

Gleiche Arbeitsmarktchancen – warum nicht für alle?

1. Die Einwanderung und ihre Regulierung	94
1.1. Die Einwanderung seit 1961	94
1.2. Das Gastarbeiterregime	96
1.3. Die Einwanderung der nächsten 50 Jahre	98
1.4. Veränderte Bildungsausstattung	99
<hr/>	
2. Die bisherige Positionierung am Arbeitsmarkt	103
2.1. Höhere Bildung (aus dem Ausland) erweist sich als Problem	103
2.2. Beschäftigung und Arbeitsuche	104
2.3. Berufliche Stellung	105
2.4. Einkommen	107
<hr/>	
3. Ein konstruktiver Umgang mit Einwanderung, Einwandern/-innen und ihren Kindern wäre für alle hilfreich	109
3.1. Aufnahmekompetenz entwickeln	109
3.2. Mitspracherechte zugestehen	111
3.3. Inländermonopole beenden	112
3.4. Sich gegen Ungleichbehandlung wehren können	114
3.5. Gegen Diskriminierung vorbeugen	115

August Gächter

*Migrationsforscher
und Projektleiter am
Zentrum für soziale
Innovation „ZSI“ in
Wien*

Auszug aus WISO 2/2013

ISW

Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften

Volksgartenstraße 40

A-4020 Linz, Austria

Tel.: +43 (0)732 66 92 73, Fax: +43 (0)732 66 92 73 - 2889

E-Mail: wiso@isw-linz.at

Internet: www.isw-linz.at

1. Die Einwanderung und ihre Regulierung

1.1. Die Einwanderung seit 1961

*seit den 1860er
Jahren erhebliche
Einwanderung*

Seit den 1860er Jahren hat das Gebiet des heutigen Österreich sehr erhebliche Einwanderung erfahren. Die Zwischenkriegszeit war praktisch die einzige längere Periode, in der es, soweit bekannt, nur relativ wenig Einwanderung gab. In diese Zeit fällt aber die erste Gesetzgebung, die den Inländerprimat am Arbeitsmarkt etablierte, nämlich das Inlandarbeiterschutzgesetz 1925.

Nach dem Zweiten Weltkrieg gab es nur von Ende der 1940er bis Mitte der 1950er Jahre eine kurze Periode mit geringer Einwanderung. Mit dem Exodus aus Ungarn im Winter 1956–1957 fand sie ihr Ende. Sie war begleitet von einer Auswanderungswelle aus Österreich. Es war aber keine Periode ohne Migration. Vielmehr gab es von den frühen 1950er Jahren bis in die frühen 1960er Jahre eine intensive Arbeitsmigration aus den agrarischen Gebieten Österreichs in die industriell geprägten. Nicht ausschließlich, aber vorwiegend war das eine Migration aus dem Süden und Südosten in den Westen des Bundesgebiets.

*Suche nach
Arbeitskräften*

Infolge der Kriegsverluste, der Auswanderung, der zunächst niedrigen Geburtenzahlen, der Weiterwanderung der Ungarnflüchtlinge und der günstigen Wirtschaftsentwicklung wurde es bereits 1961 nötig, im Ausland nach Arbeitskräften zu suchen. Anwerbeversuche in Italien verliefen erfolglos, jene in Spanien mit nur geringem Erfolg. Mehr Glück hatten die Versuche ab 1962 in der Türkei und in Jugoslawien. Diese kulminierten 1973. Die Anwerbung hörte danach aber nicht auf. Die Anwerbestelle in Istanbul bestand bis 1993. Ab 1994 gehörte Österreich zum EWR, was neue Perspektiven für die Anwerbung eröffnete. Ab 1997 wurden sie in die Tat umgesetzt und die Arbeitsmigration aus dem Südosten der ehemaligen DDR in Bewegung gesetzt. 2012 wurden Befürchtungen laut, das Reservoir in Deutschland könnte sich erschöpfen. Zunehmend wurden Arbeitskräfte aus Ungarn und der Slowakei angeworben, wo bereits seit deren Beitritt zur EU effektive Netzwerke aufgebaut worden waren. Kroatien, Rumänien und Bulgarien stehen 2013 und 2014 auf dem Programm.

*ab Mitte der
1970er Jahre
Familiennachzug*

Erst ab Mitte der 1970er Jahre kam zur Arbeitsmigration der Familiennachzug hinzu. Zumindest zum Teil war er eine Folge eines

Erlasses des Sozialministers, der die Wiedereinreise von ausländischen Staatsangehörigen ohne aufrechtes Beschäftigungsverhältnis bzw. ohne Wiedereinstellungszusage unterbinden sollte. Statt auszureisen riefen die potentiell Betroffenen ihre Familien zu sich. Diese reisten als Touristen ein und manche blieben bis Mitte der 1990er Jahre in diesem Status oder wurden in ihn hinein geboren. Der Familiennachzug erlebte um 1990 herum speziell aus Jugoslawien nochmals eine Blüte.

Auf dem Asylweg kamen bis Ende der 1970er Jahre nur geringe Zahlen an Arbeitskräften nach Österreich. Ebenso wie die ungarischen Flüchtlinge blieben auch die tschechoslowakischen nur zu einem kleinen Teil im Land, sie nahmen stattdessen Angebote in Westeuropa und in Übersee an. Die Kontingentflüchtlinge aus Südamerika, Uganda und Vietnam waren gering an Zahl und blieben teils ebenfalls nur kurz. Erst die Flüchtlinge aus Polen im Herbst 1981 blieben auf Dauer, und zwar praktisch zur Gänze in Wien. Flüchtlinge wurden bis 1993 häufig nicht ins Asylverfahren genommen bzw. wurde das Asylverfahren nicht zu Ende geführt, sondern ins Gastarbeiterwesen überführt. Das geschah auch in der Flüchtlingswelle 1986 bis 1994 in großer Zahl. Nicht mehr möglich war es in der Flüchtlingswelle 1998 bis 2005, die vollständig in der Asylstatistik sichtbar wurde. Wie schon im Falle Ungarns und der Tschechoslowakei brachten auch die beiden Wellen um 1990 und um 2000 herum jeweils etwa 200.000 Menschen nach Österreich. In den letzteren beiden Fällen blieben sie zu größeren Teilen in Österreich als bei den früheren.

*Überführung ins
Gastarbeiter-
wesen*

Ab den 1960er Jahren kam es auch vermehrt zu Bildungsmigration nach Österreich. Studierende aus Griechenland, aus dem Iran, aus Ägypten, aus Staaten südlich der Sahara fielen dabei zunächst am meisten ins Gewicht. In den Universitätsstädten schlug sich das unter anderem auch in einem vielfältigeren Gastronomieangebot nieder als zuvor.

*Bildungs-
migration*

Von den 1860er Jahren bis heute sind 150 Jahre vergangen, also fünf Generationen. Es gibt heute nur einen kleinen, aber nicht näher benennbaren Prozentsatz unter der österreichischen Bevölkerung, der nicht Vorfahren aus dieser Einwanderung hätte. Zugleich hat sich der Einzugsbereich Österreichs ausgeweitet. Betrug er vor 1914 etwa 500 Kilometer, so ab den 1960er Jahren etwa 1.500 und seit den 1980er Jahren etwa 7.500. Das reicht im

*heute nur gering-
er Teil der Be-
völkerung ohne
Vorfahren aus
Einwanderung*

Osten bis Bangladesch und im Süden bis an die westafrikanische Küste. Jenseits davon gibt es noch kleine Herkunftsgebiete in Südostchina.

