluss erwerben, der auf dem Arbeitsmarkt anerkannt und honoriert wird.
- Die Ursachen für das schlechte Abschneiden der 15-24-jährigen Jugendlichen mit Migrationshintergrund im Vergleich zu vorangegangenen Gruppen mit Migrationshintergrund untersuchen und entsprechende Gegenmaßnahmen einleiten.
- Förderung des Zugangs zu höheren berufsbildenden Schulen und Lehrstellen für Kinder von MigrantInnen.
- Verstärkte Bemühungen zur Anhebung der Beschäftigungschancen für Kinder von MigrantInnen im öffentlichen Sektor.

F) Straffung und Stärkung des Antidiskriminierungsrahmens

- Das Antidiskriminierungsrahmenwerk für MigrantInnen sichtbar machen und MigrantInnen über ihre Rechte aufklären.
- Durchführung einer experimentellen Untersuchung, um die Häufigkeit der Diskriminierung bei der Einstellung von Arbeitskräften zu testen, und Verbreitung der Ergebnisse, um das Bewusstsein für diese Thematik zu schärfen.
- Proaktivere Maßnahmen zur Beseitigung von Diskriminierung überlegen, wie etwa den vermehrten Einsatz von Diversitätsmaßnahmen.

Annex: Daten für die Steiermark

Bevölkerung im beschäftigungsfähigen Alter (15-64 Jahre alt) – Zentrale Arbeitsmarktdaten

	Total	Steiermark	übriges Österreich
Bevölkerungsverteilung			
In Österreich geboren (% des AT-Totals)	100	15.8	84.2
Im Ausland geboren (in % des AT-Totals)	100	7.9	92.1
In Niedriglohnland geboren (% AT-Total)	100	7.6	92.4
Beschäftigungsquote			
<i>Männer</i>			
In Österreich geboren	78.5	77.3	78.7
Unterschiede¹ Im Ausland geboren	-4.7	-5.9	-4.7
In Niedrigeinkommensland geboren	-6.5	-7.7	-6.5
<i>Frauen</i>			
In Österreich geboren	68.0	67.1	68.2
Unterschiede¹ Im Ausland geboren	-10.1	-10.3	-10.1
In Niedrigeinkommensland geboren	-13.1	-10.6	-13.4
Arbeitslosenquote			
<i>Männer</i>			
In Österreich geboren	3.5	3.5	3.5
Unterschiede¹ Im Ausland geboren	5.4	+7.3	+5.2
In Niedrigeinkommensland geboren	7.1	+8.8	+7.0
<i>Frauen</i>			
In Österreich geboren	3.7	3.4	3.7
Unterschiede¹ Im Ausland geboren	4.2	+6.3	+4.0
In Niedrigeinkommensland geboren	5.4	+7.6	+5.2

Anmerkung: 1. Im Ausland geboren *minus* in Österreich geboren.

Quelle: Mikrozensus (Daten von Statistik Austria).

