

INTEGRATIONSBERICHT 2014



INTEGRATIONSTHEMEN IM FOKUS
EXPERTENRAT FÜR INTEGRATION

Vorwort

des Bundesministers für Europa, Integration und Äußeres



Sebastian Kurz
Bundesminister für
Europa, Integration
und Äußeres

Seit dem Inkrafttreten des Nationalen Aktionsplans für Integration (NAP.I) 2010 wurden sowohl auf struktureller als auch inhaltlicher Ebene viele Fortschritte im Integrationsbereich erzielt. Das Thema Integration wurde erstmals im Bundesministeriengesetz verankert und es wurde ein eigenes Ministerium für Integrationsagenden geschaffen. Diese Aufwertung macht es möglich, zahlreiche neue Synergien zu nutzen und zeigt, wie sehr das Thema in den letzten Jahren gesellschaftspolitisch an Bedeutung gewonnen hat.

Darüber hinaus wurde die Integration auch im Regierungsprogramm der aktuellen Legislaturperiode fest verankert: Themen wie die Anerkennung von im Ausland erworbenen Qualifikationen, die Erhöhung des Verbleibs von internationalen Studierenden in Österreich sowie die verbesserte Sprachförderung wurden beispielsweise in den Vordergrund gerückt und müssen nun auch umgesetzt werden.

Der diesjährige Integrationsbericht gibt nicht nur einen Überblick über bisherige Erfolge im Integrationsbereich auf Bundesebene, sondern macht auch deutlich, was noch getan werden muss.

Dass die Integration nun unter einem Dach mit den Agenden Europa und Äußeres ist, bietet gute Möglichkeiten, ZuwanderInnen noch frühzeitiger zu erreichen. Wir wollen die zahlreichen Synergien zwischen inländischer Integrationsarbeit und auswärtigen Angelegenheiten nutzen und einen Integrationsbogen spannen, der bereits im Herkunftsland ansetzt und ZuwanderInnen bestmöglich auf ihr Leben in Österreich vorbereitet.

Diese Strategie einer Integration von Anfang an wird bereits seit 2012 verfolgt. Seit damals gibt es eine Integrationsbeauftragte an der österreichischen Botschaft in Ankara. Noch in diesem Jahr wird Serbien als weiteres Land folgen. Unser Ziel ist es, zukünftig in allen Herkunftsländern der größten MigrantInnengruppen diese Willkommenskultur zu verbreiten. Es freut mich, dass sich der Expertenrat vermehrt diesem Thema widmen wird und dazu auch die Expertise neuer ExpertInnen eingeholt hat.

Die Indikatoren zum subjektiven Integrationsklima zeigen, dass sich die österreichische Integrationspolitik auf einem guten Weg befindet: Der Anteil an der Bevölkerung, der Integration als „sehr gut“ bzw. „eher gut“ funktionierend beurteilt ist seit 2010 von 31% auf rund 49% im Jahr 2014 angestiegen. Gleichzeitig konnte der Anteil der „IntegrationspessimistInnen“ im selben Zeitraum um 18 Prozentpunkte gesenkt werden.

Auch wenn es gelungen ist, das Bewusstsein über die Bedeutung von Zuwanderung in den letzten Jahren zu erhöhen und hervorzuheben, wie vielfältig MigrantInnen dazu beitragen den Wohlstand Österreichs zu sichern, stehen wir gleichzeitig immer noch vor einigen Herausforderungen im Integrationsbereich. Nur wenn Integration weiterhin als gesamtgesellschaftlicher Prozess betrachtet wird, können wir die Herausforderungen erfolgreich meistern und den sozialen Frieden in Österreich langfristig sichern.

Ich bedanke mich bei allen Mitgliedern des unabhängigen Expertenrats für Integration, unter dem Vorsitz von Herrn Vizerektor Univ.-Prof. Dr. Heinz Faßmann, als auch bei allen Mitgliedern des Integrationsbeirats ganz herzlich für die Erarbeitung des diesjährigen Integrationsberichts sowie die konstruktive Zusammenarbeit in den letzten Jahren.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Sebastian Kurz', with a stylized, flowing script.

Sebastian Kurz
Bundesminister für Europa, Integration und Äußeres

Wien, Juli 2014

Vorwort

des Vorsitzenden des Expertenrats für Integration



Univ.-Prof. Dr.
Heinz Faßmann
Vorsitzender des
Expertenrats für
Integration

Die Integrationspolitik in Österreich hat Tritt gefasst. Sie wird politisch und öffentlich durch den Ressortverantwortlichen, Sebastian Kurz, überzeugend vertreten und sie schafft zunehmend ein Klima des Vertrauens in der Einwanderungsgesellschaft. Das Diktum von der gescheiterten Integration verliert an Überzeugungskraft, der Optimismus – Integration wird gelingen, nicht von heute auf morgen, aber mittel- bis langfristig – verbreitert sich. Dieser Stimmungswandel ist empirisch eindeutig nachweisbar.

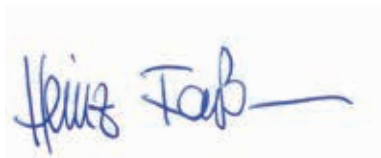
Im Rahmen des Integrationsmonitorings findet seit 2010 eine Befragung zur subjektiven Einschätzung des Integrationsklimas statt. Rund 2.500 Personen mit und ohne Migrationshintergrund werden dabei befragt. Es zeigt sich, dass 2010 noch rund 69% der Befragten ohne Migrationshintergrund angaben, dass die Integration von MigrantInnen „eher schlecht“ oder „sehr schlecht“ funktioniert; 2014 reduzierte sich dieser Wert auf rund 51%. Umgekehrt stieg der Anteil jener, die Integration als „eher gut“ oder „sehr gut“ funktionierend bewerten, von 31% im Jahr 2010 auf rund 49% im Jahr 2014. In der ersten Erhebung zum Integrationsklima (2010) sagten noch 44% der Befragten ohne Migrationshintergrund, dass sich das Zusammenleben verschlechtert und nur 12% sahen eine Verbesserung. 2014 hielten sich die IntegrationsoptimistInnen und die IntegrationspessimistInnen bereits die Waage. 28% sagten, das Zusammenleben ist besser geworden, während ebenfalls 28% meinten, das Zusammenleben sei schlechter als zuvor – 44% sahen keine Veränderungen.

Diese Veränderungen soll man nicht gering schätzen. KritikerInnen meinen manchmal, es sind dies ja nur klimatische Veränderungen und keine strukturellen. Zugegeben: Wir stehen noch immer vor großen Herausforderungen, wenn es darum geht, Zugewanderte und deren Nachkommen in das Bildungssystem, den Arbeitsmarkt und die Gesellschaft zu integrieren. Aber dennoch ist die klimatische Veränderung wesentlich, denn nur sie schafft die Möglichkeit, ernsthafte Integrationsmaßnahmen umzusetzen. Der Ausbau der vorschulischen Bildung, das geplante Anerkennungsgesetz, aber auch die Realisierung von inhaltlich verbundenen Integrationsmaßnahmen von Anfang an, wären nicht möglich, wenn die Mehrheit der Bevölkerung deren Notwendigkeit nicht einsehen würde. Integrationspolitik muss beide Seiten der Einwanderungsgesellschaft erfassen und überzeugen, ein Gegeneinander führt niemals zum Erfolg. Dahingehend ist das Integrationsklima etwas sehr Wichtiges.

Der vorliegende Integrationsbericht ist der vierte seiner Art. Der Expertenrat hat den institutionellen Transfer vom Innen- in das Integrations- und Außenministerium dazu genützt, sich personell zu erneuern, ein neues Handlungsfeld zu eröffnen (Integration von Anfang an) und auch den Bericht neu zu strukturieren. Es werden keine allgemeinen integrationspolitischen Forderungen erhoben, sondern spezifische Empfehlungen für die Umsetzung ausgewählter und im Regierungsprogramm verankerter Maßnahmen abgegeben (Reform der Rot-Weiß-Rot – Karte, Anerkennungsgesetz, Verbesserung der Sprachförderung und Vorintegrationsmaßnahmen). Hinzu kommt eine Analyse über die EU-interne Zuwanderung nach Österreich und die daraus ableitbaren integrationspolitischen Konsequenzen.

Vorwörter geben immer auch Gelegenheit des Danks und der Anerkennung. Als Erstes sind die Mitglieder des Expertenrats zu nennen, die mit großem Engagement und Sachverstand ihrer Aufgabe nachkommen. Sie werden von einem kompetenten Team von MitarbeiterInnen der Integrationssektion des Bundesministeriums für Europa, Integration und Äußeres (früher des Bundesministeriums für Inneres) unterstützt, die in kurzer Zeit ein beachtliches Wissen und Sensorium für gesellschaftliche Integrationsprozesse entwickelt haben. Schließlich gilt die Anerkennung den politischen VertreterInnen, die den Expertenrat ins Leben gerufen haben, die ihm ein unabhängiges und selbstdefiniertes Arbeiten ermöglichen und die am Ende des Wegs die Ergebnisse aufgreifen, zu realisieren versuchen und damit Wertschätzung signalisieren. Diese Art der Politikberatung und der Politikgestaltung, die primär an der pragmatischen Lösung gesellschaftlicher Aufgaben interessiert ist und nicht an der Durchsetzung ideologiebehafteter Weltbilder, ist ein Novum in Österreich und vielleicht deshalb auch so erfolgreich.

Für den Expertenrat



Heinz Faßmann

Wien, Juli 2014

Integrationsbericht 2014

Integrationsthemen im Fokus

Expertenrat für Integration

Wien, Juli 2014

Inhalt

1. Die Weiterentwicklung der Integrationspolitik	7
1.1 Etappen der Institutionalisierung	7
1.2 Umsetzung von Maßnahmen: die sieben Handlungsfelder	10
1.3 Vorschläge werden Regierungsprogramm	14
2. Integrationsthemen im Fokus	18
2.1 Integration von Anfang an	18
2.2 Anerkennung von im Ausland erworbenen Qualifikationen	24
2.3 Internationale Studierende für Österreich gewinnen	30
2.4 Sprachförderung	34
3. Im gesellschaftlichen Diskurs: Die Integration von EU-BürgerInnen	40
3.1 Demographische und sozioökonomische Merkmale	41
3.2 Integration in Österreich: persönliche Wahrnehmungen	45
3.3 Empfehlungen: Die Integration von EU-BürgerInnen	47
4. Vom Nationalen Aktionsplan zum Integrationsbericht 2014	50
5. Die Mitglieder des Expertenrats für Integration	51
6. Glossar	56
7. Quellenverzeichnis	58
Impressum	60

1. Die Weiterentwicklung der Integrationspolitik

Versachlichung der Integrationspolitik

Während der Phase der „Gastarbeiterwanderung“ in den 60er und 70er Jahren fand Integration kein nennenswertes politisches Interesse. Für die öffentlichen Institutionen war Integration, wenn überhaupt, ein Sonderthema. Mit der zunehmenden Erkenntnis, dass die zugewanderten Menschen dauerhaft in Österreich bleiben, entwickelten sich zwei konträre Trends: Einerseits kam es zu einer politischen und medialen Dramatisierung („gescheiterte Integration“), andererseits zu einer pragmatischen und sachbezogenen Befassung mit dem Thema Integration in den Bundesländern, Städten und Interessensvertretungen. Die Stadt Wien war aufgrund einer frühen und quantitativ beachtlichen Zuwanderung bereits frühzeitig mit diesen Fragestellungen befasst. Erst seit einigen Jahren ist ein allgemeiner Wechsel der migrations- und integrationspolitischen Rhetorik, aber auch der konkreten politischen Maßnahmen erkennbar. Mit der Gründung des Staatssekretariats für Integration betrat ein ressourcen- und definitionsmächtiger Stakeholder die politische Bühne und füllte das politische Vakuum auf nationaler Ebene aus. Damit kam es zu einer markanten Aufmerksamkeitsverschiebung zugunsten einer sachorientierten Integrationspolitik und zu einer Relativierung einer tendenziell fremdenfeindlichen Agitation.

Die nachfolgenden Anmerkungen kennzeichnen diese Entwicklung. Sie haben aber nicht die Aufgabe, die Integrationspolitik des Bundes der vergangenen Jahre umfassend aufzuarbeiten, enzyklopädisch darzustellen und ernsthaft zu evaluieren. Auch wenn die Literatur dazu erste Ansätze offeriert (vgl. Thränhardt 2012; Rosenberger, Gruber, Peintinger 2012), erscheint die Zeit für einen breiten und beurteilenden Blick zurück, der auch die Konsequenzen politischer Maßnahmen offenlegt, zu früh. Die nachfolgenden Ausführungen fokussieren sich daher auf die Etappen der Institutionalisierung von Integrationspolitik auf der Ebene des Bundes, auf die realisierten Maßnahmen in den einzelnen Handlungsfeldern des Nationalen Aktionsplans für Integration sowie auf das Regierungsübereinkommen der derzeitigen Koalitionsregierung und die darin enthaltenen integrationspolitischen Ankündigungen.

1.1 Etappen der Institutionalisierung

Leitbilder auf Gemeindeebene

Die Institutionalisierung einer pro-aktiven Integrationspolitik auf der Ebene des Bundes setzte im Frühjahr 2009 ein. Bis dahin waren vor allem Länder und Gemeinden integrationspolitisch aktiv. 2002 hat beispielsweise Dornbirn als erste Stadt Österreichs ein integrationspolitisches Leitbild veröffentlicht. 2003 folgte Wien mit einem Programm für Diversitätspolitik, 2004/05 wurde von vier Kommunen Niederösterreichs (Guntramsdorf, Traismauer, Krems, Hainburg) ein interkulturelles Gemeindeleitbild erstellt. 2006 folgten Bregenz mit einem Entwicklungskonzept zur Integrationspolitik, die Stadt Salzburg mit einem Integrationskonzept und St. Pölten auch mit einem Integrationsleitbild (vgl. Antalovsky, Herzog, Wolffhardt 2009).

Parallel dazu wurden auch auf Landesebene integrationspolitische Strukturen geschaffen und die integrationspolitischen Agenden einzelnen Landesräten zugewiesen. So existiert beispielsweise in Vorarlberg bereits seit 2001 die Projektstelle „okay.zusammen leben“, welche eine zentrale Brückenfunktion zwischen den AkteurInnen der Integrationsarbeit einnimmt. Tirol verfügt seit demselben Jahr über ein eigenes Integrationsreferat (JUFF – Jugend, Frauen, Familie, Senioren, Integration) und auch Oberösterreich hat seitdem eine Koordinationsstelle für Integration eingerichtet. 2004 wurde in Wien die Magistratsabteilung für Integrations- und Diversitätsangelegenheiten (MA 17) ins Leben gerufen, welche den seit 1992 bestehenden Wiener Integrationsfonds ablöste.

Leitbilder der Bundesländer

Im Anschluss an diese Institutionalisierung folgte auch auf Landesebene die Schaffung von Integrationsleitbildern. 2006 erstellte Tirol ein Integrationsleitbild, 2007 veröffentlichte Wien einen diesbezüglichen Aufgabenbericht, gefolgt von den Integrationsleitbildern der Bundesländer Oberösterreich, Niederösterreich und Salzburg (2008) sowie Vorarlberg (2010) und Steiermark (2011). Kärnten arbeitet derzeit an der Erstellung eines eigenen Integrationsleitbilds.

Viele mittlere und größere Städte haben inzwischen Integrationsbeiräte institutionalisiert, die zwar einmal „MigrantInnenbeirat“ heißen (in Graz) und dann wieder „AusländerInnen-Integrationsbeirat“ (in Linz) oder „Integrationsplattform“ (Bregenz). Ihre Funktion ist aber überall im Wesentlichen die Gleiche: ein Bindeglied zwischen der Zuwanderungsbevölkerung, der einheimischen Bevölkerung, der Stadt (Verwaltung und Politik) sowie den einschlägigen Einrichtungen darzustellen (vgl. Antalovsky, Herzog, Wolffhardt 2009).

Institutionalisierung auf Bundesebene

Der Bund begann jedenfalls später als die Gemeinden und Länder die Integrationspolitik zu institutionalisieren und das bis dahin vorhandene Vakuum an Koordination auszufüllen. 2009 nahm eine Steuerungsgruppe, bestehend aus VertreterInnen der Bundesministerien, der Bundesländer, des Gemeinde- und Städtebunds, der Sozialpartner, des Österreichischen Integrationsfonds (ÖIF) sowie zivilgesellschaftlicher Organisationen, die Arbeit an der Erstellung eines Nationalen Aktionsplans für Integration (NAP.I) auf, der 2010 von der Bundesregierung beschlossen wurde. Er enthält einen ausführlichen Katalog an allgemeinen integrationspolitischen Leitlinien, Herausforderungen und Zielen und ist in sieben Handlungsfelder gegliedert.

Nationaler Aktionsplan für Integration

Zur Umsetzung dieses allgemeinen Maßnahmenpakets wurde im Juni 2010 ein Expertenrat für Integration beim Bundesministerium für Inneres (BM.I) eingesetzt.¹ Seine erste Aufgabe war es, die über 60 Maßnahmen des NAP.I zu verdichten und auf eine einheitliche Abstraktionsebene zu bringen, denn manche Vorschläge im NAP.I waren sehr allgemein und umfassend, andere dagegen kleinteilig und detailliert. Ein wesentliches Ergebnis der Arbeit des Expertenrats war das 20-Punkte-Programm, welches wichtige integrationspolitische Maßnahmen kennzeichnete und Hinweise auf deren operationelle Umsetzung vorlegte.

20-Punkte-Programm des Expertenrats für Integration

2010 wurde in Zusammenarbeit mit der Kommission für Migrations- und Integrationsforschung der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, dem ÖIF und der Statistik Austria ein kontinuierliches Integrationsmonitoring initiiert. Österreich zählt damit im europäischen Vergleich und gemeinsam mit Deutschland und den Niederlanden zu den Pionieren. Anhand von 25 quantitativen Indikatoren, die sich an den Handlungsfeldern

¹ Dem Expertenrat gehör(t)en an: Prof. Gudrun Biffl, Diplomsoziologie Kenan Güngör, Prof. Ilan Knapp, Prof. Georg Lienbacher (2011 ausgeschieden), Prof. Klaus Lugger, Prof. Rainer Münz, Dr. Thomas Oliva, Mag. Rainer Rößlhuber, Dr. Hans Winkler und Prof. Ruth Wodak. Später hinzugekommen sind: Dr. Eva Grabherr, Prof. Andreas Janko (2014 ausgeschieden), Prof. Günther Kienast, Dr. Katerina Kratzmann, Prof. Wolfgang Mazal, Dr. Arno Melitopoulos, Prof. Katharina Pabel, Prof. Christian Stadler und Prof. Peter Zellmann (2014 ausgeschieden). Den Vorsitz führt von Beginn an Prof. Heinz Fassmann.

des NAP.I orientieren, werden Veränderungen des Integrationsstands und des Integrationsklimas statistisch abgebildet. Die meisten Indikatoren basieren dabei auf der amtlichen Statistik, ein Indikator beruht jedoch auf einer eigenen Stichprobenerhebung, die eine Bewertung des subjektiv wahrgenommenen Integrationsklimas ermöglicht.

Schaffung eines Staatssekretariats für Integration

Im Jänner 2011 wurde eine eigene Integrationsabteilung im BM.I geschaffen, die nicht nur die Arbeit des Expertenrats unterstützte, sondern auch für die Förderung von Integrationsprojekten zuständig war. Ebenfalls 2011 wurde ein Staatssekretariat für Integration im BM.I begründet und mit Sebastian Kurz (ÖVP) besetzt. Das vom Expertenrat ausgearbeitete 20-Punkte-Programm stellte eine wichtige konzeptionelle Grundlage für die Tätigkeit des Staatssekretariats dar. Staatssekretär Kurz wurde in der Folge zu einem ausgesprochen dynamischen Vertreter einer pro-aktiven Integrationspolitik und konnte damit entscheidend zu einem veränderten Integrationsklima in Österreich beitragen. Das Staatssekretariat selber entwickelte sich zu einem Aufmerksamkeitszentrum der bundespolitischen Integrationspolitik (vgl. Rosenberger, Gruber, Peintinger 2012).

Etablierung des Integrations- beirats

2011 wurde zusätzlich zum Expertenrat für Integration der Integrationsbeirat ins Leben gerufen und auch gesetzlich verankert.² Dieses Gremium, welches der Steuerungsgruppe des NAP.I nachempfunden ist, tritt zumindest zweimal jährlich unter der Vorsitzführung des Geschäftsführers des ÖIF zusammen. In diesem Gremium werden Meinungen ausgetauscht, Maßnahmen vorgestellt und insgesamt ein Akkordieren der Integrationspolitik, die auf mehreren politischen Ebenen angesiedelt ist, angestrebt. Der Integrationsbeirat ist in einem gewissen Sinne mit der deutschen Landesministerkonferenz der mit Integrationsagenden beauftragten PolitikerInnen und dem auf Einladung der deutschen Bundeskanzlerin stattfindenden Integrationsgipfel vergleichbar.³

LIRKO

Im selben Jahr fand erstmals auch die Konferenz der für Integration zuständigen LandesrätInnen aller Bundesländer unter Mitwirkung des Staatssekretariats für Integration statt. Seitdem wird die LandesintegrationsreferentInnenkonferenz (LIRKO) einmal pro Jahr abgehalten. Sie dient dem Erfahrungsaustausch zwischen den Ländern und dem Bund sowie der Zusammenarbeit und Vernetzung.

Schaffung einer Integrations- sektion

In den Jahren 2012, 2013 und 2014 wurden weitere institutionelle Maßnahmen auf der Ebene des Bundes gesetzt, um eine aktive Integrationspolitik fortzusetzen. Ein wesentlicher Schritt hierzu war die Schaffung einer eigenen Integrationssektion im BM.I, zu deren Aufgaben auch die Koordination aller integrationspolitischen Aufgaben auf der Ebene des Bundes zählt („Integrationskoordination“). Eine Integrationsbeauftragte wurde an die Österreichische Botschaft in Ankara entsandt und die „Welcome Desks“ des ÖIF, welche neben den unterschiedlichen Angeboten der Länder ein bundesweites Angebot für ZuwanderInnen bieten, wurden zu integrationspolitischen Erstanlaufstellen ausgebaut.⁴

2 Die Mitglieder des Integrationsbeirats sind VertreterInnen des Bundeskanzleramts, aller Ministerien, aller Bundesländer sowie des Gemeindebunds, des Städtebunds, der Bundesarbeiterkammer, der Industriellenvereinigung, der Landwirtschaftskammer, des Gewerkschaftsbunds, der Wirtschaftskammer, der Caritas Österreich, der Evangelischen Diakonie, des Hilfswerks Österreich, des Roten Kreuzes und der Volkshilfe.

3 Der Integrationsbeirat tritt regelmäßig und unabhängig von äußeren Anlässen zusammen, während die Integrationsgipfel immer auch einem bestimmten Anlass gezollt waren. Dazu kommt, dass die im Integrationsbeirat vertretenen Institutionen gesetzlich festgelegt sind und keiner spezifischen Einladungspolitik unterliegen. Das Ausmaß an Verbindlichkeit und institutioneller Kohärenz ist daher als vergleichsweise hoch entwickelt zu betrachten.

4 In dem Zusammenhang muss auch auf die Neupositionierung des ÖIF aufmerksam gemacht werden. Der ÖIF wurde bereits 1960 vom UN-Flüchtlingshochkommissariat UNHCR und vom BM.I unter dem Namen „Flüchtlingsfonds der Vereinten Nationen“ gegründet. Seine Aufgabe war auf die Betreuung der Flüchtlinge, insbesondere auch auf die Integration der anerkannten Flüchtlinge, ausgerichtet. 2002 wurde der ÖIF mit der Umsetzung der Integrationsvereinbarung beauftragt, was über den angestammten Aufgabenbereich hinausreichte. Seitdem erweiterte der ÖIF kontinuierlich sein Aufgabenportefeuille und entwickelte sich zu einem zentralen integrationspolitischen Akteur auf der Ebene des Bundes.

Schaffung eines
Bundesministeriums für Europa,
Integration und
Äußeres

Im März 2014 wurden schließlich, als Folge der Regierungsbildung, die integrationspolitischen Agenden aufgewertet und vom BM.I in das Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres (BMEIA) übertragen. Zugleich wurde die Integrationssektion des BM.I in das Außenministerium eingegliedert. Die Aufgaben zwischen den beiden Ministerien wurden neu verteilt. Das BM.I ist für alle Agenden im Zusammenhang mit Migration, Asyl, Flucht und Aufenthalt zuständig, das BMEIA für alle integrationsrelevanten Themen. Die tägliche Praxis wird zeigen, in welchem Ausmaß diese neue Arbeitsteilung praktikabel und zielführend ist. Von besonderer Bedeutung wird jedenfalls sein, wie diese beiden Ministerien zusammenarbeiten.

1.2 Umsetzung von Maßnahmen: die sieben Handlungsfelder

2011 stellte der unabhängige Expertenrat für Integration das 20-Punkte-Programm vor, mit dem Maßnahmen zur Umsetzung des NAP.I vorgeschlagen wurden. Der Expertenrat hat die zahlreichen Ansätze des NAP.I gebündelt, priorisiert und mit Umsetzungshinweisen ausgestattet. In welchem Ausmaß die Umsetzung tatsächlich gelungen ist und in welchem Bereich Versäumnisse zu verzeichnen sind, soll anhand der einzelnen Handlungsfelder kurz dargestellt werden.