1.2. Das Gastarbeiterregime

Als die Sozialpartner 1961 die Beschäftigung von ausländischen Arbeitskräften im Bauwesen testeten und parallel dazu intensive Verhandlungen über seine künftige Ausgestaltung führten, musste keine neue rechtliche Grundlage geschaffen werden. Der rechtliche Dreh- und Angelpunkt war die Knüpfung des Zugangs zur Notstandshilfe an die österreichische Staatsbürgerschaft (Arbeitslosenversicherungsgesetz 1949). Die Absicht war, dass mit Ende des Bezugs von Arbeitslosengeld – damals nach maximal 12 Wochen – Mittellosigkeit eintreten sollte. Damit griffe automatisch die Bestimmung im Fremdenpolizeigesetz 1954, wonach Mittellosigkeit zum sofortigen Verlust des Aufenthaltsrechts führte („Landstreicherparagraf“). Flankiert wurde der Automatismus durch die Schwierigkeiten, welche die Deutsche Reichsverordnung über ausländische Arbeitskräfte vom Januar 1933 – in Österreich gültiges Recht seit April 1941 – ausländischen Staatsangehörigen bei der Suche nach einem neuen Arbeitgeber bereitete, und durch den Ausschluss vom passiven und selbst vom aktiven Wahlrecht zum Betriebsrat, wie er seit 1934 bestand. Als mit Anfang 1976 das Ausländerbeschäftigungsgesetz die Reichsverordnung ablöste, war es in allen wesentlichen Punkten dessen Fortschreibung.

Gastarbeiterregime war darauf ausgerichtet, Niederlassung von Arbeitskräften zu verhindern

Das Gastarbeiterregime war von der Absicht her ganz klar darauf ausgerichtet, die Niederlassung von Arbeitskräften zu verhindern. 1961 war die Erinnerung an den Zuzug von vor 1914 noch sehr lebhaft. Die „zweite Generation“ stand teils noch im Erwerbsleben, die „dritte Generation“ war dabei, in den Arbeitsmarkt einzutreten. Die Ansichten darüber unterschieden sich nicht nennenswert von den späteren über die Einwanderung seit 1961. Die Arbeitnehmerseite erwartete nicht nur, dass jede einzelne Arbeitskraft nur kurzzeitig in Österreich beschäftigt sein würde, sondern auch, dass die gesamte „Fremdarbeiterbeschäftigung“ noch vor 1970 enden würde. Beide Erwartungen wurden enttäuscht. Heute ist die Generation der Gastarbeiter dabei, in Pension zu gehen. Ihre in Österreich beschulten Kinder sind mittlerweile zwischen 30 und 40 Jahre alt und in großen Teilen eingebürgert. Die Enkel sind

noch dabei geboren zu werden. Die ältesten davon besuchen die Volksschule.

Das alte Gastarbeiterregime wurde zwischen 1987 und 2006 in einem fast zwanzigjährigen Prozess von bewusst kleinen Schritten beendet. Die entscheidenden Elemente waren die teilweise Beseitigung des „Landstreicherparagrafen“ per Jahresanfang 1998 und die Gleichstellung im Arbeitslosenversicherungsgesetz per 1.8.1999. Parallel wurde seit Mitte 1993 ein neues aufgebaut. Schon seine Benennung als „Saisoniersprogramm“ zeigt, was Sozialpartner und Regierung aus dem alten Gastarbeiterregime gelernt hatten: wie man effektiver als zuvor verhindert, dass es zu Niederlassung und Familiennachzug kommt. Trotz der bereits zwanzigjährigen Dauer der Saisoniersbeschäftigung gibt es keine öffentlich bekannt gewordenen Untersuchungen über seine Effekte. Ob es tatsächlich gelungen ist, Niederlassung zu verhindern, ist unklar. Mit der Fokussierung ausschließlich auf Staatsangehörige jener EU-Mitgliedsländer, für die bis 30.4.2011 Übergangsbestimmungen am Arbeitsmarkt galten, die an sich seit 2004 Niederlassungsfreiheit besaßen, ist die Verhinderung von Niederlassung unwahrscheinlich. Wofür es gut zu gebrauchen war und ist, ist die Bindung der ausländischen Beschäftigten an bestimmte Arbeitsplätze. Das Interessanteste am Wegfall der Übergangsbestimmungen ist daher die Frage, ob die bis dahin in ihrer Bewegungsfreiheit fast vollständig eingeschränkten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer seither Arbeitgeber und vielleicht sogar die Branche und den Ort gewechselt haben, und ob sie anschließend durch neue, mittels Beschäftigungsbewilligung gebundene Arbeitskräfte ersetzt wurden.

*Gastarbeiter-
regime wurde
bewusst
beendet ...*

*... und parallel
das „Saisoniers-
programm“
aufgebaut*

Das eigentliche Problem Österreichs sollte in dieser Skizze deutlich genug durchschimmern. Es bestand nie darin, dass es zu viel Einwanderung gegeben hätte, sondern immer darin, genug Leute zu bekommen, dabei aber die selbstgefällige Illusion aufrecht zu erhalten, Österreich brauche die Welt, das Ausland, die Ausländer nicht, sondern schaffe alles aus eigener Kraft und der eigene Reichtum beruhe auf nichts als eigener Arbeit. Der Bekanntheitsgrad Österreichs ist nicht so groß, dass es die Chance hätte, ohne eigenes Zutun genug Einwanderung zu generieren, um den Bedarf zu decken. Der Bedarf aber wird in den nächsten Jahrzehnten noch zunehmen. Ab etwa 2020 werden

die starken Jahrgänge, die zwischen den späten 1950er und Mitte der 1960er Jahre geboren wurden, in Pension gehen. Anschließend kommen schwache Jahrgänge. Das wird damit enden, dass sehr viele wirtschaftliche Aktivitäten aus Österreich verschwinden, wenn es nicht von jetzt an gelingt, Einwanderinnen und Einwanderer sowie ihre Kinder so in das Berufsleben zu integrieren, dass sie eine reelle und nachhaltige Chance haben, das bestehende Wissen und Können auf allen Ebenen zu übernehmen und auszubauen.

1.3. Die Einwanderung der nächsten 50 Jahre

2011 zuzugsstärkstes Jahr seit 1990

2011 war mit fast 115.000 Zuzügen von ausländischen Staatsangehörigen das wahrscheinlich zuzugsstärkste Jahr seit 1990. Dem standen etwa 73.600 Wegzüge von ausländischen Staatsangehörigen gegenüber. Das ergibt einen Saldo von etwa 41.400 an Bevölkerungszugewinn. Österreich gewinnt in der Regel in 15 Jahren netto rund 500.000 Menschen hinzu, die beim Zuzug nicht die österreichische Staatsangehörigkeit hatten. Mit Ende 2011 waren es laut Wanderungsstatistik rund 517.000 seit Jahresbeginn 1997. Davon waren 177.500 seit Jahresbeginn 2007 dazugekommen, also im Verlauf von fünf Jahren. Seit 2006 galt die Prokop'sche Version des Fremdenrechts und zudem war 2005 die Asylwelle 1998 bis 2005 verebbt. Es wäre an sich sinnvoll die Jahre ab 2006 zu betrachten, aber die Daten von 2006 sind durch die Korrekturen infolge der Proberegisterzählung vom Herbst 2006 künstlich niedrig. Der Zugewinn 2007 bis 2011 entsprang aus einem Zuzug von etwa 491.500 Personen und einem Wegzug von 314.000 Personen. Von dem Zuzug entfielen etwa 134.300 auf EU15/EFTA-Staatsangehörige, die fast völlige Freizügigkeit genießen, und weitere rund 157.000 auf andere EU-Staatsangehörige. Weitere rund 66.000 entfielen auf Asylwerber, deren Zuzug durch die Menschenrechte gedeckt ist. Es verblieben somit etwa 134.300 Zuzüge, etwa 25% der Gesamtzahl, die den Steuerungsmaßnahmen durch die Bundesregierung grundsätzlich zugänglich waren, weil sie Drittstaatsangehörige ohne Asylabsichten betrafen. Dieser Teil umfasste im Krisenjahr 2009 nur 22.783 Zuzüge, in den anderen Jahren hingegen von 26.221 aufwärts und 2011 immerhin 29.447. Doch selbst dieser Teil ist nicht frei steuerbar, denn ein nicht unerheblicher Anteil daran ist Familienzusammenführung und diese hat ebenfalls ein Fundament in den Menschenrechten.