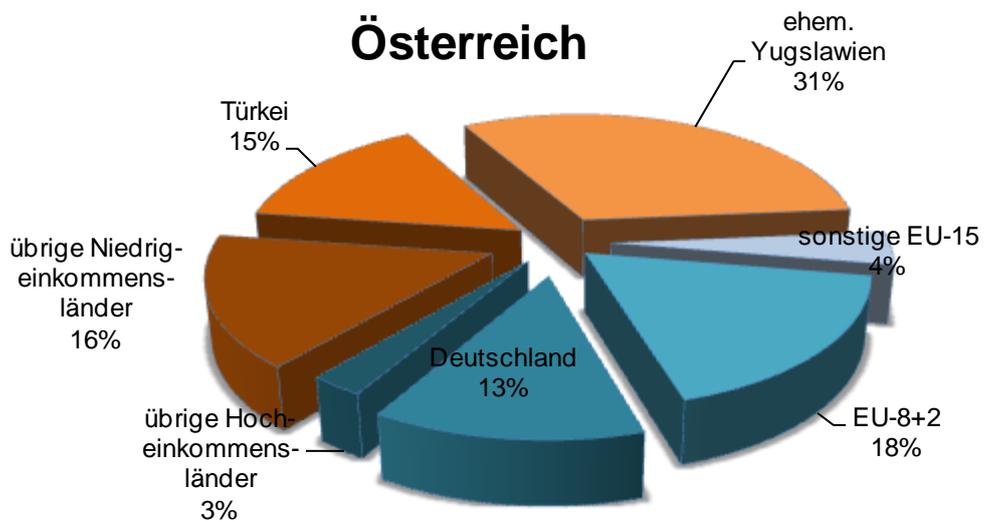
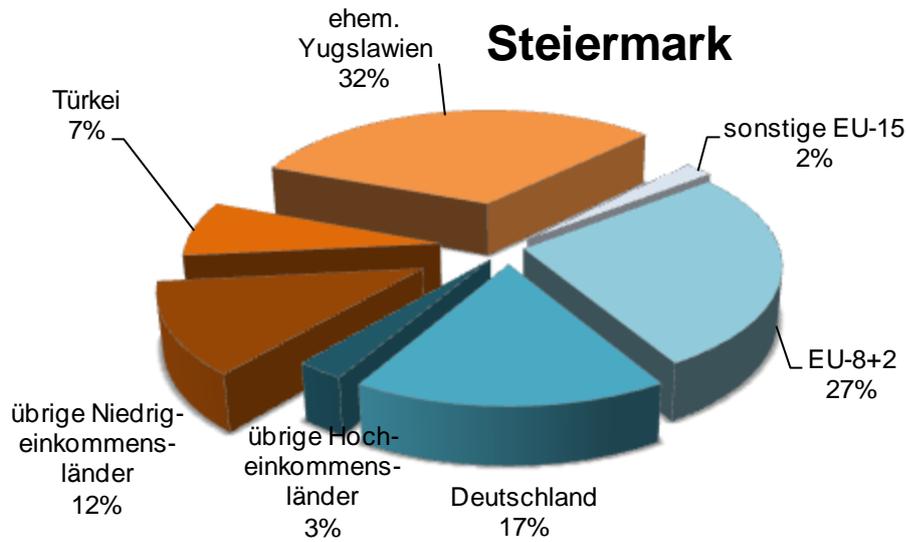
Jugendliche im Alter 15-34 – Zentrale Arbeitsmarktdaten

	Total	Steiermark	übriges Österreich
Bevölkerungsverteilung			
Jugendliche ohne Migrationshintergrund (in % des AT-Totals)	100	16.3	83.7
In Österreich geborene Nachkommen von Zuwanderern (in % des AT-Total)	100	4.6	95.4
Nachkommen von Zuwanderern aus Niedrigeinkommensländern (% AT-Total)	100	4.0	96.0
Beschäftigungsquote			
Jugendliche ohne Migrationshintergrund	87.1	85.9	87.4
Unterschiede¹ In Österreich geborene Nachkommen von Zuwanderern	-18.3	-15.8	-18.6
Nachkommen von Zuwanderern aus Niedrigeinkommensländern	-20.3	-27.4	-20.3

Anmerkung: 1. Im Ausland geboren *minus* in Österreich geboren; Personen nicht in Ausbildung.

Quelle: Mikrozensus (Daten von Statistik Austria).

Zusammensetzung der zugewanderten Bevölkerung (15-64)



Quelle: Mikrozensus (Daten von Statistik Austria).

Weitere Informationen:

Dr. Thomas Liebig

Abteilung für Internationale Migration

Direktorat für Arbeit, Beschäftigung und Soziales

OECD

Thomas.Liebig@oecd.org

Tel. +33-1-45 24 90 68

www.oecd.org/migration