Sprache und Bildung

Deutsch als
Voraussetzung für
Teilhabe

Im NAP.I wird der Erwerb von Deutschkenntnissen als Voraussetzung für die Teilhabe am wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben in Österreich betont. Das soll keineswegs andere Sprachen abwerten oder der Gesellschaft einen „monolingualen Habitus“ aufzwingen. Ganz im Gegenteil: Mehrsprachigkeit wird als eine wertvolle Ressource anerkannt und gefördert. Gleichzeitig soll aber auch, so der NAP.I, die Kompetenz der Verkehrssprache verbessert werden, denn nur sie ermöglicht die Teilhabe an gesamtgesellschaftlichen Prozessen und Kommunikation über die eigene Community hinaus. Die Betonung der Deutschkenntnisse hängt aber auch mit den Versäumnissen in der Vergangenheit zusammen, die zur sprachpolitischen Unklarheit beigetragen haben.

Frühkindliche
Sprachförderung

Aus Sicht des Expertenrats wurde in den letzten Jahren vor allem der Bereich der frühkindlichen Sprachförderung zur Nutzung des intuitiven Spracherwerbs nachhaltig verankert und verbessert. Ziel ist es, Kinder im Alter von drei bis sechs Jahren mit mangelnden Deutschkenntnissen in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen so zu fördern, dass sie bei Schuleintritt über ausreichende Deutschkenntnisse verfügen, um sich aktiv am Unterricht beteiligen zu können. Über eine Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG mit den Ländern investiert(e) der Bund zwischen 2012-2014 bereits insgesamt 15 Mio. Euro in diesen Bereich. Die Bedeutung der sprachlichen Frühförderung lässt sich auch daran erkennen, dass manche Bundesländer ihren Finanzierungsanteil freiwillig mehr als verdoppelten. 2015-2017 wird der Bund diese Mittel für die sprachliche Frühförderung im Rahmen einer Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG weiter aufstocken. Eine weitere Bund-Länder-Vereinbarung zum kostenfreien Nachholen von Bildungsabschlüssen und von Basisbildung ergänzt das Bildungsangebot im Erwachsenenbereich.

Darüber hinaus wurden zahlreiche Initiativen und Projekte zur Hebung der Deutschkenntnisse von Kindern und Jugendlichen realisiert, von denen viele von zivilgesellschaftlichen Einrich-

tungen getragen werden, wie beispielsweise die Caritas Lerncafés. Die stark zunehmende Zahl solcher zivilgesellschaftlicher Initiativen kann wohl als Reaktion auf strukturelle Defizite des Schulsystems im Bereich der Nachmittagsbetreuung, aber auch als eine Maßnahme zur Kompensation von individuellen Lernrückständen interpretiert werden. Die Vielzahl an Initiativen und Projekten kann auch als Bestätigung aufgefasst werden, dass ein „one size fits all“-Ansatz im außerschulischen Bereich nicht zielführend ist. Bildungs- und Ausbildungsangebote, vor allem für den frühkindlichen und den Pflichtschulbereich, sind schließlich der gesellschaftlichen Diversität und den unterschiedlichen Lebensrealitäten der Zugewanderten anzupassen.

Arbeit und Beruf

Der NAP.I betonte im Handlungsfeld Arbeit und Beruf jene Maßnahmen, die eine verstärkte Integration der Zugewanderten in den Arbeitsmarkt ermöglichen. Frauen standen im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit, außerdem die erleichterte Aufnahme einer selbständigen Erwerbstätigkeit, aber auch generell die ausbildungsadäquate Beschäftigung sowie die leichtere Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Die Diskussion über die verbesserte Integration der Zugewanderten und die Nutzung der mitgebrachten Qualifikationen fand aber nicht nur vor dem Hintergrund einer integrationspolitischen Zielsetzung statt, sondern war und ist von der Frage gekennzeichnet, wie Österreich seine humanen Ressourcen nützen und weiterentwickeln kann. Dabei wurden Schulabbruch, keine weiterführende Ausbildung und der Übergang von der Schule in das Erwerbsleben besonders thematisiert. Dem Mangel an Fachkräften kann durch gezielte Maßnahmen zur Kompetenzfeststellung und Validierung einerseits sowie durch gezielte sprachliche und fachliche Qualifizierung von MigrantInnen andererseits entgegengewirkt werden.

Das Wissen der
Zugewanderten
nutzen

In diese Richtung gab der Expertenrat in den vergangenen Jahren zahlreiche Anstöße zur Entwicklung und Durchführung von konkreten Maßnahmen. Besonders in der Anerkennungsthematik konnten durch die erfolgreiche Kooperation des Integrationsressorts mit dem BMASK, dem Wirtschaftsressort und dem daraus entstandenen, vom ÖIF und BMEIA koordinierten, „Netzwerk Anerkennung“ bedeutsame Fortschritte verzeichnet werden. Gelungen sind eine leichtere Orientierung im komplexen Anerkennungsprozess sowie eine erhöhte Transparenz von Prozeduren, die zur Anerkennung von Qualifikationen führen. Durch die zentrale Stelle ENIC NARIC sowie eine eigene Webseite des ÖIF (www.berufsanerkennung.at) konnte die Anerkennung von akademischen Qualifikationen verbessert werden. Die weiteren Entwicklungen und die geplante Verabschiedung eines Anerkennungsgesetzes werden vom Expertenrat begrüßt und unterstützt.

Erleichterung des
Anerkennungs-
prozesses

Rechtsstaat und Werte

Dem NAP.I liegt ein Verständnis von Integration zugrunde, welches in erster Linie auf die Verbesserung der Teilhabechancen abzielt und die Frage nach einer kulturellen Homogenität in den Hintergrund rückt, auch deshalb, weil kulturelle Homogenität in einer pluralistischen Gesellschaft eine inklusionshemmende Fiktion darstellt. Pluralismus führt aber nicht zwangsläufig zu einer beliebigen Fragmentierung der Gesellschaft in miteinander unverbundenen Teilgruppen, sondern setzt zu seinem Gelingen gemeinsame Grundwerte als integratives Band voraus. Erst wenn ein Grundkonsens über die rechtskulturellen Werte einer Gesellschaft besteht, ist lebenskulturelle Diversität in einer liberalen Gesellschaft aus Gesichtspunkten der Sicherheit unbedenklich, aus Gesichtspunkten der Kultur ein Gewinn. Damit wird auf nationalstaatlicher Ebene dem europäischen Prinzip der (lebenskulturellen) Vielfalt in (rechtskultureller) Einheit [iSd Kopenhagener Kriterien] Rechnung getragen. Als eine wesentliche Zielvorgabe im Handlungsfeld Rechtsstaat und Werte definierte daher der NAP.I zunächst

Gemeinsame
Werte als inte-
gratives Band

Wertevermittlung im Fokus

die Erarbeitung dieser Grundwerte und in weiterer Folge deren Vermittlung. Wesentlich war dabei die Ableitung dieser Grundwerte aus dem rechtsstaatlichen Fundament der Republik Österreich. Sie folgen damit keiner beliebigen Zusammenstellung von normativen Aussagen, sondern extrahieren allgemein anerkannte und der Gesellschaft insgesamt als wichtig erscheinende Prinzipien wie Rechtsstaatlichkeit, Freiheit und Gendergerechtigkeit.

Durch die Ausarbeitung der Broschüre „Zusammenleben in Österreich“ wurde der wissenschaftlich fundierte Versuch unternommen, diese Konzeption begreifbar zu machen und jene Werte zusammenzufassen, welche die Grundlage der österreichischen Staats- und Verfassungsordnung bilden. Damit konnte eine oft kontroversiell geführte Diskussion, die sich immer wieder an der Frage entzündete, was Österreich ausmache, was die zugewanderte Bevölkerung von Österreich kennen und wissen müsse und welche Werte als verbindlich einzufordern seien, wesentlich versachlicht werden. Aufbauend auf dieser Wertebroschüre wurde auch die bis dahin oft kritisierte Lernunterlage für den Staatsbürgerschaftserwerb neu erstellt und die Kommunikation von rechtsstaatlichen Grundwerten und -prinzipien in didaktisch strukturierter Weise sichergestellt.

Staatsbürger- schaft als „End- punkt“

Der NAP.I stellte für das Handlungsfeld Rechtsstaat und Werte des Weiteren fest, dass die Staatsbürgerschaft den „Endpunkt“ eines umfassenden Integrationsprozesses darstellen soll. Der Expertenrat vermerkte dazu in vielen Diskussionen und Schriften, dass der Endpunkt aber immer ein relativer ist. Integrationsprozesse sind demnach wohl nie abgeschlossen, denn Lern- und Sozialisationsprozesse finden lebensbegleitend statt. Zu beachten ist aber auch, dass das, was als relativer „Endpunkt“ gemeint ist, bei manchen Zugewanderten rascher erreicht ist als bei anderen. Dieser Gedanke wurde im Rahmen der Novelle zum Staatsbürgerschaftsrecht, die das Erwerben der Staatsbürgerschaft für besonders gut integrierte Personen bereits nach sechs Jahren ermöglicht, aufgegriffen und realisiert.

Eine weitere wesentliche Zielrichtung des NAP.I war die Bekämpfung von im Ausland geschlossenen Zwangsehen und weiblichen Genitalverstümmelungen. Seit 2012 können auch im Ausland begangene Genitalverstümmelungen (FGM) und Zwangsverheiratungen sanktioniert werden, wenn StaatsbürgerInnen bzw. AusländerInnen mit Wohnsitz in Österreich beteiligt sind. Bisher war dies nur möglich, wenn sowohl TäterInnen als auch Opfer österreichischerInnen waren und das Delikt in beiden Staaten strafbar war.

Gesundheit und Soziales

Etablierung von „Integrations- koordinator- Innen“

Diversitätsbewusstsein innerhalb des Gesundheits- und Sozialsystems zu erhöhen, war die generelle Empfehlung des NAP.I. Tatsächlich ist es gelungen, Zugewanderte als Ziel- und Akteursgruppe im Gesundheitsbereich verstärkt wahrzunehmen und anzusprechen. Die Sozialversicherungsträger haben sich systematisch auf Diversität, Zuwanderung und interkulturelle Kommunikation ausgerichtet und innerhalb der Institutionen sogenannte „IntegrationskoordinatorInnen“ ernannt. Darüber hinaus gelang es, das Thema auch in strategisch wichtigen Leitdokumenten des österreichischen Gesundheitswesens (z.B. Rahmen-Gesundheitsziele, Gesundheitsreform 2013) zu verankern.

Der NAP.I verwies auch auf die Wichtigkeit, die Gesundheitskompetenz („Health Literacy“) von Zugewanderten und hierbei insbesondere den Präventionsgedanken (Vorsorgeuntersuchungen, Brustkrebsfrüherkennung etc.) zu steigern. Auch wenn solche Initiativen seitens des Expertenrats begrüßt werden, gilt es, die Förderung und Erhebung von Gesundheitskompetenz auch strukturell stärker zu verankern und dem Thema Vorsorge auch weiterhin besondere Beachtung zu schenken.

Spezielles Augenmerk soll aus Sicht des Expertenrats auch dem Pflegebereich gewidmet werden. Aufgrund der demografischen Veränderungen und des damit verbundenen steigen-

Pflege als gesellschaftliche Herausforderung

den Bedarfs an Pflegeleistungen gilt es, Zugewanderte als Arbeitskräfte zu gewinnen und dem Fachkräftemangel in dieser Branche entgegenzuwirken. Zusätzlich kann durch die Beschäftigung von zugewandertem Pflegepersonal ein vermehrt kultursensibles Serviceangebot offeriert werden. Die Arbeitsbedingungen jener Menschen, die im Rahmen der 24-Stunden-Pflege in Österreich wertvolle Betreuungsdienste leisten, sollten so gestaltet werden, dass sie auch in den Herkunftsländern als positiver Indikator für Willkommenskultur gegenüber nichtösterreichischen Arbeitskräften wahrgenommen werden können. Darüber hinaus sind die Pflegekräfte im Zuge ihrer Ausbildung, aber auch im Rahmen der beruflichen Fortbildung auf diese neuen Anforderungen ausreichend vorzubereiten.

Interkultureller Dialog

Die Realisierung der Ziele des NAP.I im Bereich des interkulturellen Dialogs wurde auf zahlreichen Ebenen und von den verschiedensten AkteurInnen vorangetrieben. Der Begriff „Interkultureller Dialog“ wurde und wird dabei bewusst breit gefasst. Er wird, analog zum Integrationsprozess, als wechselseitiger Prozess verstanden, indem beide Seiten, auch die Mehrheitsgesellschaft, den Mehrwert von Migration und Integration erkennen. Damit sollen auch Ängste und Vorurteile genommen und die öffentliche Debatte über Immigration entkrampft werden. Das Handlungsfeld und die darin umgesetzten Maßnahmen leisten somit, wie die Integrationsarbeit als Ganzes, einen Beitrag, um Diskriminierung vorzubeugen und Diversität als Normalität zu erkennen.

Journalistenpreis Integration

Ein wichtiges Arbeitsgebiet in diesem Handlungsfeld sah der Expertenrat in der Zusammenarbeit mit den Medien. Mit der Einrichtung und nunmehr anstehenden dritten Vergabe eines Journalistenpreises für Arbeiten, die sich dem Thema Integration sachlich und innovativ widmen, gelang es, MedienvertreterInnen stärker für das Thema zu sensibilisieren. In den letzten Jahren haben es viele JournalistInnen mit Migrationshintergrund geschafft, in den Medien Fuß zu fassen, auch als Folge gezielter Programme und Praktika in den Redaktionen mancher Medien, die sich die Ausbildung von jungen Menschen mit Migrationshintergrund für Medienberufe zum Ziel gesetzt haben.

Religion als Teil der Lösung

Der NAP.I definierte im Rahmen des interkulturellen Dialogs auch den Dialog mit den Religionen als eine zentrale Aufgabe. Religion kann für die persönliche Identitätsfindung in einem zu Beginn unbekannten Umfeld eine maßgebliche Rolle spielen und als Anker der Integration dienen. Österreich hat durch die gesetzliche Anerkennung zahlreicher Religionsgemeinschaften einen guten institutionellen Rahmen für diesen Dialog. Insbesondere das 2012 eingerichtete Dialogforum Islam leistet hierzu einen wichtigen Beitrag. Mittlerweile wurde der Forderung des Expertenrats aus dem letztjährigen Integrationsbericht entsprochen und dieser Dialogprozess auch auf 16 anerkannte Kirchen und Religionsgesellschaften in Österreich ausgeweitet. Das Außen- und Integrationsministerium startete den Dialog der Religionen im Zuge einer Auftaktveranstaltung zur Religionsfreiheit im internationalen Kontext im Mai dieses Jahres.

Sport und Freizeit

Ein wesentliches Ziel des NAP.I im Handlungsfeld Sport und Freizeit bestand darin, die Teilhabe von Personen mit Migrationshintergrund, insbesondere von Frauen und Mädchen, in (Sport-)Vereinen durch zielgruppenspezifische interkulturelle Angebote zu unterstützen und voranzutreiben. Eine solche Einbindung fördert die interkulturelle Begegnung, schafft Verständnis für einander und trägt damit zu einer erfolgreichen Integration bei. Eine besondere Bedeutung kommt dabei den ehrenamtlichen Tätigkeiten zu. Das Ehrenamt ist eine wichtige Säule einer solidarischen Gesellschaft, in der gemeinsame Projekte umgesetzt werden und gleichzeitig ein Gefühl der Zusammengehörigkeit entsteht.

Ehrenamt als Chance

Integrationspreis Sport

Die Öffnung des Ehrenamts und des organisierten Sports für Anliegen der Integration erfordert weiterhin eine gezielte Öffentlichkeits- und Bewusstseinsarbeit. Auch aus diesem Grund wurde 2008 der jährlich zu vergebende Integrationspreis Sport initiiert, ein Kooperationsprojekt der Österreichischen Bundessportorganisation (BSO), des ÖIF, des Bundesministeriums für Landesverteidigung und Sport (BMLVS) und des BMEIA, der in einem feierlichen und breiten Rahmen verliehen wird. Dazu kommen interkulturelle Workshops für Vereine, die Integrationstagung der Verbände und der Einbau bzw. die Aufnahme des Themas Integration in die Schulung von Sportvereinsmanagern, die von der BSO organisiert wird. In dem im Jahr 2013 in Kraft getretenen Bundessportförderungsgesetz wurde der Integrationsförderansatz in der Bundessportförderung gesetzlich verankert und Personen mit Migrationshintergrund als explizite Zielgruppe definiert.

Wohnen und die regionale Dimension der Integration

Stärkung der lokalen Integrationskompetenz

Der NAP.I legte die nachhaltige Verankerung des Themas Integration in Stadt- und Raumpolitik als ein wesentliches Ziel fest. Seither konnten viele lokale und nachbarschaftliche Initiativen realisiert werden. Besonders zu erwähnen ist das Netzwerk „Integration im ländlichen Raum“, in dem die Bundesländer, der Städte- und Gemeindebund sowie der ÖIF vertreten sind. Das Netzwerk versucht, die lokale Integrationskompetenz in den ländlichen Regionen zu verbessern. Initiativen, die sich aus dem Netzwerk generierten, sind beispielsweise der „Triestingtaler Jugenddialog“ oder das Vorarlberger Projekt „IN:Begegnung“. Durch die Erstellung eines eigenen Handbuchs zu diesem Themenkomplex gelang es, die Möglichkeiten der organisatorischen Verankerung von Integration wissenschaftlich und dennoch praxisnah aufzuarbeiten. Darüber hinaus wurde der Integrationsaspekt in den letzten Jahren auch in der so genannten Umsetzungspartnerschaft des ÖREKs (Österreichisches Raumentwicklungskonzept) „Vielfalt und Integration im Raum“ verstärkt im Kontext der Raum- und Stadtplanung thematisiert.

Um einer Benachteiligung von Personen mit Migrationshintergrund im Wohnbereich entgegenzuwirken, setzte sich der Expertenrat im Rahmen einer ARGE mit Vergaberichtlinien auseinander, um eine verbesserte sozial-integrative Wirkung im Rahmen der Wohnpolitik zu erzielen. Ein entsprechendes Handbuch wurde ausgearbeitet und im Juni 2014 veröffentlicht.

1.3 Vorschläge werden Regierungsprogramm

Der Expertenrat hat 2013 zehn Punkte formuliert, die keine Maßnahmen im engeren Sinn darstellen, sondern Themenbereiche, die die Regierungsarbeit der kommenden Legislaturperiode aufnehmen soll. Auch bei kritischer Reflexion ist positiv festzustellen, dass sehr viele eingemahnte Themen tatsächlich aufgegriffen und im Regierungsübereinkommen „Erfolgreich-Österreich“ berücksichtigt wurden.

1. Integration von Anfang an

Integration von Anfang an war die erste Forderung des Expertenrats im Integrationsbericht 2013. Integration von Anfang an bezeichnet ein Konzept, mit dem integrationsfördernde Lernprozesse möglichst frühzeitig gestartet und konzeptionell aufeinander abgestimmt werden sollen. Integration von Anfang an beginnt mit Vorintegrationsmaßnahmen im Herkunftsland und endet mit dem Erwerb der Staatsbürgerschaft. Tatsächlich wurde im Regierungsprogramm verankert:

- Willkommenskultur: Bundesweites Integrationsprogramm für Neuzugewanderte; die Integrationsvereinbarung zu einem individuell abgestimmten Integrationsplan weiterentwickeln
- Bundesweiter Ausbau der „Welcome Desks“ des Österreichischen Integrationsfonds und Etablierung von Integrationsbeauftragten an österreichischen Vertretungsbehörden in Schwerpunktländern

2. Steigerung der qualifizierten Zuwanderung

Die zweite Forderung betraf die Steigerung der qualifizierten Zuwanderung, die sich am nationalen Eigeninteresse ausrichten kann und soll. Eine Migrationspolitik, die die Zuwanderung von qualifizierten Personen, die auf dem Arbeitsmarkt benötigt werden, nach Österreich ermöglicht und fördert, schafft die besten Voraussetzungen für eine gelungene Integration. Das derzeit bestehende Instrument zur Steuerung der Neuzuwanderung aus Drittstaaten, die Rot-Weiß-Rot – Karte, ist daher nicht nur aus migrations-, sondern auch aus integrationspolitischen Gesichtspunkten zu sehen, zu würdigen und weiterzuentwickeln. Im Regierungsprogramm findet sich dazu:

- Gesamtstrategie und klare Zuständigkeit für qualifizierte Zuwanderung und Entwicklung eines umfassenden Systems zum Migrations- und Integrationsmanagement im Sinne einer qualitativen Zuwanderung
- Modernisierung und Entbürokratisierung der Rot-Weiß-Rot – Karte

3. Verbesserung der Arbeitsmarktintegration

Die dritte Forderung bezog sich auf die Erwerbsarbeit und das Unternehmertum. Unter dem Etikett „Einstieg, Aufstieg, Qualifikationen nutzen“ wurden unter anderem Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeitsmarktintegration angeregt, ein verbesserter Übergang von der Schule oder der dualen Ausbildung in den ersten Arbeitsmarkt und die Anerkennung der formellen und informellen Qualifikationen. Aufgenommen wurden zwei zentrale Punkte:

- Anerkennung von ausländischen Berufsabschlüssen und Erarbeitung eines eigenen Anerkennungsgesetzes; Ausbau der allgemein gültigen Zertifizierungsmöglichkeiten von informellen Lernerfahrungen und deren Berücksichtigung im nationalen Qualifikationsrahmen
- Erarbeitung von Maßnahmen zur Verbesserung eines fairen und förderlichen Einstiegs ins Berufsleben

4. Sprachförderung

Eine wichtige Forderung zielte auf die Sprachförderung ab, die rechtzeitig einsetzen und konzeptionell abgestimmt sein soll. Der Expertenrat kritisiert, dass in Österreich weder eine angemessene Vorbereitung aller Kinder auf die Schule noch ein konzeptionell abgestimmter Plan, wie Mehrsprachigkeit realisiert und gleichzeitig die Deutschkenntnisse gehoben werden können, existiert. Der Expertenrat regte im Integrationsbericht 2013 an, die im Kindergarten zu startenden Sprachförderungsprogramme mit der Sprachförderung in der Grundschule stärker zu verzahnen, das obligatorische Kindergartenjahr für all jene, die es brauchen, auf ein zweites auszudehnen, den ErzieherInnen- und Lehrberuf mit den Bedingungen der sprachlichen Heterogenität vertraut zu machen und die quereinsteigenden Kinder und Jugendlichen, die im Rahmen des Familiennachzugs nach Österreich kommen, möglichst rasch dazu zu befähigen, in das Regelschulsystem einzusteigen. Der Expertenrat begrüßt und unterstützt folgende Punkte des Regierungsprogramms:

- Einführung eines zweiten kostenfreien Kindergartenjahrs für 4- bis 5-Jährige
- frühzeitige gesamtheitliche Erfassung des Entwicklungsstands bei 4- bis 6-Jährigen: bei fehlender Nutzung des Kindergartenangebots wird ein zweites Kindergartenjahr verpflichtend festgelegt
- Ausbau des Angebots der sprachlichen Frühförderung; gezielte Förderung in der Unterrichtssprache Deutsch und Gewährleistung des schnellstmöglichen Eintritts in das Regelschulsystem durch vorbereitende Klassen

5. (Aus-)Bildungspflicht
- Die fünfte Forderung betraf die (Aus-)Bildungspflicht. Der Expertenrat betonte die positiven Effekte der dualen Ausbildung, mahnte aber auch ein, das Konzept der Schulpflicht zu überdenken, wenn es nur an die Anzahl der besuchten Schuljahre gebunden wird, unabhängig von den Lernergebnissen (insbesondere Pflichtschulabschluss). Die Schulpflicht sollte durch eine Bildungspflicht bzw. einen Rechtsanspruch auf einen Pflichtschulabschluss ersetzt werden, was eine adäquate Ausbildungsmöglichkeit voraussetzt. Die Maßnahmen im Regierungsübereinkommen entsprechen diesen Forderungen:
- Fortführung und finanzielle Absicherung der Ausbildungsgarantie
 - verpflichtende Berufs- und Bildungswegorientierung sowie Evaluierung und Weiterentwicklung des Jugendcoachings
 - Weitgehende Einschränkung der jugendlichen Hilfsarbeit und Anreizmodelle zur Teilnahme an Ausbildungsmaßnahmen, Einführung einer Verwaltungsstrafe analog der Verletzung der Schulpflicht mit Wirksamkeit ab Ausbildungsjahr 2016/17
 - ausreichend niederschwellige Ausbildungsangebote auch im Zusammenhang mit der dualen Berufsausbildung; Erhöhung der Erfolgsquoten bei der Lehrabschlussprüfung
6. Weiterentwicklung des Staatsbürgerschaftsrechts
- Die sechste Forderung („Weiterentwicklung eines modernen Staatsbürgerschaftsrechts“) wurde mit dem Hinweis auf das Inkrafttreten der Novelle zum Staatsbürgerschaftsgesetz und dem Erlass eines Kriterienkatalogs für Einbürgerungen im besonderen Interesse der Republik („Promi-Staatsbürgerschaft“) nicht weiter aufgegriffen.
7. Gesundheit und Pflege
- Ebenso wurden die Forderungen des Expertenrats im Bereich Gesundheit und Pflege im Regierungsprogramm zwar berücksichtigt, aber der Konnex zur Zuwanderung nicht hergestellt.
8. Weiterführender Integrationsdialog
- Im Vergleich dazu weitgehend sinnident wurde die achte Forderung („Für einen weiterführenden Integrationsdialog“) berücksichtigt. Der Expertenrat empfahl, unterschiedlich organisierte Dialogforen einzurichten, je nach Dringlichkeit, Thema und gesellschaftlichem Kontext. Dabei soll und muss es nicht immer nur um den interreligiösen Dialog gehen, sondern auch um spezifische Fragen des Zusammenlebens. Im Regierungsübereinkommen findet sich – neben der Ankündigung der Novellierung des Islamgesetzes aus dem Jahr 1912 und der Unterstützung des entstehenden islamisch-theologischen Bachelorstudiums – auch die
- Fortführung und Institutionalisierung des interreligiösen Dialogs mit den gesetzlich anerkannten Kirchen und Religionsgemeinschaften
9. Sport, Freizeit und Ehrenamt
- Forderung neun hob Sport, Freizeit und Ehrenamt als „Integrationsmotoren“ hervor. Der Expertenrat betont die integrationspolitische Bedeutung des individuellen Freizeitsports ebenso wie des organisierten Sports und des ehrenamtlichen Engagements, denn sie fördern die Begegnung von Menschen mit und ohne Migrationshintergrund, sei es beim Mannschaftssport, bei Wettkämpfen von EinzelsportlerInnen oder bei der Erfüllung von sozialen Aufgaben. Das Regierungsübereinkommen hat diese Forderung mit folgender Ankündigung übernommen:
- Integration von Menschen mit Migrationshintergrund und Stärkung des Mädchen- und Frauensports
 - Förderung des freiwilligen gesellschaftlichen Engagements und der ehrenamtlichen Tätigkeit von MigrantInnen sowie aktive Öffnung von Vereinen gegenüber MigrantInnen
10. Verfassung als Fundament
- Die letzte Forderung des Expertenrats im Integrationsbericht 2013 betraf den Verfassungspatriotismus als ein Fundament des gesellschaftlichen Zusammenhalts. Der Expertenrat empfahl, Lehrpläne von Fächern wie Politische Bildung und Staatsbürgerschaftskunde zu modifizieren, deren Bedeutung zu erkennen und sie im Ausbildungsweg entsprechend zu verankern. Eingang ins Regierungsprogramm fand:

- Einrichtung eines Lehrstuhls für Politische Bildung und Verankerung der Politischen Bildung als Pflichtmodul ab der 6. Schulstufe
- Förderung des Verständnisses und der Akzeptanz der EU-Grundrechte

Mit Genugtuung kann der Expertenrat insgesamt festhalten, dass sich sehr viele seiner Anregungen und Forderungen im Regierungsübereinkommen des Jahres 2014 wiederfinden. In gewohnt kritisch-konstruktiver Weise wird der Expertenrat auch zukünftig die Umsetzung dieser Vorhaben beobachten.