Diese Bilanz zeigt, dass auch der Zuzug der nächsten 50 Jahre nur in Teilen bestimmbar bleiben wird. Solange die Menschenrechte noch etwas gelten, wäre es falsch, sich Illusionen über die Steuerbarkeit von Migration zu machen. Wenn mehr als drei Viertel des Zuzugs außerhalb der Steuerungskompetenz des Staates ablaufen, dann ist es wenig zielführend, bei Migration in erster Linie oder überhaupt an ihre Regulierung zu denken. Vielmehr muss man sich dann auf den Umgang mit ihr konzentrieren, und dieser sollte möglichst produktiv sein. Die ordentliche Entwicklung des Arbeitsmarkts über die Regulierung des Zuzugs erreichen zu wollen, ist nur ein Eingeständnis der Ideenlosigkeit.

Zuzug auch in Zukunft nur in Teilen bestimmbar

Auf die mit 1.1.1998 gewährte rechtliche Niederlassung folgten ab 2000 erste ausdrückliche Integrationsaktivitäten auf kommunaler Ebene. Diese breiten sich seither allmählich aus. Es wird vermutlich nicht mehr allzu lange dauern, bis daraus eine selbstverständliche kommunale Aufgabe wird. Momentan herrscht noch eine große Vielfalt in der administrativen Herangehensweise. Ob es zu einer Vereinheitlichung kommen wird, lässt sich nicht absehen. Die eingesetzten Beträge sind zwar nicht bezifferbar, spielen aber in den Gemeindebudgets bisher nicht jene Rolle, die ein wirkliches Interesse an effizienten, Kosten minimierenden Praktiken begründen könnte. Auch der Erfahrungsaustausch ist bisher nicht sehr tragfähig, nicht zuletzt infolge der bis jetzt noch geringen Professionalität in diesem Bereich (Schmid u.a. 2013). Für die Kommunen geht es aber in wohlverstandener Eigeninteresse darum, möglichst viele Zuziehende möglichst rasch in möglichst gut bezahlter Beschäftigung zu sehen. Dies ist die Provinz der Sozialpartner. Es wäre daher wohl wünschenswert, wenn Kommunen und Sozialpartner in dem Maß, wie sie hier gemeinsame Interessen entwickeln, etwas zusammenrücken.

Kommunen und Sozialpartner sollten zusammenrücken

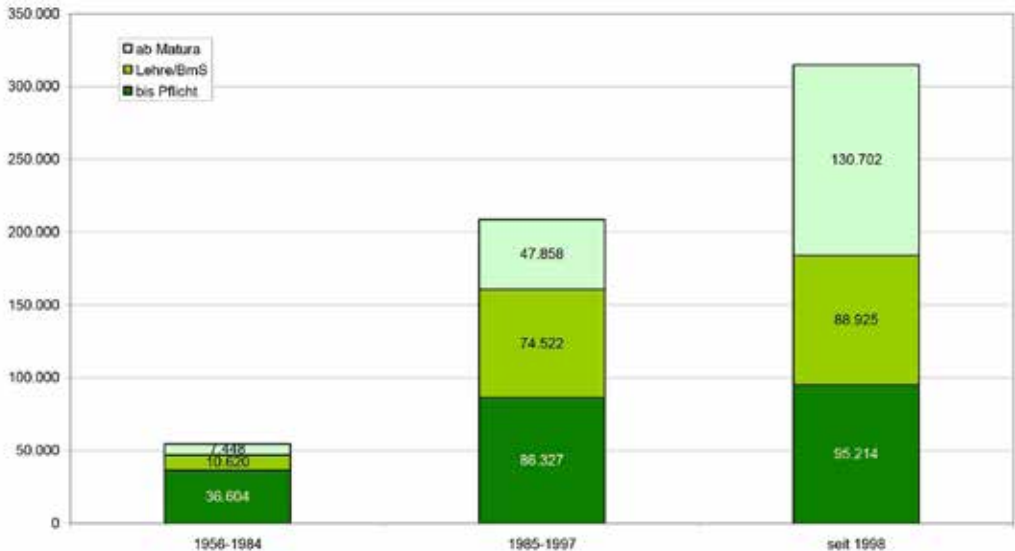
1.4. Veränderte Bildungsausstattung

Bemerkenswert ist zunächst, dass von der Bevölkerung in erwerbsfähigem Alter, die im Jahresdurchschnitt 2012 in Österreich lebte und ihre höchste Bildung im Ausland erhalten hatte, nur etwa 55.000 bereits zwischen 1956 und 1984 zugezogen waren, aber etwa 209.000 zwischen 1985 und 1997 und etwa 315.000 erst seit 1998. Das heißt, weniger als 10% sind vor 1985 bereits zugezogen, 36% zwischen 1985 und 1997, und mehr als 54% erst seit 1998.

Bildungszusammensetzung hat sich stark verbessert ...

Zweitens hat sich die Bildungszusammensetzung dramatisch verändert. Während zwei Drittel der 55.000 vor 1985 Zugezogenen nur höchstens Pflichtschule (im österreichischen Sinn) abgeschlossen haben, sind es bei den 1985 bis 1997 Zugezogenen 41% und bei den seit 1998 Zugezogenen nur mehr 30%. Der Anteil der mittleren Bildung, also ein Abschluss über der Pflichtschule, aber unter der Matura, beträgt bei den vor 1985 Zugezogenen 19%, bei jenen von 1985 bis 1997 36% und bei den seit 1998 Zugezogenen 28%. Der Anteil mit Abschlüssen von der Matura aufwärts beträgt 14%, 23% und 42%. Das heißt, die 315.000 Personen in erwerbsfähigem Alter mit Ausbildungen von außerhalb der EU15/EFTA-Staaten, die seit 1998 zugezogen sind und 2012 in Österreich lebten, setzen sich zusammen aus 95.000 gering Gebildeten, 89.000 mittel Ausgebildeten und 131.000 höher Ausgebildeten. Gegenüber den Einwanderinnen und Einwanderern von 1985 bis 1997 hat die geringe Bildung um etwa 10% zugenommen, die mittlere Bildung um etwa 20%, die höhere Bildung aber hat sich nahezu verdreifacht. Zahl und Anteil der Einwanderinnen und Einwanderer mit höherer Bildung haben vor allem seit 2006 zugenommen. Davor lag ihr Anteil seit 1998 bei etwa einem Drittel, 2006 bis 2011 stieg er auf mehr als die Hälfte, 2012 ging er leicht zurück. Diese Daten stammen aus der Mikrozensus-Arbeitskräfteerhebung. Der Befund gilt für beide Geschlechter beinahe gleich. Im Bildungsstandregister oder in den AMS-Daten wird im Ausland erworbene Ausbildung dagegen nur sichtbar, wenn sie in Österreich formell anerkannt wurde.