2. Integrationsthemen im Fokus

Der Expertenrat hat im Integrationsbericht 2013 zehn Maßnahmen für die nächste Gesetzgebungsperiode benannt, die aus seiner Sicht prioritär zu behandeln sind. Eine Reihe dieser Maßnahmen hat Eingang in das Regierungsprogramm der Legislaturperiode 2013–2018 gefunden (siehe Kapitel 1). Sie sind naturgemäß noch nicht umgesetzt oder befinden sich in einer sehr frühen Phase der Umsetzung. Vier ausgewählte Maßnahmen werden im Folgenden näher erläutert. Die Maßnahme selbst, der Status quo der Umsetzung, vergleichbare Maßnahmen aus dem Ausland und wesentliche Empfehlungen für die Realisierung stehen dabei im Mittelpunkt der Darstellung.

2.1 Integration von Anfang an

Problemstellung

Die erste Maßnahme betrifft die Umsetzung des Konzepts Integration von Anfang an.¹ Integration von Anfang an ist aus der Sicht des Expertenrats ein Konzept, welches danach trachtet, integrationsfördernde Prozesse möglichst frühzeitig zu starten und aufeinander abzustimmen. Es beginnt mit Vorintegrationsmaßnahmen im Herkunftsland und endet – immer nur vorläufig – mit dem Erwerb der Staatsbürgerschaft. Integration von Anfang an sieht beispielsweise die Installierung von Integrationsbeauftragten in wichtigen potentiellen Herkunftsländern ebenso vor wie Erstanlaufstellen in Österreich („Welcome Desks“) sowie begleitende und freiwillig oder – je nach Rechtslage – verpflichtend zu besuchende Sprach- und Integrationskurse. Die institutionellen Vorkehrungen sollen nicht nur den bürokratischen Vorgang der Einwanderung erleichtern, sondern auch das Gefühl der Wertschätzung vermitteln, Rechte, Pflichten und Erwartungshaltungen klarstellen und insgesamt das Gefühl des „Willkommen-Seins“ vermitteln.

Vorintegrations-
maßnahmen im
Herkunftsland

¹ Aufgrund der Bedeutung des Konzepts Integration von Anfang an, wurde 2014 ein neues Handlungsfeld ins Leben gerufen, welches zukünftig die bisherigen sieben Handlungsfelder des NAP.I (siehe Kapitel 1) ergänzt und ebenso von zwei ExpertInnen betreut wird. Integration von Anfang an wird vom Expertenrat, ebenso wie Integration selbst, als Konzept mit wechselseitig wirkenden Komponenten verstanden, das sowohl Zuwandernde als auch die Mehrheitsgesellschaft umfasst. Während sich Zuwandernde im Rahmen von vorintegrativen Programmen und Maßnahmen bereits vor ihrer Ankunft über die Gegebenheiten in Österreich informieren, um sich von Anfang an integrieren zu können, entspricht Willkommenskultur jener Haltung, mit der die ortsanwesende Bevölkerung der zugewanderten Bevölkerung im direkten und institutionalisierten Kontakt begegnet oder begegnen sollte.

Abb. 1

Willkommens- und Anerkennungskultur im Überblick
Quelle: BAMF, modifiziert von Kenan Güngör



Steigerung der
Attraktivität
Österreichs

Ziel des Konzepts Integration von Anfang an ist die Steigerung der Attraktivität Österreichs als Einwanderungsland, die raschere gesellschaftliche Integration von Zugewanderten, aber auch eine Haltungsänderung der Institutionen, die mit zugewanderten Personen im direkten Kontakt stehen. Der Etablierung einer Willkommens- und Anerkennungskultur gehen somit ein klares Bekenntnis und eine positive Einstellung zu einer zielorientierten und erwünschten Zuwanderung voraus.

Status quo

Österreich ist bezüglich der Umsetzung des Konzepts Integration von Anfang an bereits in einigen Bereichen aktiv. Das webbasierte und damit von überall zugängliche Sprachportal des ÖIF, das Informationszentrum für akademische Anerkennung ENIC NARIC Austria, welches ebenfalls online die Möglichkeit bietet, bereits aus dem Herkunftsland sowohl die Universitätsreife als auch Universitätsabschlüsse bewerten zu lassen, sowie die Integrationsbeauftragte an der Botschaft in Ankara sind positive Beispiele.

Rasche Orientierung für NeuzuwanderInnen

Integration von Anfang an setzt sich in Österreich fort. Mit den „Welcome Desks“ des ÖIF wurde ein Angebot geschaffen, das NeuzuwanderInnen eine rasche Orientierung in Österreich ermöglicht und als zentrale Angebots-, Beratungs- und Förderdrehscheibe fungiert. Einzelne Länder und Gemeinden haben ähnliche Angebote, manche dieser Einrichtungen waren Pionierleistungen in ihrem Bereich. So bietet beispielsweise die Stadt Wien seit 2008 eine Niederlassungsbegleitung als Teil des Willkommenspakets im Rahmen von „Start Wien“ an. Ebenso werden beispielsweise in Vorarlberg von der Koordinationsstelle für Integrationsangelegenheiten zahlreiche Willkommensinformationen online zur Verfügung gestellt und darüber hinaus situationsbezogen auch Beratungen mit interkulturell kompetenten MitarbeiterInnen angeboten. Integration von Anfang an konzentriert sich auf die Handlungsfelder Sprache und Bildung sowie Arbeit und Beruf, betrifft aber auch alle anderen Handlungsfelder mit unterschiedlicher Intensität.

Internationale Beispiele

Integration von Anfang an ist als Konzept in Ländern, die keine traditionellen Einwanderungsländer sind, neu oder bisher erst teilweise realisiert (beispielsweise in Deutschland). Dennoch lohnt sich der Blick über die Grenzen, da sich in anderen Staaten Einzelmaßnahmen finden, die Bestandteil des Konzepts Integration von Anfang an sein können und an denen sich Österreich orientieren könnte. Einige solcher Maßnahmen, die Elemente der Umsetzung des Konzepts Integration von Anfang an bilden, sollen im Folgenden beispielhaft geschildert werden. Hierzu wurden neben Ländern, die eine ähnliche Zuwanderungsgeschichte und einen ähnlichen rechtlichen Rahmen wie Österreich

aufweisen, jene Länder als Vorbilder herangezogen, die aufgrund ihrer Geschichte als „klassische Einwanderungsländer“ bezeichnet werden können und daher im Bereich der Integration bereits über einen wertvollen Erfahrungsschatz verfügen. Darüber hinaus dienen auch vereinzelt Modelle aus Ländern mit geringen Zuwanderungszahlen aufgrund ihrer Relevanz im wissenschaftlichen Diskurs als Vorlagen für Österreich. Diese Beispiele sollen und können nicht zwingend ident in Österreich umgesetzt werden, sondern lediglich Mut machen und die diversen Handlungsmöglichkeiten im Integrationsbereich aufzeigen.

1. Migrations- und Integrationsportale als Entscheidungshilfe und Erstinformationsquelle

Erstinformationen im Internet

Die USA, Deutschland und viele andere Staaten stellen auf Migrations- und Integrationsportalen online Informationen über das Land, seine Geschichte, seine Geographie, über Arbeitsmöglichkeiten und Integrationsmaßnahmen zur Verfügung. Die einladenden Webseiten www.welcometousa.gov oder www.make-it-in-germany.com geben nicht nur Auskunft über freie Stellen, Sprachkurseangebote, Werte des Zusammenlebens, das Bildungssystem, Hilfe bei der Wohnungssuche und rechtliche Rahmenbedingungen, sondern motivieren auch zur Immigration. Der Vorteil dieser Portale liegt in der Zugänglichkeit von aktuellen und breit gestreuten Informationen für einen großen Kreis potentieller ZuwanderInnen.

Die australische Webseite www.immi.gov.au enthält ebenfalls alle relevanten Erstinformationen, geht aber noch einen Schritt weiter und stellt zusätzlich die Broschüre „Life in Australia“ bereit. Zuwanderungswillige sollen sich, als eine Vorintegrationsmaßnahme, mit ihren Inhalten auseinandersetzen. Die Broschüre informiert über die Historie des Landes, die Rechte und Pflichten eines Lebens in Australien, das Bildungssystem und andere für ZuwanderInnen relevante Inhalte. Im Zuge der Visabeantragung muss dann ein „Australian Values Statement“ unterzeichnet werden, das auf Werte wie die persönliche Freiheit und die Religionsfreiheit, die Anerkennung des Rechtsstaats, der Demokratie, der Gleichberechtigung oder auch des gegenseitigen Respekts verpflichtet. Auch die Rolle der englischen Sprache als verbindendes Element der australischen Gesellschaft wird darin betont.

Auf ähnliche Weise, wenn auch nicht ausschließlich webbasiert, offeriert Japan als eine Vorintegrationsmaßnahme eine Reihe von kulturellen Orientierungskursen. Potentielle ZuwanderInnen und deren EhepartnerInnen können diese Orientierungskurse, die bis zu drei Stunden dauern und über das Leben in Japan und kulturelle Besonderheiten des Landes informieren, vor der Abreise besuchen. In diesen Orientierungskurs ist ein Basissprachkurs integriert, der den Start im neuen Land erleichtern soll.

2. Berufs- und Arbeitsmarktberatung vor Einwanderung

Rascher Einstieg durch individuelle Beratung und einen indivi- duellen Integra- tionsplan

Kanada bietet nicht nur ein attraktives Migrations- und Integrationsportal an (www.cic.gc.ca), sondern führt auch eine spezifische Berufs- und Arbeitsmarktberatung vor der Einwanderung nach Kanada durch. Das „Canadian Immigrant Integration Program“ (CIIP) wurde 2007 ursprünglich als Pilotprojekt eingeführt und wird derzeit als 4-Jahresprogramm (2010–2014) fortgesetzt. Das CIIP bietet neben allgemeinen Informationen auch einen individuellen Integrationsplan mit spezieller Berufs- und Arbeitsberatung und einer Weitervermittlung an Programme in Kanada an. Der zentrale Teil des Programms bezieht sich dabei auf die Beratung zur Anerkennung von Abschlüssen. Über vier Standorte (China, Indien, Philippinen, Großbritannien) werden die CIIP-Leistungen in mehr als 25 Staaten angeboten. In einer Befragung 2010 gaben 86% der KursteilnehmerInnen

Lizenzierungsstelle für die Anerkennung von erworbenen Abschlüssen

nach dem Programmbesuch an, ein besseres Verständnis über die notwendigen Schritte bei der Jobsuche zu haben, 71% meinten, einen größeren Willen bei der Jobsuche im eigenen Berufsfeld zu entwickeln. 93% der befragten erwerbstätigen CIIP-TeilnehmerInnen konnten bereits sechs Monate nach der Einreise eine Anstellung nachweisen (vgl. Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung, 2012).

Neben diesen beratenden Vorintegrationsmaßnahmen gründete Kanada ein „Foreign Credential Referral Office“ (FCRO), um die für den raschen Einstieg in den Arbeitsmarkt ausschlaggebende Anerkennung von bereits erworbenen Abschlüssen zu erleichtern. Zentrales Element bildet die Webseite www.cic.gc.ca, die Zugang zu den Lizenzierungsstellen Kanadas eröffnet. Sie verzeichnete im Jahr 2011 fast 70% an Webbesuchen aus dem Ausland.

3. Sprach- und Orientierungskurse im Ausland

Ein drittes Element des Konzepts Integration von Anfang an stellen Sprach- und Orientierungskurse im Ausland dar, die verpflichtend oder freiwillig zu besuchen sind. Das Goethe-Institut in Deutschland und seine Partnerinstitutionen bieten aus diesem Grund an 483 Standorten in 108 Ländern Deutschkurse an (vgl. Goethe-Institut 2013).

Factbox Deutschland: Goethe-Institut

- **Vergleich mit Österreich:** 80,8 Mio. EinwohnerInnen (8,5 Mio. in Österreich)
- **Angebot:** 2012/13 gab es 17.161 Sprachkurse im Ausland mit 207.113 SprachkursteilnehmerInnen
- **Institutionen, die mit dem Goethe-Institut zusammenarbeiten:** 135 Kulturinstitute und 12 Verbindungsbüros in 92 Ländern, sowie 13 Institute in Deutschland
- **Finanzierung:** Das deutsche Auswärtige Amt fördert die Tätigkeiten des Goethe-Instituts im Rahmen seiner Zuständigkeit für die Auswärtige Kultur- und Bildungspolitik bzw. die politische Öffentlichkeitsarbeit im Ausland.

Neben der Vermittlung der deutschen Sprache offerieren die Goethe-Institute die Vermittlung eines umfassenden Deutschlandbilds durch Informationen über das kulturelle, politische und gesellschaftliche Leben. Die einzelnen Standorte gestalten dies in verschiedenen Formen, etwa durch Beratung von Nachziehenden, durch angeleitete Recherchen von KursteilnehmerInnen oder auch über das Portal „Mein Weg nach Deutschland“, wo gleichzeitig Deutsch geübt und Informationen über das Leben in Deutschland eingeholt werden können. Das Sprachkursangebot umfasst an einigen Standorten bereits berufsspezifische Kurse wie etwa „Deutsch für ÄrztInnen“; ein Kurs, durch den die kommunika-

tiven Fähigkeiten und interkulturellen Kompetenzen für das medizinische Arbeitsumfeld in Deutschland bereits im Herkunftsland gestärkt werden sollen.

4. Zentrale Anlaufstellen für ZuwanderInnen im Inland

Ein viertes Element des Konzepts Integration von Anfang an stellen Anlaufstellen für ZuwanderInnen im Inland dar, die mit den „Welcome Desks“ des ÖIF in Österreich vergleichbar sind.

In Portugal wurden „Nationale Unterstützungszentren für ZuwanderInnen“ (CNAI) gegründet (www.acidi.gov.pt), deren Aufgabe es ist, ZuwanderInnen adäquate Serviceleistungen zukommen zu lassen und die (bisher) mangelnde Koordination zwischen den einzelnen Angeboten zu verbessern.

Factbox Portugal: CNAI

- **Vergleich mit Österreich:** 10,5 Mio. EinwohnerInnen (8,5 Mio. in Österreich)
- **Standorte:** Lissabon, Porto, Faro
- **Größte Herkunftsländer der KundInnen:** Brasilien, Ukraine, Kap Verde, Rumänien, Angola
- **CNAI Inanspruchnahme:** allein 2012 waren es 334.554 KundInnen, von März 2004 bis Dezember 2012 waren es über 3 Mio. KundInnen
- **Erfolgsquote:** Externe IOM Evaluierung der CNAI 2009/10 zeigte, dass rund 96% der KundInnen mit dem CNAI Angebot „sehr zufrieden“ bzw. „zufrieden“ waren.

Durch die Zusammenarbeit von sechs Ministerien und weiteren auf den Bereich spezialisierten Unterstützungseinrichtungen wird gemeinsam Verantwortung übernommen und der Integrationsprozess praxisnah gefördert. In den Unterstützungszentren werden verschiedene Ämter und Serviceeinrichtungen praktisch unter einem Dach vereinigt, die von ZuwanderInnen besonders in der Phase der Erstintegration in einem Land häufig frequentiert werden. Ziel ist es, ZuwanderInnen ganzheitlich zu unterstützen, flexibel auf ihre Lebenssituationen eingehen zu können und somit die möglichst rasche Teilhabe an Gesellschaft und Arbeitsmarkt zu ermöglichen.

Die Behörden benutzen ein gemeinsames Datenverwaltungssystem zur Dokumentation der Vorgänge, wodurch die Digitalisierung von Daten, Dokumenten und die Kommunikation zwischen den verschiedenen Dienststellen vereinfacht, aber auch Doppelgleisigkeiten und erhöhter Kostenaufwand vermieden werden. Zu erwähnen ist auch, dass interkulturell geschulte MediatorInnen als BrückenbauerInnen zwischen den ZuwanderInnen und Behörden fungieren und dabei helfen, Zugangsbarrieren abzubauen und das gegenseitige Vertrauen zu stärken.

Umsetzungsempfehlungen

Der Expertenrat erachtet das Konzept Integration von Anfang an als einen wichtigen Ansatz, um Integrationsmaßnahmen frühzeitig und aufeinander abgestimmt zu entwickeln. Für die weitere Realisierung dieses Konzepts sind folgende Gesichtspunkte zu berücksichtigen:

1. Ausarbeitung einer längerfristigen Planungsgrundlage

Zur Umsetzung des Konzepts Integration von Anfang an empfiehlt der Expertenrat die Erstellung und Ausarbeitung einer längerfristigen Planungsgrundlage. Diese soll die Vorintegrationsmaßnahmen inhaltlich ausgestalten. Ferner sollen die Botschaften benannt werden, in denen Integrationsbeauftragte zu installieren sind. Dies wird in den wichtigsten Herkunftsländern sehr sinnvoll sein oder dort, wo Österreich besonders enge Migrationsbeziehungen unterhalten möchte. Die längerfristige Planungsgrundlage soll auch eine Verankerung der Maßnahmen in Österreich selbst beinhalten und die unterschiedlichen „Welcome Activities“ einzelner Stakeholder (Länder, Gemeinden, ÖIF, große Unternehmen, Universitäten) in die Erarbeitung einbeziehen. Wenn das Konzept Integration von Anfang an auch als ein abgestimmtes integrationsrelevantes Maßnahmenpaket verstanden werden soll, dann ist eine solche gemeinsam erarbeitete Planungsgrundlage notwendig.

2. Entwicklung eines attraktiven Migrations- und Integrationsportals

Das derzeitige Migrations- und Integrationsportal www.migration.gv.at ist eine sehr technische, inhaltlich sparsame und schlichte Webseite, die zwar wesentliche Informationen enthält, aber keine einladende Visitenkarte Österreichs darstellt. Auch sind die integrationsrelevanten Inhalte ausgesprochen knapp gehalten, das Portal informiert im Wesentlichen nur über die Rot-Weiß-Rot – Karte. Ein verbesserter Internetauftritt, vergleichbar

„Willkommens-
maßnahmen“
aufeinander
abstimmen

Digital unterstützte Behördenwege

zu jenem Kanadas, Australiens oder Deutschlands, der auch digital unterstützte Behördenwege ermöglicht, ist daher notwendig. Ein verstärkter Einsatz von E-Government soll das häufige und persönliche Erscheinen in den Botschaften reduzieren, die frühzeitige Anerkennung von Berufsqualifikationen erleichtern und die Prozesstransparenz für AntragstellerInnen erhöhen. Gemäß deutschem Vorbild könnte eine solche ausgebaut Webseite auch genutzt werden, um die Anerkennung von im Ausland erworbenen Qualifikationen zu erleichtern, die einen wesentlichen Aspekt der Vorintegration darstellt.

3. Botschaften und Auslandsinstitutionen werden zu Willkommensbehörden

Botschaften als Visitenkarte

Der Expertenrat regt an, in den kommenden Jahren bestehende Auslandsstrukturen mit Österreich-Bezug für den Integrationsprozess stärker nutzbar zu machen (z.B. Österreich-Bibliotheken, Außenwirtschaftscenter mit Handelsdelegierten, Sozialattachés, Offices for Science and Technology (STO), WIFI International, Kulturforen, etc.). Insbesondere gilt es, die Botschaften als eine Visitenkarte Österreichs zu verstehen und sie zu einer Willkommensbehörde Österreichs im Ausland und somit zur ersten Integrationsstelle für MigrantInnen weiterzuentwickeln. Dazu ist ein neues Selbstverständnis des auswärtigen Dienstes notwendig. Die Konsularabteilungen sollen die Erstinstanz einer migrations- und integrationspolitischen Kette darstellen. Sie sollen über Österreich informieren, als Ansprechpartner für kulturelle Erstorientierung fungieren und auf weitere Leistungen, wie etwa Sprachkurse, Institutionen, die „Welcome Desks“ des ÖIF und andere „Welcome Activities“ nach erfolgter Einreise in Österreich verweisen und insgesamt eine neue und freundliche Willkommenskultur transportieren.

4. Vorintegrationsmaßnahmen auch für EU-BürgerInnen bereitstellen

Sprach- und Orientierungskurse

In Hinblick auf die Konzeption von Vorintegrationsmaßnahmen gilt es, auch Augenmerk auf EU-BürgerInnen zu legen. Da deren Zuwanderungsprozess aufgrund der EU-Freizügigkeit gänzlich anders als jener von Menschen aus Drittstaaten abläuft, werden sie integrationspolitisch teilweise nicht wahrgenommen bzw. angesprochen. Dem Expertenrat erscheint dies nicht sinnvoll. Auch viele EU-BürgerInnen benötigen Sprach- und Orientierungskurse sowie Informationen über Österreich. Die Zuwanderung aus EU-Ländern ist für Österreich relevant und nimmt kontinuierlich zu, die Kenntnis der deutschen Sprache und kulturelles Orientierungswissen sind für EU-BürgerInnen ebenso bedeutend wie für Drittstaatsangehörige. Die Weiterentwicklung der Botschaften (und anderer Auslandsinstitutionen) zu Trägern der Vorintegration gilt daher auch für die österreichischen Botschaften im EU-Ausland.

5. Institutionsübergreifender Dialog zur Verankerung von Willkommenskultur in unterschiedlichen Organisationen

Von der Willkommenskultur zur Willkommensstruktur

Die Willkommenskultur, die von öffentlichen Einrichtungen ausgehen soll, beschränkt sich nicht nur auf ZuwanderInnen, sondern betrifft eine umfassende Hinwendung zu einer verstärkten Serviceorientierung von inländischen Institutionen und Behörden. Ziel soll die Institutionalisierung dieser Willkommenskultur in möglichst vielen bestehenden Strukturen sein, mit denen die ZuwanderInnen, aber auch die ortsanwesende Bevölkerung generell im täglichen Leben in Berührung kommen. Willkommenskultur kann nur nachhaltig sein, wenn sie in einer Willkommensstruktur aufgeht. Der Dialog darüber soll auch dazu beitragen, eine Vernetzung zwischen den einzelnen AkteurInnen zu schaffen und Doppelgleisigkeiten an Angeboten entgegenzuwirken, bei gleichzeitiger Flexibilität und Anpassung an unterschiedliche Zielgruppen und Bedürfnisse.