Bevölkerung in erwerbsfähigem Alter mit von außerhalb der EU15/ EFTA-Staaten mitgebrachter Bildung, 2012, nach Aufenthaltsbeginn und höchstem Abschluss



Quelle: Berechnungen anhand der Mikrodaten der Mikrozensus-Arbeitskräfteerhebung der Bundesanstalt Statistik Österreich 2012.

Nicht nur die Bildung der Einwanderinnen und Einwanderer mit abgeschlossenem Bildungsverlauf hat sich dramatisch verändert, auch jene der in Österreich ausgebildeten Jugendgeneration (Alter 15 bis 29 Jahre) gegenüber der im Ausland ausgebildeten Elterngeneration (Alter 45 bis 59). Insbesondere hat der Anteil mit höchstens Pflichtschulabschluss, der sich nicht in weiterer Ausbildung befindet, stark abgenommen:

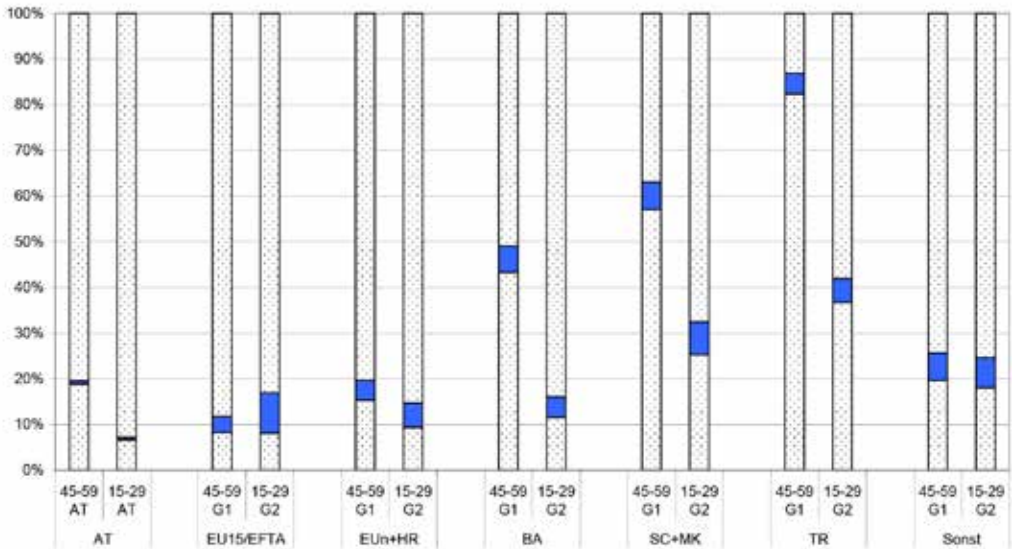
... auch bei den in Österreich ausgebildeten Jugendlichen

- Türkei: Die heute in Österreich lebende Elterngeneration hat zu etwa 85% höchstens die Pflichtschule absolviert, die Jugendgeneration noch zu 39%.
- Serbien, Kosovo, Montenegro, Mazedonien: Die heute in Österreich lebende Elterngeneration hat zu etwa 60% nur die Pflichtschule absolviert, die Jugendgeneration noch zu 29%.
- Bosnien: Die heute in Österreich lebende Elterngeneration hat zu etwa 46% höchstens die Pflichtschule absolviert, die Jugendgeneration noch zu 14%.
- EU-Mitgliedsländer 2004 bis 2013: Die heute in Österreich lebende Elterngeneration hat zu etwa 18% höchstens die Pflichtschule absolviert, die Jugendgeneration noch zu 12%.

Gleiche Arbeitsmarktchancen – warum nicht für alle? – August Gächter

- EU15/EFTA: Die heute in Österreich lebende Elterngeneration hat zu etwa 10% höchstens die Pflichtschule absolviert, die Jugendgeneration zu 13%.
- Österreich: Die bereits in Österreich geborene Elterngeneration hat zu etwa 19% höchstens die Pflichtschule absolviert, die Jugendgeneration noch zu 7%.
- Sonstige: Die heute in Österreich lebende Elterngeneration hat zu etwa 23% höchstens die Pflichtschule absolviert, die Jugendgeneration zu 21%.

Verringerung des Anteils mit geringer Bildung zwischen Eltern- und Jugendgeneration nach Herkunftsstaat, Durchschnitt Mitte 2007 bis Mitte 2012. Der wahre Wert liegt mit 95 % Wahrscheinlichkeit im farbigen Feld.



Quelle: Berechnungen anhand der Mikrodaten der Mikrozensus-Arbeitskräfteerhebung der Bundesanstalt Statistik Österreich 2007 bis 2012.

Bei Serbien und der Türkei hat sich, wie die Liste zeigt, der Anteil mit höchstens Pflichtschule halbiert. Der Abstand zur Jugendgeneration mit in Österreich geborenen Eltern ist bereits kleiner als jener zur Elterngeneration. Das trifft in noch deutlicherem Maß bei Bosnien zu. Mit zwei Ausnahmen lässt sich die Liste dem Sinn nach auch auf die einzelnen Bundesländer übertragen. Beide Ausnahmen betreffen die Jugendgeneration mit Eltern aus Serbien. Sie treten in Tirol und in etwas geringerem Maß in Oberösterreich auf, wo der Rückgang der

*Ausnahmen
Tirol und OÖ*

geringen Bildung jeweils ungewöhnlich klein ausfällt. Gegenwärtig sind hier von Jahr zu Jahr merkliche Veränderungen zu beobachten, und zwar nicht nur betreffend die jedes Jahr neue Altersgruppe der 15- bis 29-jährigen. Wenn man stattdessen die Altersgruppe der 15- bis 29-jährigen von 2007–2008 bis 2011–2012 bei der Alterung beobachtet, also bis sie 19 bis 33 Jahre alt wird, dann verringert sich der Anteil mit höchstens Pflichtschule und nicht in weiterer Ausbildung bei der Türkei von 44% auf 33% (siehe Gächter 2012b).

Eine Prognose für die „dritte Generation“ ist auf der Grundlage dieser Beobachtungen nicht sonderlich gewagt. Sie wird bildungsmäßig mit den Gleichaltrigen, deren Großeltern bereits in Österreich geboren wurden, gleichgezogen haben. Dass wir das Eintreten der Vorhersage belegen werden können, ist aber unwahrscheinlich, weil es sehr selten Daten gibt, in denen sowohl die Bildungsabschlüsse der Großeltern als auch jene der Enkel erkennbar sind.

Die Jugendgeneration mit in Österreich absolvierter Bildung macht nur einen Teil der Jugend aus. Daneben gibt es auch eine jugendliche „erste Generation“. Im Alter von etwa 25 Jahren sind die beiden gleich groß. Die Bildung des jugendlichen Neuzuzugs spiegelt die Bildungschancen im Herkunftsland, häufig jene in ländlichen Gebieten. Bei der Türkei beträgt der Anteil mit höchstens Pflichtschule 66%, bei Serbien 44%, bei Bosnien und bei den neuen EU-Mitgliedsländern jeweils 14%, bei den EU15/EFTA-Staaten 8% und bei den Sonstigen 36%. Die hohen Anteile geringer Bildung bei Türkei, Serbien und Sonstigen bedeuten natürlich nicht, dass diese jungen Leute zu dumm für Bildung sind, nur dass sie nicht die Chance erhielten. Der Bildungshunger etwa der afghanischen Jugendlichen ist bereits dabei, sprichwörtlich zu werden. Hier sollte es daher systematische, effiziente, leistbare Angebote geben.

*großer
„Bildungshunger“
afghanischer
Jugendlicher*

2. Die bisherige Positionierung am Arbeitsmarkt

2.1. Höhere Bildung (aus dem Ausland) erweist sich als Problem

Die hohe Bildung der Einwanderinnen und Einwanderer der letzten 15 Jahre, aber auch schon der 15 Jahre davor, wirft im Beschäftigungswesen massive Probleme auf. Sie weicht enorm von der Bildungsverteilung der nicht eingewanderten Bevölkerung ab. Diese hat in erwerbsfähigem Alter zu über 50% eine Lehre oder mehrjährige Fachschule ohne Matura abgeschlossen. Hierin liegt

der große Unterschied zur eingewanderten Bevölkerung, nicht im Anteil gering Qualifizierter. Der Anteil mit Lehre oder BmS an der nicht eingewanderten Bevölkerung nimmt allmählich ab, während jener mit mindestens Matura sich den 30% nähert. Auf diese Dominanz der mittleren Bildung ist das österreichische Beschäftigungswesen in all seinen Teilen ausgerichtet. Betriebe, AMS, Gewerkschaften und Kammern sind alle kompetent darin, mit diesem Bildungsniveau produktiv umzugehen und daraus das Beste zu machen. Abschlüsse darüber und darunter betrachten sie mit einiger Hilflosigkeit und teils auch, vielleicht wegen der Hilflosigkeit, mit einer gewissen Verachtung. Die Problematik betrifft nicht nur Einwanderinnen und Einwanderer. Der höher qualifizierte Arbeitsmarkt ist jedoch der einzige, der beständig expandiert. Das AMS und die dahinter stehenden Ministerien und Sozialpartner werden in dieser Schicht daher auf jeden Fall mehr Kompetenz entwickeln müssen. Dazu wird Kooperation mit den Hochschulen nötig sein.

2.2. Beschäftigung und Arbeitsuche

Mit seiner niedrigen Arbeitslosenrate, die vielerorts auf der Welt als Anzeichen von Vollbeschäftigung gedeutet würde, steht Österreich international im Rampenlicht. Das Problem mit der Arbeitslosigkeit in Österreich ist nicht ihre Höhe, sondern ihre ungleiche Verteilung. Einwanderinnen und Einwanderer und noch ihre Kinder sind weit stärker betroffen als die übrige Bevölkerung. Das gilt in allen Altersgruppen und auf allen Bildungsebenen. Zweitens taucht in Österreich ein ungewöhnlich großer Teil der Beschäftigungslosigkeit nicht in der Arbeitslosigkeit im ILO-, OECD- und EU-Sinn von aktiver Arbeitsuche und sofortiger Verfügbarkeit auf, sondern erscheint als Bereitschaft zu Erwerbstätigkeit, ohne alle Kriterien für Arbeitslosigkeit zu erfüllen. Bundesweit gibt es etwa eineinhalb Mal so viele quasi passiv auf Beschäftigung Wartende wie aktiv Suchende bzw. sofort Verfügbare.

Gut sichtbar wird das in den Erwerbsquoten, speziell wenn man sie um Unterschiede in der wöchentlichen Arbeitszeit bereinigt und auf die nicht in Ausbildung befindliche Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter einschränkt. Dabei stechen insbesondere die niedrigen Beschäftigungsraten der Frauen mit in der Türkei beendetem Bildungsverlauf ins Auge (Gächter 2012a). Das entging auch der OECD nicht: „insbesondere Frauen aus einkommensschwächeren Ländern sind im internationalen Vergleich beruflich weniger

nicht die Höhe der Arbeitslosigkeit ist das Problem in Österreich, sondern die ungleiche Verteilung

gut integriert. ... sowohl bei Zuwanderinnen selbst als auch bei deren in Österreich geborenen Töchtern“ (Krause/Liebig 2011). Wichtig ist hier der Hinweis auf den internationalen Vergleich. Frauen aus der Türkei und ihre Töchter haben in anderen OECD Mitgliedsländern im Allgemeinen höhere Beschäftigungsraten als in Österreich. Das zeigt, dass es sich nicht um ein Türkei-Problem handelt, sondern um ein Österreich-Problem.

In den verfügbaren Daten sind 2008 bis 2012 zudem relativ starke konjunkturelle und saisonale Schwankungen der Beschäftigung zu erkennen, und zwar auch bei den Töchtern mit in Österreich gemachter Lehre oder mehrjähriger Fachschule. Dies weist darauf hin, dass sie weiterhin eine Pufferfunktion am Arbeitsmarkt ausüben, wie sie von den Gastarbeitern ausgeübt wurde und an sich den Saisoniers zugeordnet ist. Das liegt nicht so sehr daran, dass sie in speziell saisonanfälligen Branchen konzentriert wären, sondern dass sie in allen Branchen als Randbelegschaft behandelt werden. Bei den Frauen mit in Österreich geborener Mutter gibt es solche Schwankungen selbst bei geringer Bildung nur in Ansätzen, mit mittlerer Bildung gar nicht. Bei den Männern bestehen in dieser Hinsicht ähnliche Unterschiede.

Kriseneffekte trifft vor allem „Töchter“

In Bezug auf die „zweite Generation“ schlägt die OECD insbesondere „gezielte Maßnahmen zur Anhebung des Anteils von Jugendlichen mit Migrationshintergrund ... im öffentlichen Sektor, wo Nachkommen von MigrantInnen stark unterrepräsentiert sind“ (Krause/Liebig 2011), vor. Das würde den Bildungsbereich auf allen Ebenen betreffen, Teile des Gesundheitsbereichs – dort etwa den Zugang zu Krankenpflegeschulen, die öffentliche Verwaltung auf allen Ebenen, die Sozialpartner, das AMS, das Sozialwesen und andere. Nicht weniger als die privaten Betriebe benötigt der öffentliche Bereich in all seinen Facetten jenes Fordern und Fördern, das sonst ausschließlich gegen Kinder und Eltern aus eingewanderten Familien in Anschlag gebracht wird, damit er beginnt, über die Aufnahme neuer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie Auszubildender sachlicher zu entscheiden.

OECD-Vorschlag: Anhebung des Anteils von Jugendlichen mit Migrationshintergrund im öffentlichen Sektor

2.3. Berufliche Stellung

Bei der beruflichen Verwertung von aus dem Ausland mitgebrachter Bildung gehört Österreich gemeinsam mit Griechenland, Italien und Spanien zu den Problemfällen innerhalb der EU. Der

bei Verwertung mitgebrachter Bildung ist Österreich Problemfall

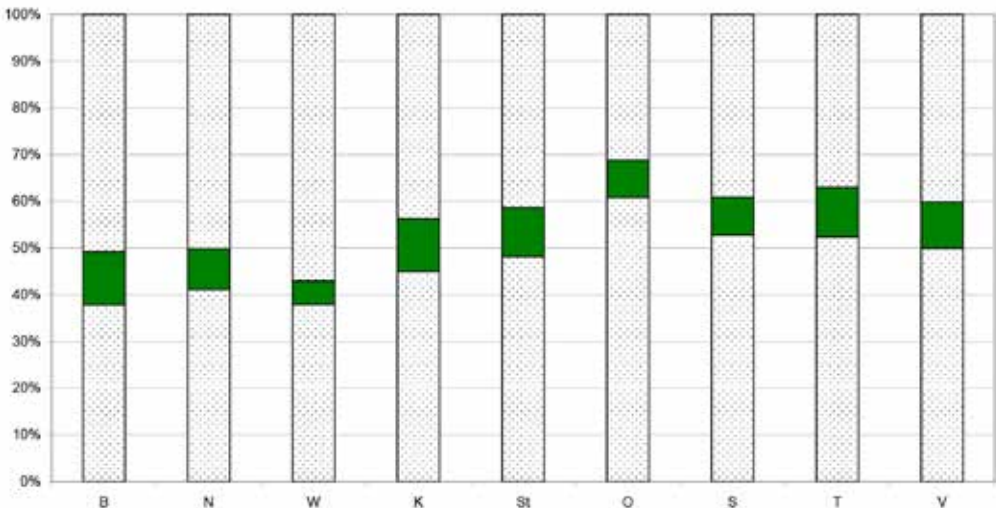
Gleiche Arbeitsmarktchancen – warum nicht für alle? – August Gächter