2.2 Anerkennung von im Ausland erworbenen Qualifikationen

Problemstellung

Eine erfolgreiche Integration basiert maßgeblich auf einer erfolgreichen und ausbildungsadäquaten Eingliederung in den Arbeitsmarkt. Zahlreich sind die Schicksale von zugewanderten DiplomingenieurInnen, ÄrztInnen oder HandwerkerInnen, die weniger qualifizierte bzw. nicht ihrer Ausbildung entsprechende Tätigkeiten ausführen, weil die Anerkennung ihrer im Ausland erworbenen Qualifikationen zu schwierig, zu langwierig oder gar nicht möglich war. Die Europäische Kommission hat daher vielfach die erleichterte Anerkennung von Qualifikationen als ein Element eines funktionstüchtigen europäischen Arbeitsmarkts gefordert und 2005 eine Richtlinie zur Anerkennung von Berufsqualifikationen verabschiedet, die für EU/EWR-BürgerInnen und die Schweiz Anwendung findet.

Im Kern geht es bei der Anerkennung von im Ausland erworbenen Qualifikationen immer um drei unterschiedliche Aspekte: um die Anerkennung von im Ausland erzielten Schulabschlüssen bzw. Studien- und Prüfungsleistungen, um die Anerkennung von formellen Berufsabschlüssen und um die Anerkennung von informell erworbenen Qualifikationen, die zu keinem formalen und in Österreich gängigen Berufsabschluss geführt haben.

Status quo

Die Ausgangslage für die Anerkennung von im Ausland erworbenen Qualifikationen ist komplex und leider auch unübersichtlich. Unterschiedliche Institutionen sind für unterschiedliche Teilbereiche eines umfassenden Prozesses verantwortlich. Die Anerkennung der sekundären Bildungsabschlüsse bzw. die Nostrifikation von ausländischen Schulzeugnissen wird derzeit im Bundesministerium für Bildung und Frauen (BMBF) durchgeführt. Die Nostrifikation ausländischer Reifezeugnisse beruht dabei auf einem Vergleich der abgelegten Prüfungen und des besuchten Unterrichts. Kann die erfolgreiche Ablegung von Prüfungen in einzelnen Gegenständen nicht ausreichend nachgewiesen werden, so müssen entsprechende Nostrifikationsprüfungen nachgeholt werden. Je nach Schultyp sind unterschiedliche Stellen im BMBF beteiligt. Für die Anerkennung der Berufsschulzeugnisse ist ebenfalls das BMBF zuständig, die Gleichhaltung von Lehrberufen, die zur Ausübung beruflicher Tätigkeiten berechtigen, erfolgt jedoch im Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft (BMWFW).

Für die Anerkennung eines ausländischen Studienabschlusses ist das für Studienangelegenheiten zuständige Organ einer Universität bzw. das Fachhochschulkollegium verantwortlich. Kriterien der Überprüfung sind Inhalte, Umfang und Anforderungen eines österreichischen Studiums, mit dessen Abschluss die Gleichwertigkeit beantragt wird. Das für Studienangelegenheiten zuständige Organ kann das Nachholen einzelner Prüfungen verlangen, die von den antragstellenden Personen dann als außerordentliche Studierende zu absolvieren sind. Sind die Unterschiede zum österreichischen Studium zu groß, dann wird die Nostrifizierung versagt. Die davon betroffenen Personen müssen dann den Weg über Inskription und Anerkennung von Einzelprüfungen aus dem ausländischen Studium beschreiten.

Bei der formalen Anerkennung von beruflichen Qualifikationen ist zwischen reglementierten und nicht reglementierten Berufen zu unterscheiden. Reglementierte Berufe verlangen den Nachweis bestimmter Qualifikationen als eine Voraussetzung, um den jeweiligen Beruf in Österreich ausüben zu dürfen (z.B. Arzt/Ärztin). Derzeit sind 218 Berufe in

RL zur Anerkennung von Berufsqualifikationen

Anerkennungsprozess derzeit sehr komplex

Ausbildungs-
adäquaten
Berufseinstieg für
Zugewanderte
erleichtern

Österreich reglementiert. Ein formales Anerkennungsverfahren besteht in Österreich derzeit nur für den Zugang zu reglementierten Berufen. Neben diesen 218 reglementierten Berufen gibt es aber rund 1.700 nicht-reglementierte Berufe, für die ein Weg gefunden werden muss, um im Ausland erworbene Qualifikationen mit den in Österreich üblichen Qualifikationen vergleichbar zu machen. Das ist kein leichtes Unterfangen, denn es stehen zwei unterschiedliche Ziele in einem latenten Konflikt: Auf der einen Seite soll für Zugewanderte der ausbildungsadäquate Einstieg in den Arbeitsmarkt erleichtert werden, auf der anderen Seite sollen die Interessen zukünftiger ArbeitnehmerInnen oder ArbeitgeberInnen gewahrt werden, die davon ausgehen, dass eine anerkannte Berufsqualifikation inhaltlich und kompetenzmäßig dem entspricht, was in Österreich sonst über Zertifikate (Berufsabschlüsse) garantiert wird. Überlagert wird diese Anerkennung immer auch von der Frage, wo die Berufsqualifikation erworben wurde, denn es gelten innerhalb der EU andere Regelungen als außerhalb.

Seit den Empfehlungen des Expertenrats wurden bereits erste Schritte gesetzt, um Betroffenen schneller zur Anerkennung ihrer Qualifikationen zu verhelfen. Erwähnt seien hier das vom BMEIA und dem ÖIF koordinierte „Netzwerk Anerkennung“, die Webseite www.berufsanerkennung.at und die Broschüre „Anerkennungs-ABC“ sowie die Einrichtung von bundesweiten Anlaufstellen (AST) durch das Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (BMASK). Diese bieten einen serviceorientierten Einstieg in den Prozess der Anerkennung von im Ausland erworbenen Qualifikationen. Die ENIC NARIC, angesiedelt im BMWFW besteht bereits seit 30 Jahren und ist Teil der internationalen Netzwerke ENIC (European Network of Information Centres – gegründet von Europarat und UNESCO) und NARIC (National Academic Recognition Information Centres – gegründet von der Europäischen Union).

Internationale Beispiele

Die schwierige Situation im Zusammenhang mit der Anerkennung schulischer oder beruflicher Qualifikationen ist kein spezifisch österreichisches Problem. Viele andere europäische Staaten mit einem auf Zertifizierung von Qualifikationen basierenden System des Arbeitsmarkteintritts stehen vor der gleichen Herausforderung. Wie können die unterschiedlichen, im Ausland erworbenen Qualifikationen vergleichbar gemacht und anerkannt werden?

1. Gesetzliche Normierung des Anerkennungsprozesses

Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz in Deutschland

Deutschland hat 2011 ein Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz (BQFG) verabschiedet, das 2012 in Kraft getreten ist. Das BQFG gilt grundsätzlich für alle Personen, die einen Berufsabschluss im Ausland erworben haben und in Deutschland in einem Beruf arbeiten wollen, der auf Bundesebene geregelt ist. Es hebt fast alle bisher geltenden Regelungen zur Anerkennung von Berufsqualifikationen auf, die an die Staatsangehörigkeit der AntragstellerInnen anknüpften. Im Unterschied zur Richtlinie 2005/36/EG sieht es zudem auch Anerkennungsverfahren für Berufe vor, für die in Deutschland keine besonderen Zulassungsvoraussetzungen gelten (also nicht reglementierte Berufe) – allerdings nur, wenn die entsprechende Berufsausbildung auf Bundesebene gesetzlich geregelt ist. Für die Berufe, deren Zugangsberechtigungen durch Landesgesetze geregelt sind, gilt das BQFG also nicht. Daher kann es seine Wirkung erst dann vollständig entfalten, wenn die Länder sukzessive eigene Anerkennungsgesetze verabschieden, die sich an der Struktur des BQFG orientieren. Normiert wurden im BQFG ferner einheitliche Verfahrensvorschriften, ein Rechtsanspruch auf Gleichwertigkeitsverfahren innerhalb einer bestimmten Frist sowie eine jährliche statistische Erfassung der Verfahren.

Das im BQFG vorgesehene Verfahren der Überprüfung auf Gleichwertigkeit berücksichtigt nicht nur den formalen beruflichen Erstabschluss, sondern auch die später erworbenen Berufserfahrungen und andere Weiterbildungen.

Factbox Deutschland: BQFG

- **Vergleich mit Österreich:** 80,8 Mio. EinwohnerInnen (8,5 Mio. in Österreich)
- **In Kraft seit:** 1. April 2012
- **Inanspruchnahme:** bis Ende Dezember 2012 wurden bereits 10.989 Anträge gestellt (davon betrafen 79,8% reglementierte Berufe)
- **Häufigste Referenzberufe:** Arzt/Ärztin, Gesundheits- und KrankenpflegerIn sowie Zahnarzt/Zahnärztin

Individuelle Elemente wie Arbeitszeugnisse und Weiterbildungskurse werden ebenfalls einbezogen und erlauben die Beurteilung eines Gesamtbilds der Berufsqualifikationen. Zuständig dafür sind bei Ausbildungsberufen im dualen System die Kammern, bei reglementierten Berufen die für den Berufszugang zuständige Stelle, die für verschiedene Fachgebiete und in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich ist. Am Ende der Gleichwertigkeitsprüfung steht jeden-

falls ein Bescheid, in dem die Gleichwertigkeit attestiert wird oder die qualifikatorischen Unterschiede zwischen dem ausländischen und dem deutschen Berufsabschluss aufgelistet werden. Die AntragstellerInnen können die fehlenden Kompetenzen durch Nachqualifikationen ausgleichen und anschließend die Feststellung der vollen Gleichwertigkeit beantragen.

In Dänemark gibt es bereits seit dem Jahr 2001 ein Anerkennungsgesetz, welches aber nur für ausländische Bildungsabschlüsse gilt. Das dänische Anerkennungsgesetz ist deswegen hervorzuheben, weil es einen Rechtsanspruch auf ein „Assessment“ (Bewertung) beinhaltet. Die hierfür zuständige Stelle ist die „Danish Agency for Universities and Internationalisation“. Sie nimmt jährlich ca. 5.000 Assessments vor, wobei beinahe drei Viertel aller Bewertungen Qualifikationen des tertiären Sektors betreffen. Solche Assessments sind Orientierungshilfen, wie auch die Bewertungen der ENIC NARIC in Österreich, die weder für potentielle ArbeitgeberInnen noch für Behörden verbindlich sind.

2. Anerkennung durch rechtlich nicht verbindliche Gutachten

Gutachten und damit Bewertungen von Qualifikationen, die rechtlich nicht verbindlich sind, können ein wichtiges Instrument für Arbeitssuchende darstellen. Solche Gutachten sind rascher als ein formales Anerkennungsverfahren durchführbar und zeigen potentiellen ArbeitgeberInnen das Ausmaß an vorhandenen Qualifikationen auf, ohne dass die antragstellende Person den aufwendigen Weg der detaillierten Einzelüberprüfung gehen muss. Eine solche Bewertung ist in Fällen, in denen eine Anerkennung nicht möglich oder notwendig ist, eine wichtige Ergänzung zur formalen Anerkennung, sowohl als Orientierungshilfe für potentielle ArbeitgeberInnen und öffentliche Institutionen (Bildungseinrichtungen, AMS etc.) als auch für die Betroffenen.

UK NARIC ist die nationale Agentur für Bewertungen von im Ausland erworbenen akademischen und nicht-akademischen Qualifikationen im Vereinigten Königreich.² Um ein Bewertungsverfahren einzuleiten, wird online der Zweck für das Bewertungsverfahren (z.B. Zuwanderung, Hochschulstudium, Post-Graduate Ausbildung, Beruf im Hochschulbereich, Arbeitsmarkt generell etc.) und der beabsichtigte Sektor (Wirtschaft, Gesundheit, IT, Naturwissenschaften etc.), für den die Bewertung dienen soll, abgefragt. Die UK NARIC bewertet die eingereichten Unterlagen, fordert gegebenenfalls fehlende Informationen ein und stellt, gegen eine Gebühr, ein nicht verbindliches Gutachten für den

Gutachten als
Ergänzung zur
formalen Anerkennung

² Der Unterschied zu ENIC NARIC in Österreich besteht darin, dass die NARIC in London bereits jetzt als nationale Agentur für alle Formen der Bewertungen installiert ist, während in Österreich derzeit keine Möglichkeit zur Bewertung von nicht-akademischen Qualifikationen besteht.

Antragsteller aus. Anhand eines Tracking-Prozesses kann die antragstellende Person jederzeit online den Prozessfortschritt verfolgen.

3. Beratungsangebote durch Institutionen und Internetplattformen

Die schwierige und komplexe Anerkennung von im Ausland erworbenen Qualifikationen macht eine Verbesserung des Beratungsangebots notwendig. Die Informationsplattform www.anererkennung-in-deutschland.de offeriert einen guten Ersteinstieg für potentielle AntragstellerInnen auf Gleichwertigkeit einer Qualifikation. Sie fragt ab, welchen Beruf man ergreifen möchte, welchen Beruf man erlernt hat und in welchem Staat die berufliche Qualifikation stattfand und liefert dann die entsprechenden Informationen über die Stellen, an die man sich wenden soll. Unterstützt wird das Beratungsangebot durch das Förderprogramm „Integration durch Qualifizierung (IQ)“, das in 70 Städten Deutschlands Anlaufstellen betreibt. Diese bieten Informationen zu den Verfahren der beruflichen Anerkennung und verweisen Anerkennungsinteressierte an die für ihr Anliegen zuständige Stelle. Im Vergleich zu Österreich ist die breite regionale Streuung positiv anzumerken.

4. Anerkennung durch die Praxis

Die Zertifizierung beruflicher oder schulischer Qualifikationen stellt eine Art Garantieerklärung der öffentlichen Hand dar. Sie hilft in einer für ArbeitgeberInnen schwierigen Situation, nämlich zum Zeitpunkt der Einstellung bereits abschätzen zu müssen, was jemand im Laufe der späteren Erwerbstätigkeit zu leisten imstande ist. Auf eine gleichsam umgekehrte Beweisführung zielt eine Reihe von Projekten ab, die dem Arbeitsgeber das Risiko der Einstellung eines Arbeitnehmers mit nicht zertifizierter Qualifikation abnimmt. Zu nennen ist dabei das Projekt „Geh Deinen Weg“, welches von der Deutschlandstiftung initiiert und finanziert wird. Das Projekt wendet sich an junge Menschen mit Zuwanderungsgeschichte zur Förderung von Karrierewegen durch Vernetzung und Information. Es hilft bei der Vermittlung von Ausbildungsplätzen und Praktika und es vernetzt über Events und Seminare junge Menschen mit großen Unternehmen in Deutschland.

Factbox Österreich: „Du kannst was“

- **Angebotene Berufe:** Metallbearbeitung, UniversalschweißerIn, Koch/Köchin, Landschaftsgärtnerei, MaurerIn, Einzelhandel, Tischlerei, EDV-Technik
- **Erfolgsquote:** 83,72%
- **Inanspruchnahme:** ¾ der TeilnehmerInnen sind ÖsterreicherInnen, ¼ hat Migrationshintergrund

Das Projekt „Geh Deinen Weg“ entspricht dem österreichischen Projekt „Du kannst was!“. Dabei wird in Kooperation zwischen der Wirtschaftskammer Österreich (WKO) und der Arbeiterkammer (AK) in Oberösterreich, Salzburg und im Burgenland Personen, die zwar über keinen formalen Berufsabschluss, jedoch über praktische Vorkenntnisse und mannigfaltige Erfahrungen in bestimmten Lehrberufen verfügen, über eine Kompetenzfeststellung und ergänzende Weiter-

bildung der Lehrabschluss ermöglicht.

Umsetzungsempfehlungen

Das Regierungsübereinkommen kündigt ein Anerkennungsgesetz an und signalisiert damit die Bereitschaft, die im Ausland erworbenen Qualifikationen und Kompetenzen von MigrantInnen rascher, weniger bürokratisch und umfassender anzuerkennen. Der Expertenrat erachtet dies als eine wichtige und zielführende Maßnahme, die zwar spät kommt, aber umso notwendiger ist. Bei der Realisierung dieses Anerkennungsgesetzes – und darüber hinaus – sind folgende Gesichtspunkte zu berücksichtigen.

1. Anerkennung von formaler Qualifikation und Berufsqualifikation institutionell nicht trennen

Regelung für alle
Bildungs- und
Berufsbereiche
schaffen

Das deutsche Anerkennungsgesetz fokussiert sich auf die Anerkennung beruflicher Qualifikationen und lässt – was auch mit der Kulturhoheit der Länder zusammenhängt – die schulischen Qualifikationen außer Betracht. Eine gemeinsame Regelung von formaler und beruflicher Qualifikation wäre nicht möglich gewesen. Österreich sollte jedenfalls die Gelegenheit nutzen, eine umfassende Regelung zu schaffen, die Standards setzt und keine Bildungs- und Berufsbereiche ausklammert. Mit der Diskussion über das Anerkennungsgesetz und der nachfolgenden Vollzugspraxis wird zugleich die Transparenz des gesamten Bildungssystems auf nationaler und internationaler Ebene erhöht.

2. Institutionelle Neuordnung – Beseitigung des „Zuständigkeitsdschungels“

Einen Überblick über die österreichischen institutionellen Strukturen und Zuständigkeiten im Anerkennungsbereich zu erhalten, ist eine große Herausforderung. Dazu kommt, dass die behördliche Zuständigkeit bei EU/EWR-BürgerInnen und Drittstaatsangehörigen je eine andere ist. Das sollte aufgehoben werden. Am besten sollte eine einzige Stelle geschaffen werden, an die sich EU/EWR-BürgerInnen sowie Drittstaatsangehörige zur Einleitung eines Anerkennungsverfahrens, mit dem Ziel des Eintritts in den Arbeitsmarkt, wenden können. Eine solche zentrale Stelle, etwa eine Bundesagentur für die Anerkennung und Bewertung von Bildungsabschlüssen und Kompetenzen, muss eine Drehscheibenfunktion zu allen zuständigen Behörden wahrnehmen.

Zentralisierung
von Kompetenzen

Im föderalen Österreich, mit der aus der Bundesverfassung resultierenden komplexen Kompetenzverteilung, stellt dies ein ambitioniertes Ziel dar. Der Expertenrat ist sich der Rahmenbedingungen bewusst, weist aber auf den Mehrwert einer Zentralisierung von Kompetenzen für die Betroffenen hin. Sinnvollerweise muss dies mit der Möglichkeit einhergehen, Anerkennungen bzw. Bewertungen auch in nicht reglementierten bzw. nicht-akademischen Berufen zu beantragen. Transparenz ist gerade im Integrationsbereich von großer Bedeutung, damit ZuwandererInnen die Mechanismen in Österreich schnell erfassen können.

3. Rechtsanspruch auf Verfahren innerhalb von Fristen

Ein Rechtsanspruch auf Anerkennungs- und Bewertungsverfahren muss eine gesetzliche Verankerung finden. Nicht nur für ArbeitnehmerInnen, sondern insbesondere auch für ArbeitgeberInnen ist die Vergleichbarkeit der Qualifikationen zum österreichischen Referenzberuf von großer praktischer Bedeutung.

Einleitung der
Verfahren bereits
im Herkunftsland

In reglementierten Berufen muss häufig zuerst um formale Anerkennung der im Ausland erworbenen Qualifikationen angesucht werden, bevor der Berufszugang in Österreich beantragt werden kann. Diese „doppelten Wege“ stellen einen großen Zeitverlust für MigrantInnen dar. Daher muss das Verfahren nicht nur vereinheitlicht, sondern auch deutlich verkürzt werden. Anerkennungs- und Bewertungsverfahren sollten bereits vom Herkunftsland aus eingeleitet werden können, was für die Betroffenen eine erhebliche Erleichterung darstellen würde.

Hinsichtlich der Fristen für Verfahren zur Anerkennung der Berufsqualifikationen enthält die Richtlinie 2005/36/EG klare Vorgaben. So müssen beispielsweise Verfahren für die Prüfung eines Antrags auf Zulassung zu einem reglementierten Beruf innerhalb einer Frist von drei Monaten abgeschlossen sein. Diese eindeutigen Verfahrensbestimmungen sollten zum Zweck der Transparenz und Beschleunigung der Verfahren auch in ein österreichisches Anerkennungsgesetz aufgenommen werden.

4. Anerkennungskriterien definieren und festlegen

Erstellung eines Kriterienkatalogs

Um den Anerkennungsprozess sowohl für verfahrensdurchführende Stellen, als auch für AntragstellerInnen transparenter zu gestalten, wird empfohlen, dass alle Branchen einen übersichtlichen Kriterienkatalog bereitstellen, anhand dessen sich Betroffene schon vor Antragstellung ein Bild davon machen können, wo sie mit ihren mitgebrachten Qualifikationen stehen und welche Qualifikationen sie eventuell noch nachholen müssen. In die Verbesserung von Anerkennungsprozessen sollen auch die Ergebnisse bezüglich non-formaler und informeller Bildungsprozesse aus der „Strategie zum lebensbegleitenden Lernen in Österreich“ einfließen. Es soll so ermöglicht werden, auch Berufserfahrungen in diesem Prozess zu berücksichtigen. Somit können erforderliche Ausgleichs- oder Anpassungsmaßnahmen bzw. Ergänzungsprüfungen standardisiert und sowohl breitenwirksamer als auch kostengünstiger angeboten werden.

Eine solche „Katalogisierung“ der notwendigen Kernkompetenzen kann auch dabei helfen, eine Teilanerkennung im Sinne der EU-Berufsanerkennungsrichtlinie zu ermöglichen: Die Richtlinie 2013/55/EU sieht dabei die Möglichkeit eines partiellen Berufszugangs vor, wenn sich die bestehenden Kompetenzen objektiv von anderen Tätigkeiten des (reglementierten) Berufs trennen lassen.

5. Statistisches Monitoring implementieren

Einheitliche Datenerfassung

Ein großes Defizit ist derzeit die mangelhafte Datenlage. Die tatsächlichen Antragszahlen oder die Anzahl positiver bzw. negativer Bescheide können in den meisten Bereichen nur geschätzt werden. Analog zu Deutschland, das mit dem BQFG eine Grundlage zur einheitlichen Datenerfassung geschaffen hat, wird daher auch für Österreich eine umfassende statistische Erfassung der Anerkennungszahlen empfohlen. Diese statistische Erfassung ist schon aus Evaluierungsgründen unumgänglich und kann dazu dienen, das System der Anerkennung kritisch zu reflektieren und gegebenenfalls zu verbessern.

6. Beratungsangebot nachhaltig absichern

Bündelung der Angebote an wenigen Stellen

Schließlich erscheint es notwendig, das in den vergangenen Jahren installierte Beratungsangebot, welches sich als sehr sinnvoll herausgestellt hat, langfristig abzusichern und an wenigen Stellen zu konzentrieren. Ebenso sind die internetbasierten Informationsplattformen weiter zu entwickeln und an veränderte rechtliche Grundlagen anzupassen. Das Beratungsangebot sollte breitenwirksam und niederschwellig sein.

Der Expertenrat empfiehlt außerdem, die Kooperation zwischen staatlichen Einrichtungen, Unternehmen und NGOs zu vertiefen, damit bedarfsgerechte und praktische Lösungsmodelle für den Arbeitsmarkt entwickelt werden können. Derartige Begleitmaßnahmen müssen nicht notwendigerweise gesetzlich verankert werden, sind aber wesentlich, um das Ziel eines Anerkennungsgesetzes zu erreichen: Das Verfahren für Betroffene transparenter und einfacher zu gestalten.

2.3 Internationale Studierende für Österreich gewinnen

Problemstellung

Österreich ist für ausländische Studierende ausgesprochen attraktiv und nimmt hinsichtlich dieses Indikators eine globale Spitzenstellung ein. Gleichzeitig ist Österreich aber beim Halten der ausländischen Graduierten nur mäßig erfolgreich. Damit sich nach der steuerfinanzierten Ausbildung auch ein fiskalischer Nutzen für Österreich einstellt, sollte ein höherer Anteil an ausländischen Studierenden nach Abschluss ihres Studiums in Österreich verbleiben, ihre erworbene Qualifikation produktiv einsetzen und über ihre Steuerleistung die Ausbildungskosten refinanzieren. Es geht nicht darum, alle AbsolventInnen zum Bleiben zu verpflichten, denn was für Österreich einen Gewinn („Brain Gain“) darstellt, ist für die Herkunftsländer ein Verlust („Brain Drain“). Aber die Optionen für das Dableiben, und sollte es nur vorübergehend sein, sollten verbessert werden. AbsolventInnen sind „ideale“ ZuwanderInnen, denen man durch eine Anpassung der Bedingungen der Rot-Weiß-Rot – Karte an die Gegebenheiten des Arbeitsmarkts entgegenkommen sollte. „Aufgrund ihres Alters und Bildungsgrads ist ihr Risiko, arbeitslos zu werden und Sozialleistungen in Anspruch nehmen zu müssen, gering. Vielmehr werden sie wahrscheinlich zu NettobeitragszahlerInnen der sozialen Sicherungssysteme. In Verbindung mit anderen politischen Maßnahmen kann die Förderung des Verbleibs internationaler Studierender Engpässe auf dem Arbeitsmarkt des Aufnahmelandes abfedern und die Folgen der alternden Gesellschaft mildern. Darüber hinaus können internationale Studierende einen wertvollen Beitrag dazu leisten, die wirtschaftlichen und kulturellen Beziehungen zwischen Herkunfts- und Aufnahmeland zu kräftigen.“ (SVR 2012, S. 9)

Anpassung der Rot-Weiß-Rot – Karte für StudienabsolventInnen

In Staaten wie Australien geht es beim Ansprechen und Halten der ausländischen Studierenden nicht nur um ein fiskalpolitisches Nullsummenspiel, sondern darüber hinaus um die Etablierung eines relevanten Wirtschaftssektors. Die Voraussetzung dafür ist allerdings die Erhebung von Studiengebühren. 30% der Studierenden in Australien kommen aus anderen Ländern. International gesehen ist Australien Gastland für 6% der internationalen Studierenden weltweit und steht damit nach den Vereinigten Staaten (16%) und Großbritannien (13%) an dritter Stelle. Bildung ist mittlerweile durch den großen Anteil an internationalen Studierenden zum „Exportsektor“ in der Höhe von rund \$ 14 Milliarden (Studiengebühren und Wertschöpfung durch Lebenserhaltungskosten) geworden (Zahlen für 2012/13). Auch für australische Studierende ist die Hochschule seit Ende der 1980er Jahre mit der Einführung des „Higher Education Contribution Scheme (HECS)“ kostenpflichtig, wobei die Möglichkeit der Beziehung von Stipendien besteht.