OECD zufolge „sind MigrantInnen, die Qualifikationen aus ihrem Herkunftsland vorweisen können, damit konfrontiert, dass diese auf dem österreichischen Arbeitsmarkt wenig gelten. ... Der Anteil von MigrantInnen, die einer Beschäftigung nachgehen, die unter ihrem eigentlich erreichten Qualifikationsniveau liegt, ist einer der höchsten in der OECD“ (Krause/Liebig 2011).

*trotz Ausbildung
über Pflichtschul-
e hoher Anteil
bei Hilfs- und
Anlerntätigkeiten*

Innerhalb Österreichs gibt es zwischen den Bundesländern erhebliche Unterschiede. Während in Wien rund 40% der Beschäftigung mit Ausbildung über der Pflichtschule aus dem Ausland in Hilfs- und Anlerntätigkeiten erfolgt, sind es in Oberösterreich etwa 65%. Im Einzugsbereich des Wiener Arbeitsmarkts sind es etwa 45%, von Salzburg westwärts zwischen 55% und 60%, in Südosterreich um die 50% (vergleiche Gächter 2013). Die 40% Wiens sind im internationalen Vergleich ein sehr hoher Wert, denn in West- und Nordeuropa sind bei den Frauen maximal 20% und bei den Männern maximal 30% zu beobachten. Unterschiede zwischen den Geschlechtern treten in Österreich eher im Süden auf und eher bei Ausbildungen zwischen Pflichtschule und Matura.

Anteil der Beschäftigung in Hilfs- und Anlerntätigkeiten mit mindestens mittlerer Bildung nach Bundesland, Durchschnitt Oktober 2007 bis September 2012. Der wahre Wert liegt mit 95 % Wahrscheinlichkeit im farbigen Feld.



Quelle: Berechnungen anhand der Mikrodaten der Mikrozensus-Arbeitskräfteerhebung der Bundesanstalt Statistik Österreich 2007 bis 2012.

Die ersten Beobachtungen beruflicher Dequalifizierung von Einwanderinnen und Einwanderern wurden anhand der Volkszählung 2001 gemacht. Man hatte sich die Frage zuvor nie gestellt. Seit 2001 gibt es keine Anzeichen, dass das Phänomen sich abschwächte.

Höher Qualifizierte aus dem Ausland überhaupt vermittelt zu haben, wird beim AMS bisher schon als Erfolg gesehen, auch wenn es eine Hilfstätigkeit war. Kurse sind stets auf Anlerntätigkeiten, bestenfalls auf Lehrabschlüsse ausgerichtet. Es findet eine systematische Herabqualifizierung statt und zwar ohne schlechtes Gewissen. Die Betriebe werden weder in die Pflicht genommen noch darin unterstützt, Antidiskriminierungsvorschriften bei der Auswahl und Förderung von Beschäftigten einzuhalten. Das AMS Service für Unternehmen hat kaum irgendwo in Österreich eine Handhabe gegen offensichtlich unsachlich entscheidende Betriebe.

*systematische
Herabqualifizierung*

2.4. Einkommen

Die bedeutend schlechtere berufliche Verwertung der Bildung schlägt sich in reduzierten Einkommen nieder. Man hat hier einen zweiten Weg in die Armut vor sich, der nicht über geringe Bildung verläuft wie bei den Einheimischen, sondern über rigorose Entwertung der vorhandenen, im Ausland erworbenen Bildung. Je höher die Bildung, desto größer der Unterschied beim mittleren Jahresnettoeinkommen zwischen Vollzeitbeschäftigten, die außerhalb der EU15/EFTA-Staaten geboren wurden, und solchen, die in Österreich oder anderen EU15/EFTA-Staaten geboren wurden. Mit einem Universitätsabschluss von außerhalb der EU15/EFTA-Staaten verdienen Beschäftigte etwa das Gleiche wie mit einem Lehr- oder Fachschulabschluss aus dem Inland. Ob man 10 oder 13 erfolgreich abgeschlossene Schulstufen aus dem Ausland mitbringt, ist für das mittlere Einkommen in Österreich praktisch ohne Folgen. Das gilt bei beiden Geschlechtern. Bei 40 Stunden pro Woche beträgt das mittlere (Median-) Nettoverdienst pro Jahr:

*schlechte Bil-
dungsverwertung
schlägt sich in
reduzierten Ein-
kommen nieder*

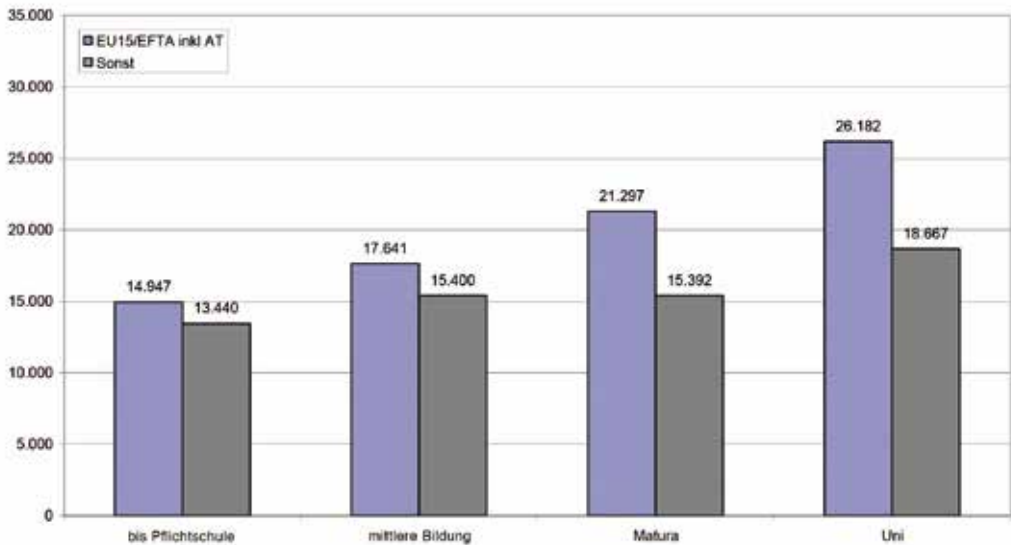
- Frauen mit geringer Bildung: Unterschied von etwa € 1.500 (€ 14.900 zu € 13.400)
- Frauen mit mittlerer Bildung: Unterschied von etwa € 2.200 (€ 17.600 zu € 15.400)
- Frauen mit Matura: Unterschied von etwa € 5.900 (€ 21.300 zu € 15.400)

*Nettoverdienst
pro Jahr*

Gleiche Arbeitsmarktchancen – warum nicht für alle? – August Gächter

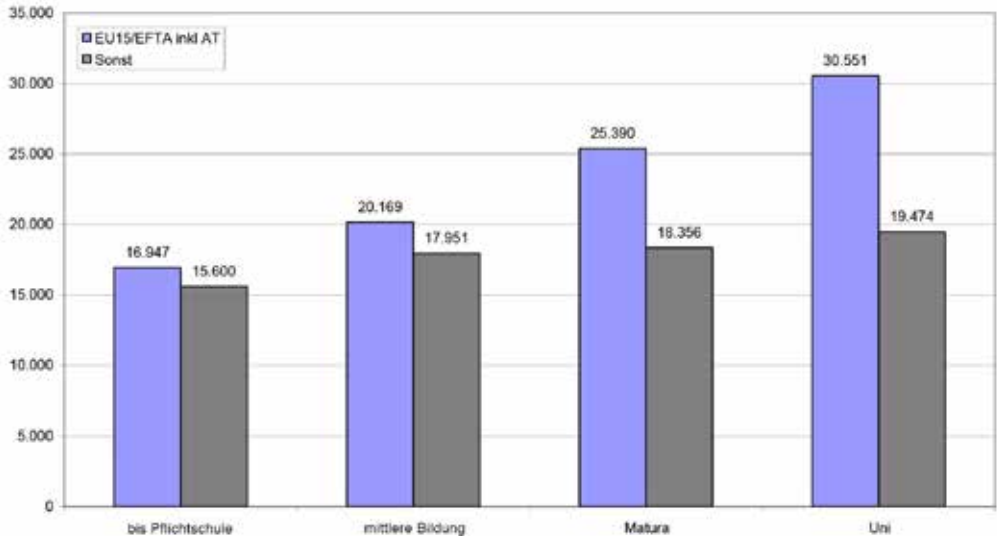
- Frauen mit tertiärem Abschluss: Unterschied von etwa € 7.500 (€ 26.200 zu € 18.700)
- Männer mit geringer Bildung: Unterschied von etwa € 1.300 (€ 16.900 zu € 15.600)
- Männer mit mittlerer Bildung: Unterschied von etwa € 2.200 (€ 20.200 zu € 18.000)
- Männer mit Matura: Unterschied von etwa € 7.000 (€ 25.400 zu € 18.400)
- Männer mit tertiärem Abschluss: Unterschied von etwa € 11.100 (€ 30.600 zu € 19.500).

Mittelwert des Nettojahreseinkommens der Frauen 2007 bis 2009 bei 40 Wochenstunden, nach höchstem Bildungsabschluss und Geburtsstaat



Quelle: Berechnungen anhand der Mikrodaten der Statistics on Income and Living Conditions (SILC) der Bundesanstalt Statistik Österreich 2008 bis 2010.

Mittelwert des Nettojahreseinkommens der Männer 2007 bis 2009 bei 40 Wochenstunden, nach höchstem Bildungsabschluss und Geburtsstaat



Quelle: Berechnungen anhand der Mikrodaten der Statistics on Income and Living Conditions (SILC) der Bundesanstalt Statistik Österreich 2008 bis 2010.

Von den Einkommenschancen her ist es folglich nicht unklug, mit geringer Bildung nach Österreich umzuziehen. Man erleidet gegenüber gleich gebildeten Einheimischen nur einen geringen Einkommensnachteil, hat aber fast immer die besseren Beschäftigungschancen als im Herkunftsland. Mit hoher Bildung dagegen handelt man sich keine besseren Beschäftigungschancen, aber ein hohes Risiko der beruflichen Dequalifizierung und großer Einkommensunterschiede zu gleich gebildeten Einheimischen ein. Für den Staat, sei es auf Bundes-, Landes- oder kommunaler Ebene, gehen mit diesen Bildungsentwertungen enorme direkte und indirekte Verluste an Steueraufkommen einher (vergleiche Gächter 2013a).

*hohe Verluste
an Steuerauf-
kommen*

3. Ein konstruktiver Umgang mit Einwanderung, Einwanderern/-innen und ihren Kindern wäre für alle hilfreich

3.1. Aufnahmekompetenz entwickeln

Die OECD mokierte sich ein wenig über die Mittel, mit denen in

*in Österreich
fehlt strukturier-
tes Integrations-
programm*

Österreich 50 Jahre nach Beginn der Anwerbung im Ausland noch immer Integrationspolitik betrieben wird: „Im Gegensatz zu anderen OECD-Ländern hat Österreich auf Bundesebene kein strukturiertes Integrationsprogramm für Neuzuwanderer. Der einzige größere Budgetposten, der unmittelbar der Arbeitsmarkteingliederung von MigrantInnen zugeordnet werden kann, betrifft die Deutschkurse“ (Krause/Liebig 2011). Angesichts dessen, dass es nur diese eine Maßnahme gibt, ließen sie auch Verwunderung darüber erkennen, dass deren Erfolg nicht ernsthaft untersucht wird und kaum in Diskussion steht: „Diese großteils vom AMS geförderten Maßnahmen wurden in letzter Zeit stark ausgeweitet, doch verhältnismäßig wenige MigrantInnen schaffen den direkten Übertritt von der Kursteilnahme ins Erwerbsleben. Angesichts der signifikanten Investitionen in Deutschkurse sollten die Gründe dafür eingehender untersucht werden“ (Krause/Liebig 2011). Zweifellos schwebte ihnen vor, dass Befassung mit der Erfolglosigkeit der Deutschkurse als Mittel der Integrationspolitik das Nachdenken über andere und flankierende Maßnahmen beflügeln sollte. Die Sozialpartner haben sich bei anderen Herausforderungen immer wieder mit Erfolg im europäischen Ausland nach Modellen umgesehen. Das wäre auch in diesem Fall möglich. Man sollte das nicht dem Innenministerium allein überlassen.

*Institutionen
sind gefordert*

Angesichts der zahlreichen bisherigen und noch zahlreicheren künftigen Einwanderung wäre es nötig, die zaghaften Schritte zur Entwicklung von Aufnahmekompetenz zu beschleunigen. Gefordert ist dabei nicht die Bevölkerung, sondern die Institutionen sind es, als da sind das Beschäftigungswesen, das Bildungswesen, das Sozialwesen, das Gesundheitswesen, die Justiz, die öffentliche Verwaltung, die Medien usw. Es geht dabei darum, den Umgang mit der Bevölkerung insgesamt zu versachlichen, indem die Abläufe und die Sanktionsdrohungen dementsprechend gestaltet werden. Es geht nicht um die privaten Einstellungen des Personals, sondern um dessen Professionalität bei der Arbeit.

Ein spezieller Punkt ist dabei die Frage der Anerkennung von im Ausland erworbenen Abschlüssen und Kompetenzen. Ein bezeichnender Schritt war, 2013 Anerkennungsberatungsstellen einzurichten, ohne am Anerkennungswirrwarr selbst und an der in das System eingebauten Willkür auch nur das Geringste

zu ändern. Diverse Pilotprojekte haben in den letzten zehn Jahren gezeigt, dass der Aufwand der Anerkennung gar nicht sonderlich groß wäre. Am Beginn müsste aber wohl die Einsicht stehen, dass auch Qualifikationen aus dem Ausland echte Qualifikationen sind. Ihr steht außer nationalen Dünkeln eigentlich nichts entgegen. Mit PISA, PIRLS, PIAAC usw., würde man meinen, hätte sich die Erkenntnis verbreiten können, dass das österreichische Bildungswesen alles Mögliche tut, aber relativ zurückhaltend ist bei der Vermittlung von Können und Wissen. Dass auch die Lehrlingsausbildung gravierende Schwächen hat, wurde ebenfalls wiederholt thematisiert. Im selben Atemzug aber daran festzuhalten, Ausbildungen aus dem Ausland könnten nur wertlos sein, ist zumindest widersprüchlich.

auch Qualifikationen aus dem Ausland sind echte Qualifikationen

Allem Anschein nach kommen Betriebsleitungen und Betriebsräte bis jetzt gar nicht auf die Idee, Einwanderinnen und Einwanderer könnten wertvolle Qualifikationen haben. Sie brauchen zweifellos Nachhilfe. Die Aufnahmekompetenz der Sozialpartner würde sich unter anderem darin äußern, hier gekonnt und effektiv zu intervenieren.