Status quo

Der Anteil an internationalen Studierenden in Österreich ist im Vergleich zu anderen OECD-Ländern überdurchschnittlich hoch und lag im Studienjahr 2012/13 bei rund 25% aller Studierenden. Damit zählt Österreich mit Australien, Neuseeland, Schweiz und Großbritannien zu jenen OECD-Staaten, die den höchsten Anteil an ausländischen Studierenden aufweisen. Ein Großteil der ausländischen Studierenden an österreichischen Universitäten stammt aus Deutschland und Italien (hier vor allem aus Südtirol) sowie aus der Türkei, gefolgt von Staaten des östlichen und südöstlichen Europas.

Nach Beendigung des Studiums wollen nur 28% der befragten ausländischen Studierenden laut Studierendensozialerhebung in Österreich bleiben, deutlich weniger als in Kanada, Frankreich oder Australien. Ob diese Verbleibabsicht realisiert wird, geht aus

Hoher Anteil an ausländischen Studierenden

Refinanzierung der Ausbildungskosten durch höhere Verbleibquoten

der Datenlage nicht hervor. Vor allem Studierende aus Italien (Südtirol), Deutschland und der Türkei planen, so die Studierendensozialerhebung, nach ihrem Abschluss in Österreich in ihr Herkunftsland zurückzukehren. Nach Studiengruppen differenziert liegen an erster Stelle Studierende der medizinischen Berufe. Motive für die Rückkehr ins Herkunftsland betreffen hauptsächlich Familie und Partnerschaft, gefolgt von schwierigen beruflichen Perspektiven in Österreich. Um die von der öffentlichen Hand getragenen Ausbildungskosten zu refinanzieren, müsste die Verbleibquote von 28% auch tatsächlich realisiert werden (bei einer minimalen Aufenthaltsdauer in Österreich von 4,5 Jahren, damit der fiskalische Nutzen die öffentlichen Bildungsausgaben übertrifft) (vgl. Prognos 2013).

Die Rot-Weiß-Rot – Karte ist das aufenthaltsrechtliche Instrument, das den Verbleib von internationalen StudienabsolventInnen aus Drittstaaten steuert. Der Anteil an Rot-Weiß-Rot – Karten für StudienabsolventInnen, machte 2013 lediglich 11% der insgesamt in diesem Jahr vergebenen Rot-Weiß-Rot – Karten aus. Im Vergleich dazu entfielen 61% auf unselbständige Schlüsselkräfte. Die Rot-Weiß-Rot – Karte für StudienabsolventInnen ist im Vergleich zu den anderen Zielgruppen dieses Aufenthaltstitels weniger erfolgreich. Dies liegt u.a. daran, dass die Kriterien faktische Hürden für ausländische UniversitätsabsolventInnen beinhalten. Derzeit sind BachelorabsolventInnen vom Zugang zur Rot-Weiß-Rot – Karte ausgeschlossen; darüber hinaus gibt es in bestimmten Branchen Probleme, das erforderliche Mindesteinkommen zu erreichen; auch ist die erlaubte Jobsuche von sechs Monaten nach dem Studium de facto zu kurz, da hier auch jene Zeit mit-einberechnet wird, welche die Behörde zur Bearbeitung des Antrags benötigt. Es sind daher nicht immer die fehlenden beruflichen Perspektiven, die hochqualifizierte StudienabsolventInnen dazu bewegen, Österreich nach einem erfolgreichen Studium und Integrationsprozess wieder zu verlassen, sondern auch oder vor allem bürokratische Hürden.

Internationale Beispiele

Internationale Studierende entwickeln sich immer mehr zu einer gefragten Gruppe von ZuwanderInnen und zwar aus zwei Gründen: Einerseits werden sie als willkommenen „KonsumentInnen“ der Dienstleistung „höhere Bildung“ betrachtet, die durch ihre Studiengebühren einen wesentlichen Beitrag zur Hochschulfinanzierung leisten (siehe Australien); andererseits bilden sie eine Gruppe von jungen, gut gebildeten und mit den Gegebenheiten des Gastlands bereits vertrauten qualifizierten AbsolventInnen. Erfolgreiche Einwanderungsstaaten privilegieren daher jene AbsolventInnen, die sich für einen Verbleib entschieden haben. Anhand von folgenden Bereichen kann das belegt werden.

1. Zugang zum Arbeitsmarkt während des Studiums

Während des Studiums wird den Studierenden aus Drittstaaten ein Arbeitsmarktzugang eingeräumt, der meist ohne Vorrangprüfung erteilt wird. Limitierender Faktor ist lediglich das Ausmaß der Teilzeitbeschäftigung. In Deutschland dürfen Studierende 90 ganze Tage oder 180 halbe Tage, das sind rund 14 Stunden pro Woche arbeiten und zusätzlich noch studentische Nebentätigkeiten an der Universität übernehmen. Geplant ist eine Erhöhung auf 120 ganze Tage bzw. 240 halbe Tage. In Großbritannien sind 20 Stunden pro Woche während des Semesters und Vollzeit in den Semesterferien erlaubt. In den anderen Staaten finden sich ähnliche Regelungen; nur in den Niederlanden müssen ArbeitgeberInnen für internationale Studierende eine Arbeitserlaubnis einholen, erhalten diese aber ebenfalls ohne Vorrangprüfung.

2. Aufenthaltserlaubnis für Graduierte

In Deutschland haben StudienabsolventInnen die Möglichkeit, nach ihrem Abschluss 18 Monate lang auf Jobsuche zu gehen. Bis 2012 waren es zwölf Monate, dann wurde

die Zeitspanne ausgeweitet, die AbsolventInnen gewährt wird, um eine qualifizierte Arbeit zu finden. In Deutschland wird der Aufenthalt zum Zweck der Arbeitssuche allen HochschulabsolventInnen eingeräumt, in Frankreich nur den MasterabsolventInnen und in den Niederlanden und in Großbritannien allen AbsolventInnen, wenn diese ein punktebasiertes Assessment bestehen. Während der Suchphase können die AbsolventInnen in Deutschland, den Niederlanden und Großbritannien einer Vollerwerbstätigkeit nachgehen, in Frankreich einer Teilzeitbeschäftigung im Ausmaß von 50%. Eine Vorrangprüfung für diese Erwerbstätigkeit entfällt in Großbritannien, wenn die Beschäftigung in Einklang mit der Qualifikation steht.

Factbox Deutschland: Internationale Studierende

- **Vergleich mit Österreich:** 80,8 Mio. EinwohnerInnen (8,5 Mio. in Österreich)
- **Anteil von internationalen Studierenden:** rd. 10%
- **Erfolgsquote:** rd. 25% der internationalen Studierenden aus Drittstaaten verbleiben in Deutschland
- **Wichtigste Herkunftsländer internationaler Studierender:** China, Russland, Österreich, Bulgarien, Polen, Türkei, Ukraine, Indien

In Kanada wurde ebenfalls eine Reihe von Maßnahmen getroffen, um Graduierte zu privilegieren und nach dem Studium im Land zu halten. Das Programm „Canadian Experience Class“ sieht vor, dass internationale Studierende im Land zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit verbleiben können: Nach zwei Jahren Studium und einem Jahr Berufstätigkeit in Kanada besteht die Möglichkeit, eine dauerhafte Aufenthaltserlaubnis zu erhalten. Mit dieser steht auch der Zugang zur kanadischen Staatsbürgerschaft offen (vgl. Gates-Gasse 2010).

Factbox Kanada: Internationale Studierende

- **Vergleich mit Österreich:** 35,2 Mio. EinwohnerInnen (8,5 Mio. in Österreich)
- **Anteil von internationalen Studierenden:** rd. 6%
- **Erfolgsquote:** rd. 34% der internationalen Studierenden verbleiben in Kanada
- **Wichtigste Herkunftsländer internationaler Studierender:** China, Indien, Südkorea, Frankreich, USA

Darüber hinaus wurde in Kanada eine Vielzahl von Brückenprogrammen konzipiert und implementiert, die zwar nicht speziell für internationale Studierende eingeführt wurden, aber auch die Bedürfnisse dieser Zielgruppe abdecken: Es handelt sich dabei um gezielte Berufsvorbereitungsprogramme für qualifizierte MigrantInnen in reglementierten Berufen, die das Ziel einer möglichst schnellen Arbeitsmarktintegration verfolgen. Davon ausgehend, dass Kompetenzen unterschiedlich ausgeprägt und Verständnisse von

Arbeitskultur von Land zu Land verschieden sind, sollen diese Programme auf die Bedürfnisse des kanadischen Arbeitsmarkts vorbereiten.

Umsetzungsempfehlungen

Der Expertenrat hat bereits in seinen früheren Berichten immer wieder eine Migrationspolitik eingemahnt, die dafür sorgt, dass jene qualifizierte Zuwanderung ihren Weg nach Österreich findet, die auf dem Arbeitsmarkt benötigt wird, denn dies schafft die besten Voraussetzungen für eine gelungene Integration. Das derzeit bestehende Instrument zur Steuerung der Neuzuwanderung aus Drittstaaten, die Rot-Weiß-Rot – Karte, ist daher nicht nur aus migrations-, sondern auch aus integrationspolitischen Gesichtspunkten zu sehen, zu würdigen und weiterzuentwickeln.

1. Modernisierung und Entbürokratisierung der Rot-Weiß-Rot – Karte

Rot-Weiß-Rot –
Karte auch für
Bachelorabsol-
ventInnen ermög-
lichen

Das Regierungsübereinkommen kündigt eine Modernisierung und Entbürokratisierung der Rot-Weiß-Rot – Karte an. Dazu zählen folgende Maßnahmen: Der Erwerb der Rot-Weiß-Rot – Karte für StudienabsolventInnen soll nicht auf Diplom- bzw. MasterstudienabsolventInnen beschränkt sein, sondern auch für BachelorabsolventInnen ermöglicht werden. Die Vielfalt an Beschäftigungsverhältnissen, die gerade für UniversitätsabsolventInnen typisch sind, soll bei der Berechnung der Einkommensgrenzen berücksichtigt werden (Werkverträge, freie Dienstverträge). Ebenso soll zumindest die gesetzlich vorgeschriebene Verfahrensdauer für den Erhalt der Rot-Weiß-Rot – Karte von maximal acht Wochen nicht in die sechsmonatige Frist zur Arbeitssuche nach Studienabschluss eingerechnet werden.

2. Brückenprogramme für den Übergang zwischen Studium und Arbeitsmarkt

Neben der Schaffung dieser rechtlichen Voraussetzungen bedarf es auch der Einführung von Brücken- bzw. Mentoringprogrammen, die auf Studierende zugeschnitten sind. Dabei geben Personen, die bereits über ein großes Maß an Erfahrungen und Wissen verfügen („MentorInnen“) ihre Tipps an sogenannte „Mentees“ weiter, mit dem Ziel diese für den österreichischen Arbeitsmarkt fit zu machen.

Kompetenz-
trainings für
Studien-
absolventInnen

Der Expertenrat schlägt daher vor, in Österreich bereits existierende Modellprojekte wie beispielsweise „Mentoring für MigrantInnen“ im Sinne eines Brückenprogramms zu erweitern und Kompetenztrainings gezielt für StudienabsolventInnen anzubieten. Damit könnten weiterführende Berufszertifikate erworben oder Praktika vermittelt werden. Bestehende Angebote der Universitäten, Karrierezentren und anderer AkteurInnen im Integrationsbereich sollten dabei, unter Vermeidung von Doppelstrukturen, berücksichtigt und ausgebaut werden und einen Beitrag zum erfolgreichen Übergangsmanagement vom Studium in den Arbeitsmarkt leisten (Beratungs-, Informations- und Servicepaket, Beratungsscheck, Farewell Mappe).

3. Finanzierung der Ausbildungskosten

Unterschiedliche
Regelungen zur
Finanzierung von
Universitäten und
Fachhochschulen

Bei der Zurverfügungstellung der universitären Ausbildung ist die öffentliche Hand ausgesprochen großzügig. Diese Dienstleistung wird allen, auch den ausländischen Studierenden kostenfrei (oder nach Einhebung eines minimalen Kostendeckungsbeitrags) zur Verfügung gestellt, auch wenn keine entsprechenden Steuerleistungen von den Konsumentenden selbst oder deren Eltern vorhanden sind. Das ist international unüblich, denn in vielen Staaten, auch in der Europäischen Union, werden die Studienbeiträge der ausländischen Studierenden als wichtige Finanzierungsquelle erachtet.³ Und auch innerhalb Österreichs lässt sich eine gewisse Asymmetrie beobachten: Fachhochschulen dürfen kostendeckende Studienbeiträge von Drittstaatsangehörigen verlangen, Universitäten aber nicht.

Es wird daher angeregt, auch wenn diese Angelegenheit über den originären Aufgabenbereich des Expertenrats für Integration hinausreicht, über die Frage von kostendeckenden Studienbeiträgen von Studierenden, deren Hauptwohnsitz vor der Einreise nach Österreich im Ausland lag und die keine Bildungsinländer sind, politisch in Erwägung zu ziehen. Es wird insbesondere empfohlen, Universitäten und Fachhochschulen gleich zu behandeln. Auch kann und soll überlegt werden, ob steuerliche Maßnahmen nicht dazu

³ In Schweden sind dies 12.000 Euro, in den Niederlanden 15.000 Euro und in Großbritannien 18.000 Euro jährliche Studiengebühren für Studierende aus Nicht-EU-Ländern auf Master-Niveau. Die Gebühren können sich jedoch je nach Studiengang und Institut zum Teil beträchtlich unterscheiden (vgl. SVR 2012).

beitragen können, internationale Studierende nach Studienabschluss in Österreich zu halten, nämlich über die steuerliche Absetzbarkeit von Studiengebühren nach Verbleib in Österreich.

2.4 Sprachförderung

Problemstellung

Kinder mit Migrationshintergrund bzw. mit nicht-deutscher Erstsprache haben es in Österreich oft schwerer, mit dem Durchschnitt der Kinder ohne Migrationshintergrund bzw. mit Deutsch als Erstsprache in schulischen Kompetenzen und erzielten Schulabschlüssen Schritt zu halten. Das Schulsystem ist nur eingeschränkt in der Lage, unterschiedliche Startbedingungen auszugleichen. Ganz im Gegenteil: Die Erfahrung lehrt, dass sich milieu- und herkunftsbedingte Differenzen in weiterer Folge noch verstärken. Dies ist für eine Einwanderungsgesellschaft, die gleichzeitig auch eine Wissensgesellschaft sein will, kontraproduktiv. Sprachförderung nimmt bei der Integrationspolitik einen besonderen Stellenwert ein und soll grundsätzlich dazu beitragen, die Bildungschancen von Kindern und Jugendlichen zu erhöhen.

Bildungssprachliche Fähigkeiten sind für den Bildungserfolg ausschlaggebend

Untersuchungen zeigen, dass für den Bildungserfolg nicht allgemeinsprachliche, sondern bildungssprachliche Fähigkeiten ausschlaggebend sind. Als Bildungssprache wird jenes sprachliche Register bezeichnet, mit dessen Hilfe man sich mit den Mitteln der Schulbildung ein breites und spezifisches Orientierungs- und Problemlösungswissen verschaffen kann (vgl. FörMig-Kompetenzzentrum Hamburg 2010).

Die Verantwortung der Vermittlung von bildungssprachlichen Kompetenzen liegt laut FörMig in erster Linie bei den Bildungsinstitutionen, insbesondere unter dem Gesichtspunkt, dass viele Herkunftsfamilien nicht oder nur ungenügend in der Lage sind, bildungssprachliche Kompetenzen zu vermitteln. Notwendig ist daher eine strukturierte und durchgängige Bildungssprachenförderung von Kindern und Jugendlichen vom Kindergarten über Vorschulen bis hin zu speziellen Vorbereitungsklassen für QuereinsteigerInnen.

Status quo

Der Anteil an Kindern und Jugendlichen mit anderen Umgangssprachen als Deutsch steigt kontinuierlich an. In den Kindergärten kam es über die letzten sechs Jahre zu einer Zunahme von 10% (in Wien sogar um rund 15%) und in den Schulen um 5% (vgl. Kindertagesheim- und Schulstatistik 2007/08 und 2012/13). Die 2012 im Zuge der Bund-Länder-Vereinbarung zur sprachlichen Frühförderung durchgeführten Sprachstandsfeststellungen zeigten, dass fast ein Viertel (18.698) der getesteten 80.191 Kindergartenkinder Sprachfördermaßnahmen benötigte, um zu ihren AltersgenossInnen aufschließen zu können. Im Vergleich zu den rund 25% der Kinder mit Sprachförderbedarf konnte über die Nachtestung jener Kinder, die bereits ein Jahr gefördert wurden, der Erfolg der Frühförderung belegt werden: Rund 80% von ihnen wiesen keinen Sprachförderbedarf mehr auf (basierend auf Zahlen aus den Ländern Burgenland, Kärnten, Niederösterreich und Vorarlberg).

Erfolge bei entsprechender Sprachförderung

Neben dieser Bund-Länder-Initiative gibt es zahlreiche private Initiativen, die sich mit der sprachlichen Frühförderung von Kindern, aber auch mit Förderungen der Mutter-

Besseres Übergangsmanagement zwischen Kindergarten und Volksschule

sprache und der Deutschkenntnisse bei Jugendlichen befassen. Viele dieser Maßnahmen, Modelle und Projekte sind jedoch punktuell und greifen nur selten ineinander. Die Sprachfördermaßnahmen im Kindergarten und jene in der Volksschule sind nicht oder nur selten gekoppelt. Ein Übergangsmanagement zwischen Kindergarten und Volksschule ist nicht durchgehend und nicht verpflichtend konzipiert. Ursachen dafür sind sowohl in den bestehenden Datenschutzbestimmungen zu finden als auch im Fehlen eines durchgängigen Sprachförderkonzepts vom Kindergarten bis zur Sekundarstufe I (5.–10. Schuljahr) für alle Kinder und Jugendliche, deren Sprachkompetenz nicht ausreichend ist.

Eine gesamtheitliche Betrachtung des Themas im Sinne einer durchgängigen Sprachförderung erscheint jedenfalls notwendig, denn positive Effekte von Sprachfördermaßnahmen sind nur dann nachhaltig, wenn didaktische und methodische Anschlussmaßnahmen verfügbar sind und angewendet werden.

Internationale Beispiele

1. Durchgängiges Fördermodell

Hamburg hat sich bereits vor einigen Jahren der Herausforderung sprachlicher Förderung angenommen und ein durchgängiges Fördermodell entwickelt, welches auch im Hamburgischen Schulgesetz verankert wurde. Vorgesehen ist eine konsequente Verschränkung der Deutschförderung (Förderung der Bildungssprache) von Beginn des Eintritts in eine Kindertagesstätte oder Vorschulklasse bis zum Ende der ersten Sekundarstufe. Zielgruppen dieser Maßnahme sind Kinder und Jugendliche mit Sprachentwicklungsschwierigkeiten, sowohl jene mit deutscher, als auch jene mit nicht-deutscher Umgangssprache. Diese sollen durch die frühe Förderung verbesserte Lese-, Schreib- und Sprachkompetenzen als Basiskompetenzen für den Schulerfolg erwerben.

Factbox Deutschland: FörMig-Kompetenzzentrum

- **Vergleich mit Österreich:** 1,8 Mio. EinwohnerInnen in Hamburg (1,7 Mio. in Wien)
- **SchülerInnen nicht-deutscher Umgangssprache Hamburg:** 21,4% (2011), Wien: 45,1% (2012/13)
- **Erfolgsquote:** ca. 32% der geförderten Kinder brauchten nach einem Jahr keine zusätzliche Förderung mehr

Im Rahmen dieses Konzepts werden alle 4½-jährigen Kinder zu einer Erstvorstellung in die Schule geladen. Bei der Feststellung von sprachlichen Schwierigkeiten wird das Kind verpflichtet, an besonderen Sprachfördermaßnahmen teilzunehmen. Hierzu ist ein einjähriger, mindestens fünfstündiger Besuch einer Kindertagesstätte vorgesehen. Alternativ dazu kann das Kind auch ein Jahr vor Schulbeginn die Vorschule mit Möglichkeiten für spezielle Sprachförderung besuchen. Für jedes Kind wird ein individueller Förderplan erstellt, der konkrete Maßnahmen, Förderziele, Dauer und Umfang der Einzelmaßnahmen vorsieht. Der Berichtsbogen wird beim Eintritt in die Volksschule der jeweiligen Klassenlehrkraft übergeben, womit eine kontinuierliche Förderung gewährleistet wird.

Der Berichtsbogen wird beim Eintritt in die Volksschule der jeweiligen Klassenlehrkraft übergeben, womit eine kontinuierliche Förderung gewährleistet wird.

Die Sprachstandsfeststellung erfolgt einheitlich anhand eines wissenschaftlich evaluierten Verfahrens (HAVAS 5) und wird von speziell geschulten PädagogInnen durchgeführt. Die Eltern werden frühzeitig eingebunden und über notwendige Unterstützungsmaßnahmen vor der Einschulung informiert. Die Sprachstandsfeststellungen, die im Rahmen der letzten Jahre mittels HAVAS 5 durchgeführt wurden, haben ergeben, dass rund 25% aller getesteten Kinder Sprachförderbedarf haben (diese Zahl inkludiert sowohl Kinder mit deutscher als auch Kinder mit nicht-deutscher Umgangssprache). Dies deckt sich mit den bereits erwähnten Ergebnissen der Sprachstandsfeststellungen in Österreich.

Frühzeitige Einbindung der Eltern

Parallel zur frühen Sprachförderung umfasst das Hamburger Sprachkonzept einen „Family Literacy“ (FLY)-Schwerpunkt. Darunter versteht man die aktive Einbindung der Eltern in die Bildungslaufbahn und Sprachförderung der Kinder, wodurch sie ihre eigenen Sprachkenntnisse stärken können. Die FLY-Programme sind je nach Standort in Kindertagesgruppen, Vorschul- oder Volksschulklassen unterschiedlich gestaltet (etwa Eltern in der Klasse, Elterngruppen, Eltern-Kind-Gruppen außerhalb des Unterrichts oder in den additiven Sprachfördergruppen am Nachmittag). Die Eltern werden über die Möglichkeit, die PädagogInnen beim Unterrichten zu beobachten und aktiv mit Schriftsprache in Berührung zu kommen, ermutigt, an ihre vorhandenen Ressourcen anzuknüpfen und ihre Kinder aktiv zu unterstützen. Hierzu erhalten sie Anleitungen und Materialien.

Die Sprachförderung in der Volksschule baut auf der vorschulischen Sprachförderung auf. Bei besonderem Sprachförderbedarf werden spezielle Angebote zur Sprachförderung geschaffen. Die Lehrkräfte werden von SprachlernkoordinatorInnen unterstützt, die im Rahmen eines Zusatzstudiums bzw. einer Fortbildungsmaßnahme für den Bereich Deutsch als Zweitsprache (DaZ) ausgebildet sind. Diese sind für die Erstellung von Förderkonzepten und der individuellen Förderpläne zuständig sowie für Elternarbeit koordinierend tätig. Auch in der Sekundarstufe I wird angesichts der steigenden sprachlichen Anforderungen des Fachunterrichts weitere Förderung im Rahmen eines schulspezifischen Sprachförderkonzepts angeboten und erfolgt ähnlich dem Ablauf in Volksschulen.

Vorbereitungs- klassen für Quer- einsteigerInnen

Die Besonderheit des Hamburger Ansatzes besteht nicht nur in der durchgängigen Sprachförderung, sondern auch darin, dass QuereinsteigerInnen, die im Laufe der Volksschule oder Sekundarstufe I nach Deutschland kommen, im Rahmen des gesamten Konzepts berücksichtigt werden. Diese SchülerInnen werden vor Eintritt in den Regelunterricht in sogenannten Vorbereitungsklassen zusammengefasst. Dort werden sie ein Jahr lang nach einem speziellen Lehrplan für DaZ gefördert und erhalten Übergangsbegleitung in die Regelklasse. Nach Übertritt in die Regelklasse werden sie ein weiteres Jahr nach einem individuellen Förderplan integrativ und additiv unterstützt.

2. „Welcome Classes“/„Classes d'Accueil“ und „Settlement Workers“

Vorbereitende Vollzeitklassen

Mit Festlegung der französischen Sprache als offizielle Sprache in den 1970er Jahren führte die Provinz Quebec spezielle vorbereitende Vollzeitklassen („Welcome Classes“) für SchülerInnen ein, die neu zugewandert bzw. nicht länger als fünf Jahre in Quebec wohnhaft sind und die französische Sprache nicht (ausreichend) beherrschen.

Im Bereich der vorschulischen Förderung haben die Kinder, die die französische Sprache nicht (ausreichend) beherrschen, einen Anspruch auf eine zehnmonatige Förderung in einer „Welcome Class“, in der Volksschule beträgt das maximale Förderausmaß 20 Monate, in der High School 30 Monate. Es ist nicht notwendig, die gesamte Förderdauer in Anspruch zu nehmen, denn sobald das Lehrpersonal feststellt, dass ein Kind die notwendigen sprachlichen Fähigkeiten erlangt hat, kann es in die Regelklasse übertreten. Im Jahre 2008 besuchten 18.000 SchülerInnen (über 85% von ihnen mit Wohnsitz in Montreal) „Welcome Classes“ oder erhielten andere sprachliche Unterstützung.

Auch in Toronto werden SchülerInnen mit „English as a Second Language“ in speziellen Sprachförderprogrammen entweder während des Regelunterrichts oder in gesonderten Unterrichtseinheiten geschult. Einige kanadische Provinzen bieten Eltern und SchülerInnen Unterstützung beim Einstieg in das neue Bildungssystem durch sogenannte „Settlement Workers“ an. In Ontario etwa gab es 2010 das „Settlement Workers in Schools“ (SWIS) Programm in elf Regionen, wo über 250 Settlement Workers an 22 Schulstandorten tätig waren. In diesem Programm fungieren interkulturell kompetente IntegrationsmanagerInnen in Volks- und weiterführenden Schulen als MentorInnen und Bindeglied

zwischen LehrerInnen, Kindern und Eltern. Sie informieren neu zugewanderte Familien über das Schulsystem, geben Auskünfte über das Bildungssystem und mögliche Sprachkurse, helfen bei der Job- und Wohnungssuche und anderen Fragen, die sich Familien beim Start in Kanada stellen.

Umsetzungsempfehlungen

Derzeit besteht in Österreich weder eine angemessene Vorbereitung aller Kinder auf die Schule noch ein konzeptionell abgestimmter Plan, wie die Deutschkenntnisse gehoben werden können und gleichzeitig Mehrsprachigkeit realisiert werden kann. Der Expertenrat regt an:

1. Frühe Sprachförderung und Übergangsmanagement

Empfohlen wird die schrittweise Einführung eines zweiten, verpflichtenden Kindergartenjahrs für Kinder, die einen besonderen sprachlichen Förderbedarf aufweisen. Die Kinder sollten in einer altersadäquaten Bildungs- und Betreuungsform bei der schulischen und sozialen Integration unterstützt werden. Diese Maßnahme greift unabhängig von Staatsbürgerschaft oder Migrationshintergrund und zielt darauf ab, gleiche Startchancen in der Volksschule zu eröffnen.

Verpflichtende
Sprachförder-
gruppen

Um das übergeordnete Ziel zu erreichen, allen Kindern gleiche Startchancen im Schulsystem zu bieten, schlägt der Expertenrat vor, verpflichtende Sprachfördergruppen für jene Kinder einzurichten, bei denen über eine Sprachstandsfeststellung ein besonderer Sprachförderbedarf festgestellt wurde. Die Sprachfördergruppen haben, wenn man dem Hamburger Ansatz folgt, eine Laufzeit von einem Schuljahr. Die Gruppengröße beträgt mindestens acht, maximal 15 Kinder und der Unterricht wird von fachlich qualifizierten Personen erteilt.

Stärkere Vernet-
zung von Kinder-
garten, Volks-
schule und Eltern

Um den bestmöglichen Übergang zwischen vorschulischer Betreuung und Volksschule mit einer individualisierten Sprachförderung zu ermöglichen, ist es zudem sinnvoll, den Austausch zwischen Kindergarten und Volksschule zu stärken und die Eltern in diese Vernetzung mit einzubeziehen (Übergangsgespräche). Es wäre beispielsweise denkbar, die Eltern bereits im Kindergarten vor dem ersten Einschulungsgespräch in der Volksschule zu beraten und ihnen zu empfehlen, der Volksschule die Daten im Zusammenhang mit der Sprachförderung ihres Kinds (Ergebnisse der Sprachstandsfeststellung, Berichte zum Förderverlauf etc.) zugänglich zu machen, damit die Sprachförderung in der Volksschule (oder gegebenenfalls in der Vorschule) eine Kontinuität aufweist. Eine verstärkte Vernetzung zwischen Kindergärten, Volksschulen und Eltern ist anzustreben.

2. Individualisierte Sprachförderung in der Volksschule und der Sekundarstufe I

Kontinuierliche
Weiterführung
des Sprachförder-
konzepts

Das Sprachförderkonzept findet mit dem Eintritt in die Volksschule nicht sein Ende, sondern wird bedarfsgerecht fortgesetzt. Insbesondere für Kinder, die trotz des Besuchs von Sprachfördergruppen im Rahmen der vorschulischen Bildung, noch immer nicht über ausreichende Deutschkenntnisse verfügen, wird eine weiterführende Sprachförderung vorgeschlagen. Das oberste Ziel stellt dabei die Verbesserung der Lese-, Schreib- und Sprachkompetenzen aller Kinder als Basiskompetenzen für den nachfolgenden Schulerfolg und die weiteren Übertritte in die Sekundarstufe und später in die Ausbildung dar (vgl. Li Hamburg).

Die sprachlichen Mittel, die für die Bewältigung der unterschiedlichen Lernsituationen erforderlich sind, müssen fächerübergreifend vermittelt werden. Auf eine verstärkte In-

individualisierung bei der Festlegung von Lehrinhalten und Lernfortschritten ist zu achten. Darüber hinaus sollen für einzelne Kinder, individualisiert und allenfalls standortbezogen auch additive, freiwillige Fördermöglichkeiten bereitgestellt werden. Zur Verteilung der Ressourcen ist es notwendig, eine umfassende Sprachstandsdiagnostik auch in der Volksschule einzuführen.

Additive
Förderung
der Familien-
sprache(n)

Eine breite Sprachkompetenz ist in einer globalen Welt mit internationalen Bezügen wichtiger denn je, weshalb ein additives Angebot zur Förderung der Familiensprache(n) nicht zuletzt vor dem Hintergrund des Mehrwerts von Multilingualität für den globalen Arbeitsmarkt begrüßenswert ist. Das Angebot soll dabei ressourcenorientiert, standortbezogen oder standortübergreifend ausgestaltet sein. Damit das Angebot auch attraktiv ist, muss die Qualität der Module organisatorisch und inhaltlich gesteigert und mit einer kontinuierlichen Qualitätssicherung verbunden werden.

3. Schulische Eingliederung von „QuereinsteigerInnen“

Eine besondere pädagogische Herausforderung stellt die schulische Aufnahme von „QuereinsteigerInnen“ dar, die erst im Verlaufe der Primar- oder der Sekundarstufe I nach Österreich kommen. Ihre Aufnahme erfordert besondere Maßnahmen, die jeweils vom Grad der Deutschkenntnisse, aber auch vom schulischen Kontext abhängig sind. Das bisherige System, „QuereinsteigerInnen“ als außerordentliche SchülerInnen aufzunehmen, die in weiterer Folge ohne eine verbindliche Fördermaßnahme fehlende Deutschkenntnisse aufholen müssen, erscheint nur eingeschränkt zielführend. Stattdessen werden folgende Maßnahmen angeregt (vgl. Li Hamburg).

Einrichtung von
Vorbereitungs-
klassen

Einrichtung von Vorbereitungsklassen, wenn eine entsprechende Nachfrage in einem schulischen Einzugsbereich vorhanden ist; die Dauer der Vorbereitungsklasse richtet sich nach den Deutschkenntnissen der teilnehmenden SchülerInnen und muss nicht unbedingt dem traditionellen Beginn- und Enddatum eines Schuljahrs folgen. Die Teilnahme an Vorbereitungsklassen soll so kurz wie möglich gehalten werden, um eine rasche Integration in den regulären Klassenverband zu ermöglichen. Im Anschluss an die Vorbereitungsklasse erfolgt jedenfalls eine ergänzende und individualisierte Sprachförderung, die eine erfolgreiche Mitarbeit in der Regelklasse ermöglicht.

Die Zuweisung von Förderressourcen für die additive und individualisierte Sprachförderung erfolgt bedarfsorientiert auf der Grundlage der Anzahl der betroffenen „Köpfe“ und der Ergebnisse der Sprachstandsdiagnostik.

4. Strukturelle Rahmenbedingungen

Neben den bereits kommentierten Maßnahmen zur Hebung der Bildungsbeteiligung, zur Anhebung der Deutschkenntnisse im Bildungssystem und zum Umgang mit schulischen QuereinsteigerInnen werden folgende Maßnahmen unterstützt:

Interkulturelle
Kompetenz in der
PädagogInnen-
ausbildung

Interkulturelle Kompetenz in der LehrerInnenausbildung: Im Hinblick auf kulturell immer heterogener werdende Kindergarten- und Schulgruppen ist es dringend notwendig, die PädagogInnen bestmöglich auf die sich aus kulturellen und sprachlichen Unterschiedlichkeiten ergebende Bedürfnisvielfalt der Kinder und Jugendlichen vorzubereiten. Dabei sind die Vermittlung interkultureller Kompetenz und die Sensibilisierung in Bezug auf adäquate Fördermaßnahmen für Kinder und Jugendliche von zentraler Bedeutung.⁴

4 Hierzu gibt es interessante Ansätze (vgl.: http://www.oesz.at/sprachsensiblerunterricht/main_02.php
http://www.oesz.at/OESZNEU/main_01.php?page=0152&open=13&open2=34)

Der Expertenrat unterstützt den Vorschlag, mehr begleitendes Personal am Schulstandort einzusetzen, damit LehrerInnen mehr Freiraum gewinnen, sich ihrer eigentlichen Aufgabe zuzuwenden, nämlich einer zunehmend auch individualisierten Lehre. Angestrebt wird ein schulstandortspezifisches Netzwerk an ExpertInnen, die sowohl für den Förderunterricht als auch für soziale, psychologische und auch gesundheitliche Fragen zur Verfügung stehen.

Stärkere curriculare Abstimmung

Schließlich plädiert der Expertenrat auch für eine stärkere Koppelung und curriculare Abstimmung der Sprachfördermaßnahmen für erwachsene Personen mit Migrationshintergrund. Kritisch gesehen wird vor allem, dass oft eine Verbindung der Kursinhalte zu den Notwendigkeiten des Arbeitsmarkts fehlt. Daher begrüßt der Expertenrat die Bemühungen der Bundesländer, hier im Sinne der Zweckmäßigkeit des Einsatzes finanzieller Ressourcen und der effizienteren Förderung der Zielgruppe mehr Klarheit zu schaffen und sieht es auch als Aufgabe der betroffenen Ministerien und Sozialpartner, an einem zeitgemäßen, aufeinander abgestimmten und komplementierenden Kursangebot für erwachsene MigrantInnen mitzuwirken.

3. Im gesellschaftlichen Diskurs:

Die Integration von EU-BürgerInnen

2/3 des Zuzugs
2013 aus der EU

In den vergangenen zwei Jahrzehnten und besonders nach dem Beitritt Österreichs zur EU hat sich nicht nur die Zuwanderung intensiviert, sondern es haben sich auch die Herkunftsgebiete eindeutig in Richtung EU verschoben. Dominierten lange Zeit die Herkunftsländer der damals sogenannten „Gastarbeiterwanderung“ der 60er und 70er Jahre (vor allem aus Ex-Jugoslawien und der Türkei), so stammten im Jahr 2013 rund zwei Drittel des Zuzugs aus der EU. Trotz dieser Entwicklungen fokussiert sich die Diskussion über Integration in Österreich nach wie vor überwiegend auf Drittstaatsangehörige. EU-BürgerInnen bleiben bei dieser Diskussion meistens unbeachtet, da sie unter die Freizügigkeit fallen und damit die Integration als Normalität eines gemeinsamen Wanderungsraums assoziiert wird. Dabei lässt sich eine Abstufung in der öffentlichen Thematisierung nach dem Beitrittsdatum und einer großregionalen Verankerung beobachten. Die zugewanderten BürgerInnen der „alten“ EU14 (Mitgliedsstaaten der EU vor 2004), die im wesentlichen Westeuropa erfasst hat, bleiben integrationspolitisch unsichtbar, während jene der 2004 und noch mehr der 2007 beigetretenen Staaten des östlichen Europas ein wenig mehr an Aufmerksamkeit erfahren. Ihre Integration in den Arbeitsmarkt und die ihnen möglicherweise zukommenden Sozialtransfers werden unter dem allzu plakativen Stichwort der „Wanderung in die Sozialsysteme“ stärker thematisiert. Dabei divergieren aber veröffentlichte Meinungen über das Ausmaß dieser Sozialtransfers und die reale Entwicklung erheblich.

Ähnliche Integrationsherausforderungen

Die Erkenntnis, dass Zuwanderung auch eine Integrationspolitik zur Folge haben muss, hat sich in Österreich und vielen europäischen Staaten, erst spät durchgesetzt. Die Fehler der Vergangenheit, nämlich ZuwanderInnen ihrem Schicksal und Integration dem Zufall zu überlassen, sollten nicht wiederholt werden. Auch wenn sich EU-BürgerInnen hinsichtlich Bildung deutlich von den „Gastarbeitern“ der 60er und 70er Jahre unterscheiden, sind viele Herausforderungen präsent. Gerade im Bereich des Spracherwerbs, der gesellschaftlichen Integration, bei der Interaktion mit der Aufnahmegesellschaft und deren Offenheit für Diversität, gibt es ähnliche Herausforderungen wie bei Drittstaatsangehörigen, die frühzeitig bearbeitet werden müssen.

In der nachfolgenden Annäherung an diesen neuen Aspekt der Integrationsdebatte wird zuerst eine statische Sonderauswertung der Statistik Austria wiedergegeben. Danach werden die Ergebnisse einer Fokusgruppenbefragung von EU-BürgerInnen dargestellt, um einen Überblick über die subjektive Wahrnehmung des Integrationsprozesses von EU-BürgerInnen zu bekommen. Basierend auf diesen Analysen werden im abschließenden Kapitel erste Empfehlungen formuliert, die einen Perspektivenwechsel bzw. eine Erweiterung in Richtung Berücksichtigung von EU-BürgerInnen bei Integrationsmaßnahmen einleiten sollen.

3.1 Demographische und sozioökonomische Merkmale

Zuwanderung aus der EU28

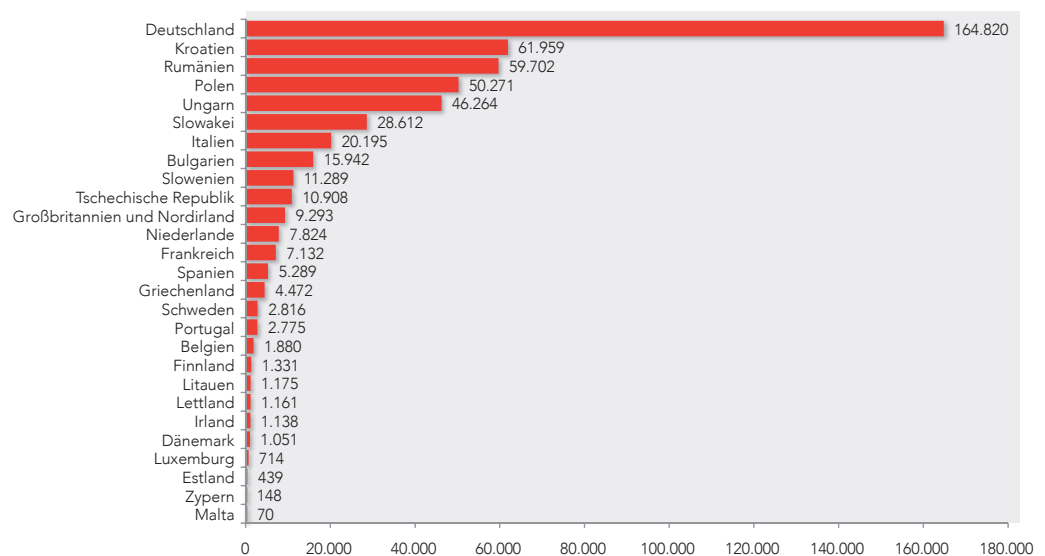
Zuwanderung aus anderen Ländern der EU ist für Österreich von großer Bedeutung. Von den rund 151.000 Zuzügen des Jahres 2013 entfielen rund 18.000 auf Wanderungen aus Deutschland, 14.900 auf Wanderungen aus Ungarn und 13.500 auf Wanderungen aus Rumänien. Betrachtet man den Bestand an ausländischen Staatsangehörigen in Österreich, so zeigt sich, dass 2013 knapp die Hälfte der Wohnbevölkerung mit ausländischer Staatsbürgerschaft (519.000 von insgesamt 1,1 Mio.) aus der EU stammte. Von den zehn, quantitativ bedeutsamsten Herkunftsstaaten, entfielen sechs auf Mitgliedsstaaten der EU (Deutschland, Kroatien, Rumänien, Polen, Ungarn und die Slowakei).

Seit 2004 hat sich die Zahl der in Österreich lebenden EU-BürgerInnen von 271.000 auf die schon erwähnten 519.000 fast verdoppelt. Diese Zunahme der ausländischen Wohnbevölkerung aus der EU ist im Falle Kroatiens einer kategorialen Änderung zuzuschreiben, denn mit dem Beitritt Kroatiens wechselten deren in Österreich wohnhaften StaatsbürgerInnen von der Kategorie „Drittstaatsangehörige“ zu EU-BürgerInnen, in allen anderen Fällen sorgte aber ein Anstieg der Zuwanderung und des positiven Zuwanderungssaldos für eine Zunahme des Bestands.

Abb. 2

Herkunft der in Österreich wohnhaften EU-Staatsangehörigen nach Mitgliedsstaat am 1.1.2014

Quelle: Statistik Austria. Statistik des Bevölkerungsstands



Diese Zunahme ist auf eine steigende Zuwanderung aus Deutschland und den „neuen“ Mitgliedsstaaten zurückzuführen, aber auch auf die steigende Zuwanderung aus den südlichen EU-Ländern. So erhöhte sich beispielsweise die Zuwanderung aus Griechenland von 2008–2013 um fast 400% (von 360 auf 1360 Personen) und aus Spanien um über 300% (von 570 auf 1820). Die anhaltende wirtschaftliche Krisensituation und insbesondere die hohe Jugendarbeitslosigkeit lassen einen weiteren Anstieg erwarten. Dazu kommt insgesamt die erhöhte Integration Österreichs in den gemeinsamen europäischen Wanderungsraum, sodass eine weitere Verschiebung der Herkunftsgebiete in Richtung EU und zu Lasten der Drittstaaten ebenso zu erwarten ist, wie eine stärker konjunkturlastige Zu- und Abwanderung und damit eine erhöhte Fluktuation der Wanderungssalden.

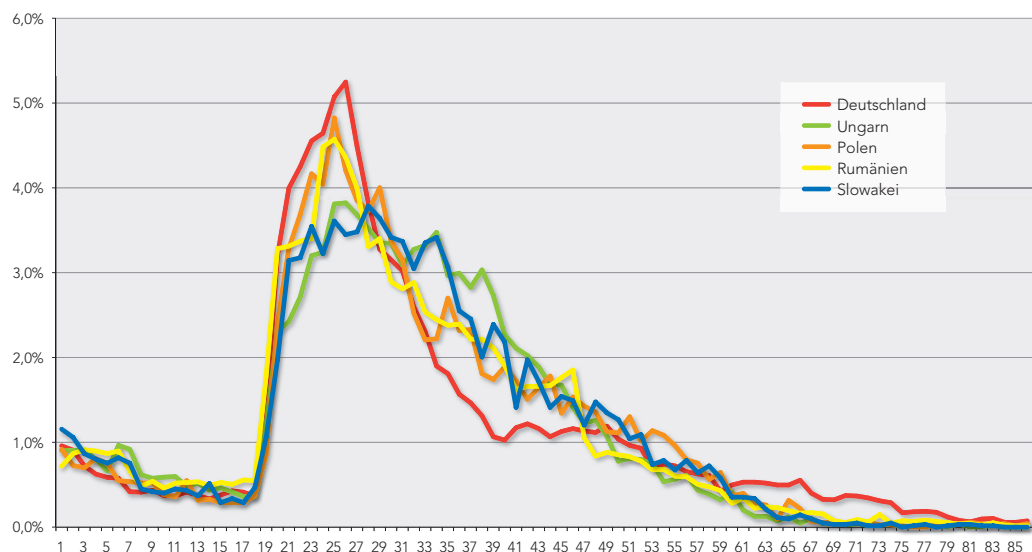
Anstieg der Zuwanderung aus EU zu erwarten

Altersverteilung der Zugewanderten

Die Altersverteilung der Zugewanderten 2013 gibt erste und grobe Hinweise auf die Wanderungsmotive. Sie zeigt eine erhebliche Konzentration der Wandernden auf die Altersgruppe der 20- bis 40-Jährigen. Die Zuwanderung aus den Mitgliedstaaten der EU ist keine familienorientierte Zuwanderung und auch keine Zuwanderung älterer Menschen, sondern überwiegend eine dominant bildungs- und arbeitsmarktorientierte. EU-BürgerInnen kommen zum Studieren nach Österreich, aber auch zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit.

Abb. 3

Altersverteilung der Zuzüge von ausgewählten EU-Staatsangehörigen 2013 (Summe der Zuzüge in jeder Gruppe = 100%)
Quelle: Statistik Austria.



Differenziert nach den wichtigsten Herkunftsstaaten ergeben sich einige Unterschiede: die Zuwanderung von EU14-Staatsangehörigen (insbesondere Deutschland) weist eine hohe Konzentration auf das junge Erwachsenenalter (19–26 Jahre) auf, was einen Hinweis auf die Bedeutung von Bildungswanderung darstellt. Bei den Staatsangehörigen der ab 2004 und 2007 beigetretenen EU-Staaten ist hingegen eine größere Bedeutung der Zuzüge der 30- bis 50-Jährigen zu erkennen. In diesen Altersgruppen geht es nicht mehr um das Studieren an österreichischen Hochschulen, sondern um die Aufnahme einer Erwerbsarbeit, was durch die erheblichen Lohnunterschiede und der höheren Arbeitslosigkeit in Ungarn, Rumänien, der Slowakei oder auch Polen erklärbar ist. Insgesamt fällt auf, dass die Altersverteilung der ZuwanderInnen aus der EU im Vergleich zur Altersverteilung der Drittstaatsangehörigen deutlich schmäler ausgeprägt ist, da sich bei Letzteren aufgrund der Bedeutung des Familiennachzugs mehr Kinder und Jugendliche und auch ältere Menschen finden. Die Bildungswanderung ist hingegen in dieser Gruppe weniger wichtig.

Höchste abgeschlossene Schulbildung

Der Bildungsstand der in Österreich wohnhaften EU-BürgerInnen unterscheidet sich maßgeblich von jenem der Bevölkerung mit österreichischer Staatsangehörigkeit. Die Zuwanderung aus der EU kann generell als „Brain Gain“ für Österreich klassifiziert werden. Im Durchschnitt verfügen nämlich ÖsterreicherInnen über niedrigere schulische Bildungsabschlüsse als Angehörige anderer EU-Mitgliedsstaaten. Während unter den EU-BürgerInnen mehr als 47% über die Matura oder einen akademischen Abschluss verfügen, trifft das nur auf rund 31% der österreichischen Staatsangehörigen zu. Die Bildungsabschlüsse für die meisten Gruppen von Drittstaatsangehörigen liegen abermals

Bildungs- und
arbeitsmarkt-
orientierte
Zuwanderung

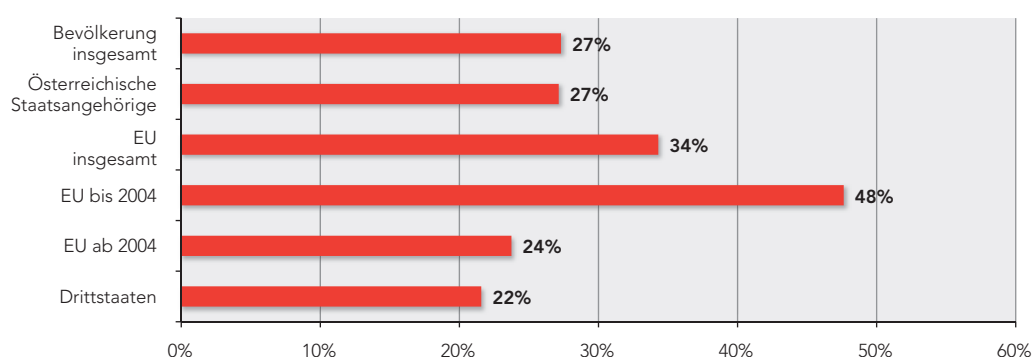
„Brain Gain“ für
Österreich

deutlich darunter. Bei deutschen Staatsangehörigen, der größten ausländischen Bevölkerungsgruppe, haben sogar mehr als die Hälfte der Zugewanderten einen Schulabschluss auf Maturaniveau oder ein Universitäts- bzw. Fachhochschulstudium abgeschlossen.

Im Vergleich aller Staatsangehörigkeiten stellen Angehörige der EU14 die Gruppe mit den höchsten formalen Bildungsabschlüssen dar. Mehr als die Hälfte der 42.000 EU-BürgerInnen aus den „alten“ EU-Staaten im Alter von 25-64 Jahren verfügt über einen Universitätsabschluss. Während bei österreichischen Staatsangehörigen rund 14% nur die Pflichtschule besucht haben, sind es bei den EU14-Staatsangehörigen weniger als ein Zehntel. Aber auch Staatsangehörige der EU-Beitrittsstaaten aus 2004 sind im Durchschnitt besser gebildet als die ÖsterreicherInnen. Mehr als die Hälfte verfügt zumindest über die Matura oder einen Universitätsabschluss (Österreich: 31%).

Abb. 4

Tertiärquote der 30–34-Jährigen nach Staatsangehörigkeit
Quelle: Statistik Austria. Mikrozensus-Arbeitskräfteüberlassung 2013, Jahresdurchschnitt über alle Wochen.



Anmerkung: Zur Tertiärquote werden nicht nur Universitätsabschlüsse (5A, 6) gezählt, sondern auch Abschlüsse aus Kollegs, Meisterschulen und Universitätslehrgängen (5B) berücksichtigt.

Der Bildungsstand der zugewanderten Personen aus den EU-Beitrittsländern von 2007 (Rumänien und Bulgarien) ist den österreichischen Staatsangehörigen am ähnlichsten: Rund zwei Drittel der Personen zwischen 25 und 64 Jahren verteilen sich auf niedrige Bildungsabschlüsse, während ein Drittel zumindest die Matura abgeschlossen hat. Dieses Erkenntnis widerspricht somit dem oftmals medial vermittelten Bild eines vorwiegenden Zuzugs niedrigqualifizierter ZuwanderInnen. KroatInnen, die jedoch mehrheitlich noch im Rahmen der Gastarbeiterwanderung nach Österreich kamen, stellen die Bevölkerungsgruppe mit den niedrigsten Bildungsabschlüssen dar. Weniger als ein Viertel hat eine, über die Lehre oder eine berufsbildende mittlere Schule hinausgehende, Ausbildung absolviert. Nichtsdestotrotz sind kroatische Staatsangehörige im Vergleich zu den Staatsangehörigen anderer Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawiens besser ausgebildet. Mehr als 40% der Staatsangehörigen aus den Nachfolgestaaten Jugoslawiens verfügen maximal über einen Pflichtschulabschluss, bei TürkInnen sind es sogar mehr als zwei Drittel.

Erwerbstätigkeit, Arbeitslosigkeit und Einkommen

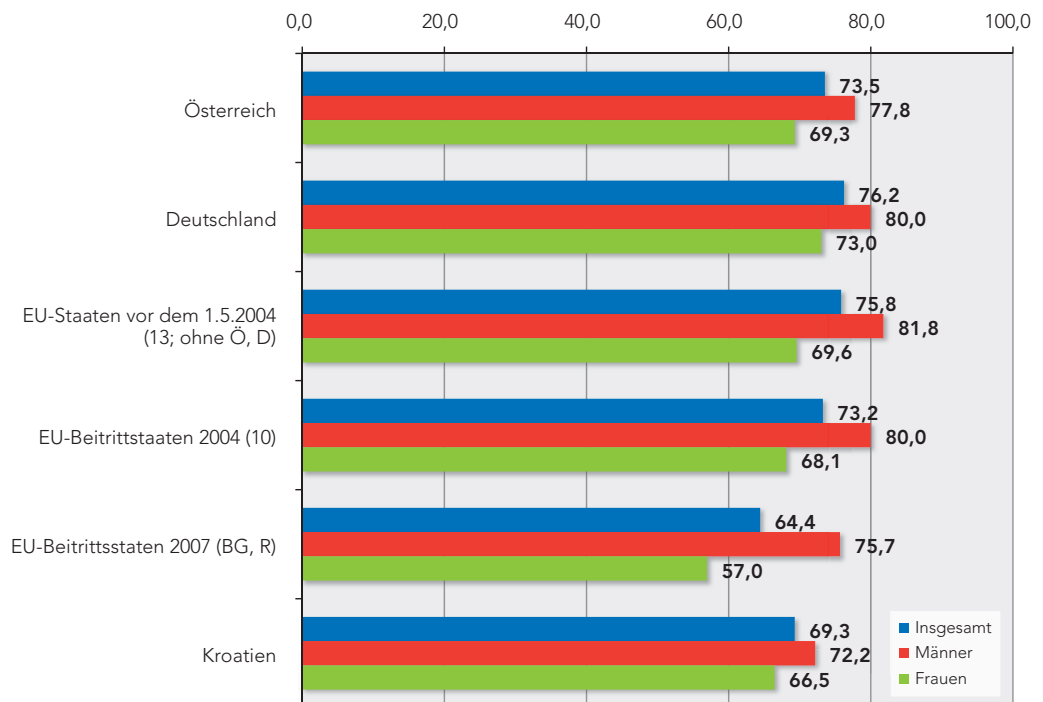
Die hohen formalen Bildungsabschlüsse der EU-ZuwanderInnen und deren altersspezifische Konzentration auf das frühe Haupterwerbsalter lassen eine hohe Erwerbsbeteiligung vermuten. Tatsächlich lag die Erwerbstätigenquote der deutschen Staatsangehörigen mit insgesamt 76% (Männer: 80%; Frauen: 73%) über dem Wert der österreichischen Staatsangehörigen von insgesamt 74% (Männer: 78%, Frauen: 69%). Auch unter den in Österreich lebenden unselbständig erwerbstätigen Staatsangehörigen aus den

Hohe Erwerbsbeteiligung von EU-ZuwanderInnen

EU-Beitrittsstaaten von 2004 war die Erwerbstätigenquote der Männer mit 80% höher als jene der Österreicher (78%). Deutlich niedrigere Erwerbstätigenquoten als die Staatsangehörigen der vor 2007 zur EU beigetretenen Staaten wiesen die Zugewanderten aus Bulgarien bzw. Rumänien (64%) sowie die kroatischen Staatsangehörigen (69%) auf.

Abb. 5

Erwerbstätigenquote nach der EU-Staatsangehörigkeit und Geschlecht, 2013
Quelle: Statistik Austria. Mikrozensus-Arbeitskräfteerhebung 2013, Jahresdurchschnitt über alle Wochen – Bevölkerung in Privathaushalten – Erwerbstätige von 15 bis 64 Jahren.



Die Arbeitslosenquote nach nationaler Definition lag 2013 in Österreich bei insgesamt 7,6%. Sowohl österreichische Staatsangehörige als auch jene der EU-15 (ohne Österreich) und der 2004 beigetretenen Staaten wiesen eine Arbeitslosenquote von lediglich 7,0% auf. Im Vergleich dazu sind die rumänischen und bulgarischen StaatsbürgerInnen deutlich stärker von Arbeitslosigkeit betroffen. Sie liegt bei beiden Herkunftsgruppen bei fast 12% und weist auch eine deutliche Steigerung in den vergangenen vier Jahren auf.

Diese herkunftsspezifische Abstufung setzt sich bei den Einkommen fort. Das mittlere Netto-Jahreseinkommen (Median) der ganzjährig Erwerbstätigen lag in Österreich 2012 bei 22.730 EUR. Während österreichischen Staatsangehörigen mit 23.346 EUR durchschnittlich ein um knapp 3% höherer Verdienst zur Verfügung stand, erreichten ausländische Staatsangehörige mit 18.808 EUR nur rund 83% des mittleren Einkommens in Österreich. Dabei verdienten jedoch BürgerInnen der vor 2004 der EU beigetretenen Staaten mit 22.657 EUR nur geringfügig weniger als das Durchschnittseinkommen in Österreich, Angehörige der seit 2004 der EU beigetretenen Staaten (inkl. Kroatien) aber deutlich weniger. Während sich die Netto-Jahreseinkommen der ÖsterreicherInnen von 2008 bis 2012 um gut 8% erhöhten, nahmen sie bei AusländerInnen nur um knapp 5% zu. Die Zunahme des Jahreseinkommens von Angehörigen der „alten“ EU-Staaten (Beitritt vor 2004) entsprach mit 8% jener der österreichischen StaatsbürgerInnen, die Steigerung des Einkommens bei Angehörigen der ab 2004 der EU beigetretenen Staaten lag jedoch nur bei knapp 4%.

3.2 Integration in Österreich: persönliche Wahrnehmungen

Fokusgruppen- befragung

Um eine Abschätzung über mögliche integrationspolitische Handlungsnotwendigkeiten geben zu können, wurde kürzlich von GfK Österreich eine qualitative Studie über die Integration von EU-BürgerInnen veröffentlicht (vgl. GfK 2014). Ziel dieser Studie war es, das Thema Integration, insbesondere den subjektiven Integrationsstand von EU-BürgerInnen aus den größten EU-Gemeinschaften in Österreich (Deutschland, Kroatien, Polen, Rumänien, Tschechische Republik und Ungarn) zu erörtern. Je EU-Community wurde eine zweistündige Fokusgruppenbefragung mit je zehn TeilnehmerInnen in der jeweiligen Muttersprache durchgeführt. Die Gruppen wurden von speziell geschulten ModeratorInnen der GfK Group geleitet.

Die teilnehmenden Personen lebten zum Zeitpunkt der Befragung seit mindestens sechs Monaten bzw. maximal 25 Jahren in Österreich und waren teilweise österreichische StaatsbürgerInnen. Bei der Zusammensetzung wurde auf ein ausgewogenes Verhältnis in Bezug auf Deutschkenntnisse, Geschlecht, Alter, Bildungsstand, Arbeitsmarktsituation und Aufenthaltsdauer in Österreich geachtet.

Im Folgenden werden die wesentlichsten Erkenntnisse der Fokusgruppengespräche zusammengefasst:

Österreich als Zielland

Österreich ist aus der Sicht der Befragten ein attraktives Zuwanderungsland. Es waren die Sicherheit im öffentlichen Raum, die Ordnung im öffentlichen Leben, die Infrastruktur und die soziale Absicherung, die von den GesprächspartnerInnen geschätzt wurden. Dazu kamen positive Aussagen über die Freundlichkeit und die Offenheit der Mitmenschen, die Kultur in Österreich und die Standortqualität der Stadt Wien. Beispielfhaft werden einige Aussagen zitiert: „Die Stimmung in der Gesellschaft ist viel besser als in Tschechien.“; „Der Staat steht hinter seinen Bürgern“; „Hier ist es super, zum ersten Mal in meinem Leben habe ich das Gefühl, das Leben hängt von mir ab und nicht von meiner Umwelt (Kroatien).“; „In der Bank hat man mich wie einen wichtigen Menschen behandelt und im Geschäft wünscht man ‚Ein schönes Wochenende‘.“

Die Gründe auszuwandern, um sich in Österreich niederzulassen, wurden ebenfalls besprochen und erwiesen sich als ausgesprochen vielfältig. Manchmal sind es die Zufälligkeiten familiärer Lebensumstände, ein anderes Mal ist es der Wunsch, in einem anderen Land zu studieren und ein weiteres Mal sind es die politischen Umstände der kommunistischen und postkommunistischen Zeit, aber auch der Gegenwart. Der am häufigsten genannte Grund für die Migration nach Österreich und damit der größte Push-Faktor war aber sicherlich die schlechte Arbeitsmarktsituation in den Herkunftsregionen. Schließlich wurde von vielen Befragten auch das gute und gebührenfreie Studienangebot als Pull-Faktor genannt („Das Studium in Wien ist wertvoller, man wird individuell und gut betreut – fühlt sich wie ein Kunde.“).

Push- und Pull-Faktoren

Die erste Zeit in Österreich

Die erste Zeit in einem zunächst noch fremden Land war für die meisten Befragten erwartungsgemäß schwierig, insbesondere auch deshalb, weil es weder Beratungsangebote gab, noch zentrale Informationsmaterialien. Unterstützung erfuhren die ZuwanderInnen in erster Linie durch ihre Familie, ihre FreundInnen, Bekannten und Arbeitskolleg-

Schwierige Phase der Erstintegration

Innen sowie aus dem Internet. In der ersten Zeit in Österreich wurden vor allem Kontakte zu Personen aus dem gleichen Herkunftsland gesucht. Mit zunehmender Aufenthaltsdauer suchten und fanden die Zugewanderten auch österreichische FreundInnen, obwohl sich gerade in der Art und Weise, wie FreundInnen und Bekannte miteinander kommunizieren, Mentalitätsunterschiede zeigen („In Polen entsteht schnell ein Gespräch, hier dauert es länger.“; „Wenn man in Ungarn auf Besuch kommt, wird der Tisch üppig gedeckt, hier gibt es oft nur Kaffee.“).

Die erste Zeit war bei vielen aber auch durch Heimweh, eine manchmal schwierige Wohnungssuche und immer wieder durch die mangelnden Deutschkenntnisse, als die bedeutendste Hürde, gekennzeichnet („Erst mit ausreichenden Deutschkenntnissen fühlt man sich heimisch.“; „Englisch reicht nicht“; „Kein Job ohne gute Deutschkenntnisse“). In der Realität zeigte sich, dass gute Deutschkenntnisse für ein attraktives Jobangebot unerlässlich waren. Aber auch dann, wenn die ZuwanderInnen Deutsch ausgezeichnet beherrschen, sind leitende Positionen aus Sicht der Befragten nur schwer erreichbar. Das trübt aber nicht den positiven Gesamteindruck, denn der österreichische Staat wird als Garant für Stabilität wahrgenommen, der es ermöglicht, bei guter Leistung auch als Arbeitskraft wertgeschätzt zu werden und einen sozialen Aufstieg zu erleben.

Bewertung und integrationspolitische Anregungen

Ziel der Fokusgruppengespräche war es, Anregungen für eine erfolgreiche Integrationspolitik zu erhalten. Unter Integration verstanden einige der Befragten so etwas wie ein „Einlassen auf die neue Gesellschaft“, das sie zur wesentlichsten Voraussetzung erhoben. Instrumentell wurde die deutsche Verkehrssprache als Schlüsselement gesehen, um sich im Land zurecht zu finden und sich integrieren zu können („Alles, was du brauchst, ist die deutsche Sprache“; „Wenn du nicht gut Deutsch sprichst, bleibt immer eine Distanz“). Beim Erlernen der Sprache fühlten sich die Personen aber auf sich allein gestellt und kritisierten, dass sie sich selbst um Sprachkurse kümmern mussten und diese teuer waren. Es waren kaum staatliche Förderungen bekannt, lediglich in der polnischen Gruppe wurde von einem EU-geförderten Sprachkurs berichtet. Es wurde mehrheitlich erwähnt, dass geförderte Sprachkurse einen wesentlichen Beitrag zu erfolgreicher Integration leisten.

In allen Fokusgruppen wurde auch das Thema des Erwerbs der österreichischen Staatsbürgerschaft angesprochen. Bei jenen wenigen TeilnehmerInnen, die bereits über die österreichische Staatsbürgerschaft verfügten und die zumeist bereits sehr lange in Österreich lebten, stand zum Erwerbszeitpunkt insbesondere die Erzielung materieller Vorteile sowie die Aufenthaltssicherheit im Vordergrund. Mit der Osterweiterung der EU und einer damit einhergehenden prinzipiellen Gleichstellung von EU-BürgerInnen fielen diese Anreize weg. Der Erwerb der Staatsbürgerschaft wurde als Ausdruck einer emotionalen Zugehörigkeit empfunden („Wenn ich Österreich als Heimatland gewählt habe und hier lebe, dann gehört die Staatsangehörigkeit dazu.“). Die meisten jener Personen, die den Prozess zum Erwerb der Staatsbürgerschaft vor den jeweiligen EU-Erweiterungen eingeleitet hatten, würden dies wohl nicht mehr tun. Aufgrund des rechtlichen Status als EU-BürgerInnen sind sie mit den österreichischen StaatsbürgerInnen nämlich praktisch gleichgestellt, weshalb zum Zeitpunkt der Fokusgruppengespräche kaum jemand überlegte, die Staatsbürgerschaft zu erwerben.

Deutsch als Schlüssel für Integration

Wenig Anreiz für Erwerb der Staatsbürger- schaft

Fazit der Studie

Positive Einstellung zu Österreich

Insgesamt haben die Fokusgruppengespräche gezeigt, dass sich die EU-ZuwanderInnen in Österreich zurzeit (sehr) wohl fühlen. Für jene, die aus dem östlichen Europa zugewandert sind, steht Österreich vor allem für Sicherheit, Ordnung, gesicherte Arbeitsplätze und eine positive Sozialpolitik. Die meisten Befragten schätzten auch die grundsätzlich freundliche Stimmung in der österreichischen Gesellschaft. Der häufigste Grund für die Migration nach Österreich waren die schlechte Arbeitssituation bzw. das unzureichende Bildungsangebot in den Herkunftsländern.

Als die wichtigste Voraussetzung für eine erfolgreiche Integration wurden ausreichende, wenn möglich „perfekte“ Deutschkenntnisse genannt. Die strukturelle Integration am Arbeitsplatz ist nahezu allen RespondentInnen gelungen, deutlich schwieriger gestaltete sich die soziale Integration und der Aufbau von Freundschaften mit ÖsterreicherInnen. Beim Erlernen der Sprache fühlten sich die Personen auf sich gestellt, man musste sich selbst um Sprachkurse kümmern und die Kostenfrage wurde als nicht unerheblich eingestuft.

Die meisten Personen planten ihre Zukunft in Österreich. Für den Verbleib in Österreich sprach hauptsächlich das „bessere Leben“. Insbesondere die Gesundheits- und Altersversorgung sowie das Bildungssystem wurden positiv hervorgehoben.

3.3 Empfehlungen: Die Integration von EU-BürgerInnen

Integrations- politische Maß- nahmen auch auf EU-BürgerInnen ausrichten

Die innereuropäische Migration bleibt derzeit noch aus vielen integrationspolitischen Konzepten ausgespart. Integrationsmaßnahmen konzentrieren sich auf Drittstaatsangehörige und dabei auf jene Gruppen, von denen man annimmt, dass sie besondere Integrationsprobleme haben. Der Expertenrat mahnt in dem Bereich einen Perspektivenwechsel ein. Staatliche und zivilgesellschaftliche Organisationen sollten sich mit ihren zahlreichen Programmen und Projekten auf die neue Realität der österreichischen Zuwanderung einstellen. Sie sollten ihre integrationspolitischen Maßnahmen entsprechend erweitern oder neu konzipieren und vermehrt versuchen, auch EU-BürgerInnen bestmöglich zu erreichen.

Der Fokus auf Drittstaatsangehörige ist zum Teil den Integrationsförderrichtlinien der EU geschuldet, die einen entsprechenden Schwerpunkt nahelegen. Es findet derzeit aber auch in anderen Ländern, allen voran Luxemburg, Deutschland und den Niederlanden ein Umdenken in diesem Bereich statt, indem auf die individuellen Bedürfnisse von MigrantInnen abgezielt wird und nicht auf die Herkunft. So stehen etwa MigrantInnen aus Rumänien und der Ukraine meist vor vergleichbaren Herausforderungen.

Darüber hinaus empfiehlt der Expertenrat, sich in den kommenden Jahren bei der Integration von EU-BürgerInnen auf die nachfolgenden Bereiche zu konzentrieren:

- Deutsch ist der Schlüssel für eine gelungene Integration – so wird es laut oben erwähnter Analyse auch von den zuwandernden EU-BürgerInnen selbst erlebt. Die Sprachförderung aller MigrantInnen in Österreich ist daher eine zentrale Maßnahme. Der Expertenrat beobachtet dabei, dass die Sprachförderlandschaft in Österreich zum Teil fragmentiert bzw. noch nicht ausreichend strukturiert ist. Diverse AnbieterInnen stellen

Das Deutschkurs- angebot besser strukturieren

für unterschiedliche Zielgruppen unter verschiedenen Fördervoraussetzungen Deutschkurse zur Verfügung, die einerseits ein zum Teil überlappendes bzw. andererseits vereinzelt ein lückenhaftes Angebot erzeugen. Auch unter Berücksichtigung des effizienten Einsatzes öffentlicher Mittel wird daher geraten, unter Begleitung des Integrationsressorts als nationale Koordinationsstelle, einen Strukturierungsprozess der Kursangebote in Österreich einzuleiten. Im Zuge dessen sollten Deutschkursinstitute in Bund, Ländern und Gemeinden ihre Verantwortung eines bedarfsgerechten Angebots wahrnehmen. Der Zugang zu Deutschkursen sollte dabei für EU-BürgerInnen attraktiver gestaltet werden.

Vorintegration auch im EU-Ausland

- Wie sich gezeigt hat, fühlen sich viele EU-BürgerInnen – wie wohl in früheren Jahren auch Drittstaatsangehörige – zu Beginn ihres Aufenthalts in Österreich auf sich alleine gestellt. Dabei benötigen EU-BürgerInnen ebenso Orientierungskurse und Informationen über Österreich. Die Kenntnis der deutschen Sprache und kulturelles Orientierungswissen sind für EU-BürgerInnen genauso bedeutend wie für Drittstaatsangehörige. Die Weiterentwicklung der Botschaften (und anderer Auslandsinstitutionen) zu TrägerInnen der Vorintegration gilt daher auch für die österreichischen Botschaften im EU-Ausland. Sie sollten stärker in den Integrationsprozess eingebunden werden und Informationen sowie Sprachkurse in Kooperation mit den Zielländern vorab bereitstellen – ohne Zwang, aber als attraktives Angebot. Die Neustrukturierung der Integrationsagenden im Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres stellt bei der institutionellen Verankerung dieser neuen Aufgaben einen Vorteil dar. Darüber hinaus sind auch die Botschaften anderer Staaten in Österreich als PartnerInnen zu gewinnen. Obwohl EU-BürgerInnen, die in Österreich leben, nur selten die Hilfe ihrer Botschaften benötigen, sind diese doch oft eine vermittelnde und zentrale Anlaufstelle. Durch kulturelle Veranstaltungen stehen viele Botschaften in Kontakt mit ihren in Österreich wohnhaften BürgerInnen. Diese Verbindungen sollten auch für die Vermittlung von Integrationsangeboten genutzt werden. So könnten Botschaften beispielsweise regelmäßige „Integrationsabende“ veranstalten und VertreterInnen von österreichischen Institutionen (ÖIF, AMS, ENIC NARIC uvm.) einladen, um ihren Staatsangehörigen spezifische Hilfestellung zu geben.

Förderstrategie der EU verändern

- Auf der europäischen Ebene sollte sich Österreich weiter bemühen, EU-Förderungen für Integrationsmaßnahmen flexibler zu gestalten und diese nicht nur für Maßnahmen, die Drittstaatsangehörige betreffen, verwenden zu dürfen. Die bisherige Förderstrategie der Europäischen Union im Integrationsbereich bezieht die innereuropäische Migration von EU-BürgerInnen nicht mit ein. Man sieht diese Migration als einen dauerhaften oder zeitweiligen Wechsel des Wohnorts von EU-BürgerInnen, die in der EU ihre Heimat haben und überall zu Hause sind. Eine spezifische Integration erscheint daher nicht notwendig, denn sie sind – so die Sichtweise – a priori integriert. Dass das aber in der praktischen Umsetzung von Integrationsarbeit anders aussieht, wird wenig thematisiert.

Versachlichung der Debatte notwendig

- Schließlich verkennt der Expertenrat auch nicht, dass die Zuwanderung der EU-BürgerInnen nach Österreich und die Öffnung des Arbeitsmarkts auch Ängste der Aufnahmegesellschaft einer „breiten Zuwanderung in unser Sozialsystem“ zur Folge haben kann. In einer kritischen Gegenüberstellung zwischen dem Recht der Freizügigkeit innerhalb eines gemeinsamen Europas und den möglichen Leistungsbezügen aus dem Sozialsystem gilt es, vorab darauf hinzuweisen, dass hier – wie bei anderen Integrationsthemen auch – die Versachlichung der Debatte in den Vordergrund treten sollte.¹

¹ So kann etwa dem oftmals medial vermittelten Bild eines besonders niedrigqualifizierten Zuzugs aus dem östlichen Europa entgegengehalten werden, dass der Bildungsstand der Zugewanderten aus den Mitgliedsstaaten der Erweiterung von 2004 bzw. 2007 jenem der österreichischen Bevölkerung besonders ähnlich ist.

So empfiehlt der Expertenrat zur Klärung der schwierigen Frage nach der Zugänglichkeit des Sozialsystems für innergemeinschaftliche ZuwanderInnen, die quantitative Dimension der Probleme zu erheben, die Vollziehungspraxis im unmittelbaren Kontakt zu den AnspruchswerberInnen zu überprüfen und gegebenenfalls einen Diskurs einzuleiten, ob und wie das bestehende System weiterentwickelt werden soll. Der inner-europäische Wanderungsraum kann nur dann funktionieren und an Attraktivität gewinnen, wenn beiden Seiten der Zuwanderungsgesellschaft vermittelt wird, was sie zu leisten und zu erwarten haben.

4. Vom Nationalen Aktionsplan zum Integrationsbericht 2014



5. Die Mitglieder des Expertenrats

Vorsitzender

Univ.-Prof. Dr. Heinz Faßmann



Heinz Faßmann, geboren in Düsseldorf, studierte Geographie und Wirtschafts- und Sozialgeschichte an der Universität Wien und promovierte 1980. Seit 2000 ist Heinz Faßmann Universitätsprofessor für Angewandte Geographie, Raumforschung und Raumordnung an der Universität Wien. Von 2006–2011 hatte er die Funktion des Dekans der Fakultät für Geowissenschaften, Geographie und Astronomie inne und ist seit Oktober 2011 Vizerektor für Personalentwicklung und Internationale Beziehungen an der Universität Wien. Prof. Faßmann ist in zahlreichen weiteren Funktionen tätig, unter anderem als wirkliches Mitglied der Österreichischen Akademie der Wissenschaften und er ist Mitglied im Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration in Berlin (seit 2010).

1. Handlungsfeld Sprache und Bildung

Prof. MMag. Dr. Ilan Knapp



Prof. Knapp, geboren in Tel Aviv/Israel, absolvierte ein musikpädagogisches Studium in Israel und Wien sowie das Studium der Betriebswirtschaft, Wirtschaftspädagogik und Wirtschaftspsychologie an der Wirtschaftsuniversität Wien. Aktuell ist er Unternehmens- und pädagogischer Leiter des JBBZ (des Jüdischen Beruflichen Bildungszentrums), Lehrbeauftragter an der Technischen Universität Wien und Vorsitzender der Sonderkommission für Zuwanderung, Gewinnung neuer Gemeindemitglieder und Integration der Israelitischen Kultusgemeinde Wien. Seit 2014 ist er der offizielle Vertreter der Jewish Agency for Israel (Sochnut) in Österreich. Weiters war Prof. Knapp langjährig tätig als Lehrbeauftragter an der Universität Wien, der WU Wien und FU Berlin. Ebenso war er vormals als Geschäftsführer des Österreichischen Instituts für Berufsbildungsforschung (ÖIBF), der EcoPlus und der NÖG Niederösterreich sowie als Parlamentarischer Berater für die Gebiete Arbeitsmarkt, Wirtschaft, Jugend, Soziales und Bildung tätig.

O. Univ.-Prof. Dr. Dr. h.c. Ruth Wodak



O. Univ.-Prof. Dr. Dr. h.c. Ruth Wodak ist seit 2004 Distinguished Professor for Discourse Studies (für Diskursforschung) an der Lancaster University, UK. Außerdem ist sie weiterhin an die Universität Wien affiliert, an der sie sub auspiciis 1974 promoviert und 1980 habilitiert hat. 1991 wurde sie als ordentliche Professorin (für Angewandte Sprachwissenschaft) an die Universität Wien berufen. Abgesehen von einer Vielzahl von Preisen, erhielt sie 1996 den Wittgenstein Preis für Elite WissenschaftlerInnen. 2010 wurde ihr ein Ehrendoktorat der University Örebro/Schweden verliehen. 2009–2011 war sie Präsidentin der Societas Linguistica Europaea, 2011 wurde ihr das Große Silberne Ehrenkreuz für Verdienste um die Republik Österreich verliehen. Sie ist Mitglied der Academia Europaea und der British Academy of Social Sciences. Ihre Forschungsinteressen betreffen vor allem Diskurs- und Textwissenschaft, Sprache, Medien und Politik, Identitäts- und Vorurteilsforschung, wie auch Migration und Sprachenpolitik.

2. Handlungsfeld Arbeit und Beruf

Univ.-Prof. Mag. Dr. Gudrun Biffl



Prof. Biffl ist seit 2008 Inhaberin des Lehrstuhls für Migrationsforschung an der Donau-Universität Krems. Sie ist Leiterin des Departments für Migration und Globalisierung und des Departments für Wissens- und Kommunikationsmanagement und seit 2010 Dekanin der Fakultät Wirtschaft und Globalisierung. Von 1975–2009 war sie als Wirtschaftsforscherin am Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO) tätig. Ihre Forschungsschwerpunkte liegen im Bereich Arbeitsmarkt, Bildung, Migration, Gender, industrielle Arbeitsbeziehungen und Institutionenwandel sowie arbeitsbedingte Krankheiten. Prof. Biffl ist Mitglied des frauenpolitischen Beirats im BMFWF, des Statistikrats von Statistik Austria und des Universitätsrats der Johannes Kepler Universität Linz.

Dr. Thomas Oliva



Dr. Thomas Oliva war langjähriger Geschäftsführer der Industriellenvereinigung Wien und des Österreichischen Verbandes der Markenartikelindustrie. Schon früh beschäftigte er sich mit Integration und Zuwanderung – unter anderem im Wiener Zuwanderungsfonds und als Vorsitzender der Wiener Zuwanderungskommission und aktuell im Forum Wien Welt Offen. Er ist Vorsitzender des Kuratoriums des Wiener Wissenschafts- und Technologiefonds (WWTF) und engagiert sich besonders im Wiener Konzert- und Kulturleben.

3. Handlungsfeld Rechtsstaat und Werte

Ao. Univ.-Prof. DDr. Christian Stadler



Prof. Stadler ist promovierter Jurist und Philosoph. Er ist seit 2000 außerordentlicher Universitätsprofessor am Institut für Rechtsphilosophie, Religions- und Kulturrecht der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Wien. Er ist u.a. Mitglied der Wissenschaftskommission (Strategisch-Sicherheitspolitischer Beirat) beim BMLVS und der Société de Stratégie (Paris). Prof. Stadler hält regelmäßig Gastvorträge an der Sicherheitsakademie des BM.I (.SIAC, Wien bzw. Wiener Neustadt), an der Theresianischen Militärakademie (MilAk, Wiener Neustadt) und an der Landesverteidigungsakademie (LVAK, Wien). Zu seinen Arbeitsschwerpunkten zählen unter anderem: Politische Philosophie der Neuzeit (Rationalismus, Idealismus, politische Romantik), Ethik der öffentlichen Sicherheit, Politische Philosophie der internationalen Beziehungen, Polemologie und Geopolitik sowie Europäische Rechts- und Verfassungskultur.

Univ.-Prof. Dr. Katharina Pabel



Dr. Pabel ist seit 2010 – nach Stationen an den Universitäten Bonn, Graz und der WU Wien – Universitätsprofessorin für Öffentliches Recht an der Johannes Kepler Universität Linz und ist dort Vorständin des Instituts für Verwaltungsrecht und Verwaltungslehre und Leiterin der Abteilung für Rechtsschutz und Verwaltungskontrolle. Sie ist Autorin zahlreicher Fachpublikationen zu verschiedenen Bereichen des Verfassungs- und Verwaltungsrechts, wobei ein besonderer Forschungsschwerpunkt im Bereich des nationalen und internationalen Menschenrechtsschutzes liegt. Prof. Pabel ist Mitglied des Advisory Committee des UN-Menschenrechtsrats.

4. Handlungsfeld Gesundheit und Soziales

Dir. Dr. Arno Melitopulos



Dr. Melitopulos, geboren in Innsbruck, absolvierte das Diplom- und Doktoratsstudium der Rechtswissenschaften in Innsbruck. Er ist seit August 2011 Direktor der Tiroler Gebietskrankenkasse (TGKK). Zuvor war er von Juni 2009 bis Juli 2011 Geschäftsführer der Gesundheit Österreich GmbH (GÖG) in Wien, als deren Mitglied er bereits seit 2008 tätig war. Von 2005 bis 2008 war Dr. Melitopulos Leiter der Abteilung Strategie und Recht in der TGKK und parallel dazu ab 2006 auch Geschäftsführer des Tiroler Gesundheitsfonds (TGF). Zwischen 2003 und 2005 wirkte er zusätzlich als Berater des Gesundheitsministeriums bei der großen Gesundheitsreform mit. Dr. Melitopulos ist Univ.-Lektor für Sozialrecht und besitzt Lehraufträge am Managementcenter Innsbruck, der Privatuniversität UMIT sowie der Medizinischen Universität in Graz.

Univ.-Prof. Dr. Wolfgang Mazal



Prof. Mazal, geboren in Wien, studierte Rechtswissenschaften an der Universität Wien, an der er 1981 promovierte und seit 1992 als Professor für Arbeits- und Sozialrecht tätig ist, dessen stellvertretender Institutsvorstand er ist. Neben breiten Lehr-, Forschungs-, und Publikationstätigkeiten u.a. in Wien, Graz, Linz, Innsbruck und Beijing zu Fragen des Arbeitsrechts, des Sozialrechts, des Medizinrechts und in Familienfragen ist Prof. Mazal auch Leiter des Österreichischen Instituts für Familienforschung an der Universität Wien, Vorsitzender des Universitätsrats der Donau-Universität Krems sowie Vizepräsident des Boards der Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung AQ.Austria.

5. Handlungsfeld Interkultureller Dialog

Dr. Hans Winkler



Dr. Winkler ist seit 2007 freier Journalist und Kolumnist der Tageszeitung Die Presse. Davor leitete er die politische Redaktion der Kleinen Zeitung, war deren Ressortleiter für Außenpolitik und wurde 1995 zum Leiter der Wiener Redaktion der Kleinen Zeitung und stellvertretenden Chefredakteur ernannt. Dr. Winkler absolvierte das Studium der Rechtswissenschaften an der Universität Graz.

WHR Prof. Dr. Günther Kienast



Prof. Kienast ist Organisationsentwickler und Begleiter von partizipativen BürgerInnenprozessen und Lehrender an der Donau-Universität Krems. Bis 2009 war er Leiter des Bereichs Politik und Verwaltung an der NÖ Landesakademie. In diesem Zusammenhang war er u.a. mit dem Aufbau einer Servicestelle für Integration an der NÖ Landesakademie betraut. Außerdem ist er Projektleiter des EQUAL-Projekts „Verschiedene Herkunft – Gemeinsame Zukunft“ zur Ausbildung von Interkulturellen MitarbeiterInnen in Kindergärten und BeraterInnen für interkulturelle Fragen in Gemeinden.

6. Handlungsfeld Sport und Freizeit

Mag. Rainer Rößlhuber



Mag. Rößlhuber ist seit 2007 Generalsekretär der Sportunion Österreich und Geschäftsführer der Sportunion pro.motion Sportservice GmbH. Von 2000–2007 war er Büroleiter in der Landesregierung Salzburg für Landeshauptmann Dr. Franz Schausberger und Landeshauptmann-Stv. Dr. Wilfried Haslauer. Er absolvierte das Studium der Rechtswissenschaften an der Karl-Franzens-Universität Graz.

Mag. Dr. Eva Grabherr



Mag. Dr. Grabherr studierte Geschichte und Judaistik an den Universitäten Innsbruck und Wien und absolvierte ein Research-PhD-Studium am Department for Hebrew and Jewish Studies des University College London. Von 1989–1990 war sie Universitätslektorin an der University of Hull (GB) und von 1990–1996 Aufbaudirektorin des Jüdischen Museums Hohenems. Von 1996–2001 forschte und lehrte sie in Wien, London, Innsbruck, Graz und München und organisierte Ausstellungsprojekte zu den Themenbereichen Jüdische Studien, Museologie, österreichische Geschichte und Politik der Gegenwart. Seit 2001 ist sie als Leiterin am Aufbau der Projektstelle für Zuwanderung und Integration okay.zusammen leben tätig. Darüber hinaus hält sie Vorträge und Seminare ab, u.a. beim Lehrgang Migrationsmanagement der Donau-Universität Krems.

7. Handlungsfeld Wohnen und die regionale Dimension der Integration

Prof. Dr. Klaus Lugger



Prof. Lugger ist seit 1989 Geschäftsführer der Neuen Heimat Tirol Gemeinnützige Wohnungs GmbH und seit 2004 Geschäftsführer der gewerblichen Tochter Innsbrucker Stadtbau GmbH. Seit 1995 ist er Aufsichtsratsvorsitzender des österreichischen Verbands gemeinnütziger Bauvereinigungen – Revisionsverband und österreichischer Vertreter in der CECODHAS, der EU-Lobby für den Nonprofit-Wohnbau. Er war Lektor an der Donau-Universität Krems und an der Universität Innsbruck und ist Verfasser von vielen Fachpublikationen.

Dipl.-Soz. wiss. Kenan Güngör



Kenan Güngör, Dipl.-Soz., Inhaber des Büros für Gesellschaft | Organisation | Entwicklung [think. difference] in Wien. Als Organisationsberater und internationaler Experte für Integrations- und Diversitätsfragen, berät und begleitet er staatliche und nichtstaatliche Organisationen auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene. Er leitete unter anderem zahlreiche integrationsbezogene Leitbildprozesse auf Länder- und Städteebene. Als strategischer Berater begleitete er unter anderem die Stadt Wien über mehrere Jahre bei integrations- und diversitätsbezogenen Themen.

8. Handlungsfeld Integration von Anfang an

Dr. Katerina Kratzmann



Dr. Katerina Kratzmann ist seit Oktober 2011 Büroleiterin des Länderbüros der Internationalen Organisation für Migration (IOM) für Österreich. Sie ist damit für sämtliche Aktivitäten und Projekte des Büros verantwortlich. Weiters ist sie Mitglied der UN Task Force zur Messung zirkulärer Migration und engagiert sich in der Lehre zu Migrationsthemen in unterschiedlichen Foren. Frau Dr. Kratzmann graduierte an der Humboldt Universität und schrieb ihre Doktorarbeit an der Universität Wien zum Thema irreguläre MigrantInnen in Österreich. Ihre Themenschwerpunkte sind irreguläre Migration und Rückkehr, Jugend und Migration, Resettlement und Integration von Flüchtlingen sowie Willkommenskultur.

Prof. Dr. Rainer Münz



Prof. Münz, geboren in Basel, leitet die Forschungsabteilung der Erste Group Bank AG und ist non-resident Fellow am Europäischen Think Tank Bruegel (Brüssel), am Migration Policy Institute (Washington DC) und am Hamburgischen Weltwirtschaftsinstitut (HWWI). Er ist ein Experte für Fragen zu Bevölkerung und Migration sowie der demographischen Alterung und ihren Auswirkungen auf die Wirtschaft und soziale Sicherungssysteme. Bis 1992 war er Direktor des Instituts für Demographie der österreichischen Akademie der Wissenschaften, danach Professor für Bevölkerungswissenschaft an mehreren nationalen und internationalen Universitäten. Derzeit unterrichtet er an der Universität St. Gallen. Rainer Münz war als Konsulent für die Europäische Kommission, die OECD und die Weltbank tätig und beriet zahlreiche Länder während ihrer EU-Präsidentschaften. Er ist Mitglied in mehreren Aufsichtsräten und wissenschaftlichen Beiräten, darunter: Center on Migration, Policy and Society (COMPAS) der Oxford University, International Metropolis Project (Ottawa-Amsterdam), International Organisation for Migration (IOM, Genf).

6. Glossar

- Bildungssprache** Jenes Sprachregister, das vor allem im schulischen und akademischen Bereich Anwendung findet. Bildungssprachliche Formen zu beherrschen, wird (meist) für das Lernen in der Schule als selbstverständlich vorausgesetzt.
- ENIC NARIC** Österreichische Informationszentrum für akademische Anerkennung (ENIC NARIC = European Network of Information Centers – National Academic Recognition Information Center).
- EU14** Unter den „alten“ EU14-Staaten versteht man jene Staaten, die vor 2004 Mitglieder der Europäischen Union waren (ohne Österreich). Diese sind Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Portugal, Schweden, Spanien, Vereinigtes Königreich.
- EU28** Unter den EU28-Staaten versteht man sämtliche Mitgliedstaaten der Europäischen Union seit 1. Juli 2013 bis heute. Diese sind Belgien, Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Kroatien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Niederlande, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, Schweden, Slowakei, Slowenien, Spanien, Tschechien, Ungarn, Vereinigtes Königreich, Zypern.
- Expertenrat** Der unabhängige Expertenrat für Integration wurde 2011 als beratendes Gremium zur Umsetzung des Nationalen Aktionsplans für Integration (NAP.I) eingerichtet. Unter dem Vorsitzenden arbeiten in jedem der sieben Handlungsfelder des Nationalen Aktionsplans sowie im 2014 neu geschaffenen Themenfeld Integration von Anfang an zwei ExpertInnen. Die insgesamt 17 Mitglieder des Expertenrats veröffentlichten bisher ein Arbeitsprogramm (Jänner 2011), ein 20-Punkte-Programm (Juli 2011), einen Fortschrittsbericht über den Umsetzungsstand dieses Programms (Juli 2012), einen Integrationsbericht zu Perspektiven und Handlungsempfehlungen (August 2013) sowie den aktuellen Integrationsbericht 2014 zu Integrationsthemen im Fokus.
- Family Literacy** Hierbei handelt es sich um einen familienorientierten Zugang zur Schrift. Dahinter steht die Überzeugung, dass frühe Erfahrungen der Schriftkultur in der Familie einen Einfluss auf die Entwicklung der Lese- und Schreibfähigkeit haben. Effektive Förderung muss folglich den Kontext Familie miteinbeziehen.
- Informelles Lernen** Lernen, das im Alltag, am Arbeitsplatz, im Familienkreis oder in der Freizeit stattfindet. Es ist in Bezug auf Lernziele, Lernzeit oder Lernförderung nicht organisiert oder strukturiert. Informelles Lernen ist in den meisten Fällen aus Sicht des/der Lernenden nicht ausdrücklich beabsichtigt.

Integrationsbeirat	Der Integrationsbeirat wurde 2011 beim Bundesministerium für Inneres eingerichtet und 2012 in § 18 Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz (NAG) verankert. Seit der Bundesministeriengesetz-Novelle 2014 fällt dieser nun in die Zuständigkeit des BMEIA. Er dient dem Meinungsaustausch zu integrationsrelevanten Angelegenheiten von allgemeiner Bedeutung und zu Empfehlungen des Expertenrats für Integration. Seine Mitglieder werden durch den Bundesminister für Europa, Integration und Äußeres für eine Funktionsdauer von fünf Jahren bestellt und bestehen aus RepräsentantInnen von Bund, Ländern, den Sozialpartnern, der Industriellenvereinigung und fünf zentralen NGOs. Den Vorsitz führt der Österreichische Integrationsfonds. Der Integrationsbeirat tagt zumindest zweimal pro Jahr.
Nationaler Aktionsplan für Integration (NAP.I)	Der Nationale Aktionsplan für Integration stellt die Integrationsstrategie der österreichischen Bundesregierung dar. Er verfolgt das Ziel, die Maßnahmen für erfolgreiche Integration von Bund, Ländern, Städten, Gemeinden, Sozialpartnern und zivilgesellschaftlichen Organisationen zu optimieren, zu bündeln und systematisch weiterzuentwickeln. Der Nationale Aktionsplan ist Grundlage für weiterführende Maßnahmen in seinen sieben Schlüsselhandlungsfeldern.
Non-formales Lernen	Bildungsaktivität, die in Betrieben oder Weiterbildungseinrichtungen angesiedelt ist und deren (nicht zwingend notwendigen) Zertifikate nur außerhalb des formalen Bildungssystems Gültigkeit haben.
Rot-Weiß-Rot – Karte	Die Rot-Weiß-Rot – Karte regelt die Zuwanderungen qualifizierter Drittstaatsangehöriger nach einem kriteriengeleiteten Modell (Punktesystem).
Strategie zum lebensbegleitenden Lernen in Österreich	Erfolgt im Rahmen einer Nationalen Plattform, der neben verschiedenen Bundesministerien auch die Sozialpartner, die Länder, das AMS sowie die Universität, die Fachhochschulkonferenz und die Konferenz der Erwachsenenbildung Österreichs angehören. Ziel ist es, die Bildungs-, Wirtschafts- und Sozialpolitik in insgesamt zehn Aktionslinien konsequent aufeinander abzustimmen, um Menschen in allen Bildungs- und Lebensphasen die förderlichen Rahmenbedingungen für lebensbegleitendes Lernen zu bieten.
Umgangssprache	Das ist die Sprache, die im Alltag und im privaten Kreis hauptsächlich verwendet wird. Sie kann teilweise vom allgemein üblichen Sprachgebrauch abweichen (z.B. Dialekte).
Validierung	Anerkennung von individuellen Kenntnissen, Fertigkeiten und Kompetenzen, die auf nicht formalem oder informellem Weg erworben wurden.
Verkehrssprache	Unter einer Verkehrssprache, auch lingua franca genannt, versteht man eine Sprache, mit deren Hilfe sich Angehörige verschiedener Sprachgemeinschaften auf einzelnen Gebieten (z.B. Handel, Diplomatie) verständigen können (z.B. Englisch).

7. Quellenverzeichnis

Antalovsky, Eugen; Herzog, Siegrun; Wolffhardt, Alexander (2009): Integrationsleitbilder und Integrationsbeiräte österreichischer Städte. Dossier zur Online-Befragung. Europaforum Wien – Zentrum für Städtedialog und Europapolitik im Auftrag des Österreichischen Städtebunds. <http://www.europaforum.or.at/index.php?inc=download&id=38>.

BAMF (2011): Willkommenskultur und Anerkennungskultur. Grafik modifiziert von Kenan Güngör. <http://www.bamf.de/SharedDocs/Meldungen/DE/2011/20110519-nuernbergertage-integration-willkommenskultur.html>

Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung (Hg.) (2012): Nach Punkten vorn. Was Deutschland von der Zuwanderungs- und Integrationspolitik Kanadas lernen kann. http://www.berlin-institut.org/fileadmin/user_upload/Nach_Punkten_vorn/Kanada_final.pdf

FörMig Kompetenzzentrum (2010) (Hg.): Expertise: Diagnosegestützte durchgängige Sprachbildung an der Schnittstelle zwischen Elementar- und Primarbereich. Universität Hamburg, Institut für International und Interkulturell Vergleichende Erziehungswissenschaft. http://cosmea.erzwiss.uni-hamburg.de/cosmea/core/corebase/mediabase/foermig/materialien/Kompetenzzentrum/Foermig_Expertise_doppel.pdf

Gates-Gasse, Erika (2010): „Two Step“ Immigration. Canada's new immigration system raises troubling issues. <http://www.policyalternatives.ca/publications/monitor/two-step-immigration#sthash.TpLLuxno.dpuf>

GfK (2014): Integration von EU-BürgerInnen. Fokusgruppen. Wien. <http://www.bmeia.gv.at>

Goethe-Institut (Hg.) (2013): Rechenschaftsbericht 2012/13. Zahlen und Fakten. <http://www.goethe.de/uun/pro/jb13/Rechenschaftsbericht2012-2013.pdf>

Institut für Höhere Studien (Hg.) (2012): Internationale Studierende. Zusatzbericht der Studierenden-Sozialerhebung 2011. Projektbericht. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wissenschaft und Forschung (BMWF). Wien. http://ww2.sozialerhebung.at/Ergebnisse/PDF/Sozialerhebung%202011_Internationale%20Studierende.pdf

Landesinstitut für Lehrerbildung und Schulentwicklung Hamburg (Li Hamburg): Hamburger Sprachförderkonzept. Sprachförderkonzept für den vorschulischen Bereich und für die allgemein bildenden Schulen – Zusammenfassung der entsprechenden Senatsdrucksachen. <http://li.hamburg.de/contentblob/3850200/data/download-pdf-informationen-zum-hamburger-sprachfoerderkonzept.pdf>

Prognos (2013): Studentische Mobilität und ihre finanziellen Effekte auf das Gastland. Zusammenfassung. Berlin. https://www.daad.de/portrait/presse/pressemitteilungen/2014/Prognos-Studie_kurz

Rosenberger, Sieglinde; Gruber, Oliver; Peintinger, Teresa (2012): Integrationspolitik als Regierungspolitik. Das Staatssekretariat für Integration im Monitoring. Projektbericht, April 2012, Universität Wien.

Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) (2012): Mobile Talente? Ein Vergleich der Bleibeabsichten internationaler Studierender in fünf Staaten der Europäischen Union. Berlin. http://www.svr-migration.de/content/wp-content/uploads/2012/04/Studie_SVR-FB-Mobile_Talente.pdf

Statistik Austria (Hg.) (2008): Kindertagesheimstatistik 2007/08. Wien. <http://www.statistik.at/>

Statistik Austria (Hg.) (2009): Bildung in Zahlen. Tabellenband 2007/08. Wien <http://www.statistik.at/>

Statistik Austria (Hg.) (2013): Kindertagesheimstatistik 2012/13. Wien. <http://www.statistik.at/>

Statistik Austria (Hg.) (2013): Schulstatistik. Wien. <http://www.statistik.at/>

Thränhardt, Dietrich (2012): Das österreichische Staatssekretariat für Integration im Vergleich der Integrationsinstitutionen in Europa. Unpubliziertes Manuskript.

Impressum

Medieninhaber und Herausgeber:

Expertenrat für Integration

Redaktions-, Herstellungs- und Verlagsort:

Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres
Minoritenplatz 8, A-1014 Wien

Layout: AV+Astoria Druckzentrum GmbH, Faradaygasse 6, A-1030 Wien

Fotos Cover: © PhotoDisc/Kevin Peterson

In dieser Publikation wurde auf eine geschlechtsneutrale Formulierung Wert gelegt. Wenn an bestimmten Stellen davon abgesehen wurde, ist dies ausschließlich auf die bessere Lesbarkeit zurückzuführen und drückt keinesfalls eine Benachteiligung des jeweils anderen Geschlechts aus.

Es wird darauf hingewiesen, dass alle Angaben in dieser Publikation trotz sorgfältiger Bearbeitung ohne Gewähr erfolgen und eine Haftung der Autorinnen und Autoren bzw. des BMEIA ausgeschlossen ist.