3.2. Mitspracherechte zugestehen

Aufnahmekompetenz besteht ganz wesentlich auch in der Fähigkeit, unvoreingenommen zuzuhören und hinzusehen. Die Grundform der Partizipation besteht in ungehinderter Nutzung des öffentlichen Raums. Gegenwärtig müssen Personen, die den Eindruck erwecken, sie oder ihre Eltern könnten eingewandert sein, häufig Schmähungen über sich ergehen lassen. Die Aggressoren beziehen ihr vermeintliches Recht dazu unter anderem aus wiederholten Debatten unter Mandatsträgerinnen und Mandatsträgern über ungebührliche Sichtbarkeit oder Hörbarkeit. Dabei kann es um die Bekleidung gehen, z.B. Kopftuch, aber auch um Architektur, z.B. Minarett, Stupa u.Ä.

Mitspracherechte sind teils an die Staatsbürgerschaft gebunden. Infolge der immer stärkeren Einschränkung des Zugangs zur Einbürgerung leben in Österreich seit Herbst 2012 wieder mehr als 1 Million Menschen ohne österreichische Staatsbürgerschaft, davon etwa 600.000 ohne EU-Staatsbürgerschaft. Das Problem bestand schon einmal und wurde aus rein ideologischen Gründen wieder herbeigeführt. Was die Zuständigen

im Innenministerium, in den Parteien und im Parlament sich dabei gedacht haben, ist schwer nachzuvollziehen. Ihre Aufgabe bestünde aber an sich nicht in der Schaffung von Problemen, sondern in deren Lösung.

Mitspracherechte (Partizipation) scheinen in Österreich mehr als anderswo der neuralgische Punkt zu sein. Das Recht, in den Betriebsrat und in die Arbeiterkammer gewählt zu werden, das wie erwähnt 1934 mit Beginn des Austrofaschismus abgeschafft worden war, wurde erst mit 13.1.2006 wieder errichtet. Es bildete damit den lange hinausgezögerten Schlussstein der Beendigung des alten Gastarbeiterregimes. Die Wiedereinführung des passiven Wahlrechts war zuvor mehrmals gescheitert, so 1986, 1993 und 1998, darunter zweimal am Widerstand von innerhalb der Arbeitnehmerorganisationen. Beim Beitritt zum EWR und zur EU hatte es innerhalb der Arbeiterkammer Debatten über das bevorstehende passive Wahlrecht für EU-Bürger, darunter speziell für Deutsche, und damit deren drohenden Einzug in Ausschüsse gegeben.

Mitsprachemöglichkeiten sollten nicht von der Sprache abhängig sein

Mitsprachemöglichkeiten sollten an sich nicht von der Sprache abhängig sein, in der man sie wahrnimmt. Ob inGehörlosensprache, astreinem Hochdeutsch, breitstem Dialekt, Slowenisch oder einer anderen Sprache, es sollte keinen Einfluss darauf haben, ob etwas ernst genommen wird oder nicht. Es mag Verständigungsschwierigkeiten geben, aber diese dürfen nicht in Abwertung umgemünzt werden. Das ist heute so wenig selbstverständlich in Österreich, dass Leute mit Akzent sich in der Regel nicht trauen, in der Öffentlichkeit den Mund aufzumachen, zumal wenn sie allein sind. Der Erfahrung nach muss man zu dritt sein, um sich ausreichend dagegen zu immunisieren.

3.3. Inländermonopole beenden

Die Monopolisierung der Mitsprachemöglichkeiten durch jenen Teil der Bevölkerung, der sowohl die Staatsbürgerschaft besitzt als auch (den örtlichen) Dialekt spricht, ist mit dem Anspruch, eine sich demokratisierende Gesellschaft zu sein, nicht zu vereinbaren.

Die Monopolisierung des Arbeitsmarktes mittels des Inländerprimats von 1925 ist bereits gescheitert, aber der Anspruch

besteht – auch rechtlich – im Prinzip weiter. Wenn etwa in der Frühjahrsnummer 2013 der Mitgliederzeitschrift der Gewerkschaft der Gemeindebediensteten, Kunst, Medien, Sport, freie Berufe der letzte Vorsitzende der KMSfB vor ihrer Fusion in die GdG auf zwei Seiten gegen die „überbordende“ Beschäftigung von Deutschen an Theatern in Österreich polemisiert und die Redaktion das als „Satire“ zu kaschieren sucht, dann erinnert das frappant an den berühmten Sager des damaligen Tiroler Arbeiterkammerpräsidenten aus dem Jahr 2006, wonach „der deutsche Arbeitnehmer der Feind des österreichischen Arbeitnehmers“ sei. Beim Griff in diese Schublade müsste auf jeden Fall immer eine Falle schmerzhaft zuschnappen. Diese aufzustellen liegt in der Verantwortung der jeweiligen sozialpartnerschaftlichen Einrichtung selbst, und wenn sie es von sich aus nicht tut, dann muss man ihr dabei nachdrücklich helfen. Das Auseinanderdividieren von Arbeitnehmern durch Arbeitnehmervertreter war immer schändlich und wird es auch immer bleiben.

Die Monopolisierung der halbwegs sicheren und einträglichen Berufe durch „inländische“ Männer war lange selbstverständlich. Die Frauen haben sich nach und nach Zugang zu den sicheren Arbeitsplätzen im öffentlichen Dienst erkämpft, aber die einträglichen und prestigereichen Tätigkeiten sind weitgehend männlich besetzt geblieben. Solange das so bleibt, wird auch der Eindruck bestehen bleiben, nur Männer seien dafür geeignet. Ebenso ist es mit Einwanderinnen und Einwanderern. Während des Zweiten Weltkriegs wurde vom Forschungsbüro der US-Armee die Beobachtung gemacht, dass weiße Soldaten eine umso höhere Meinung von schwarzen Soldaten hatten, je öfter sie sie in qualifizierten Tätigkeiten erlebt hatten (Allport 1954). Der Zusammenhang wurde seither unter allen möglichen Umständen wieder aufgefunden. Man kann daher mit den beruflichen Aufstiegen der Einwanderinnen und Einwanderer nicht warten, bis sich die Meinungen der „Inländer“ über ihre Fähigkeiten geändert haben, sondern die Meinungen werden sich ändern, wenn sich die Stellung der Einwanderinnen und Einwanderer geändert hat. Wenn eine Gesellschaft sich Einwanderinnen und Einwanderer nicht anders als auf den untersten Rängen der beruflichen Hierarchie denken kann, wird es Probleme geben. Das umso mehr, wenn die globale Bildungsexpansion immer mehr höher gebildete MigrantInnen nach Österreich bringen wird.

*Monopolisierung
am Arbeitsmarkt
muss weiter
aufgebrochen
werden*

3.4. Sich gegen Ungleichbehandlung wehren können

Effektive Mitspracherechte zu haben, kann ein effektives Mittel gegen Ungerechtigkeiten sein. Sobald man sie hat, wird man respektvoller behandelt und braucht sie gar nicht mehr einzusetzen. Solange Mitspracherechte nur formal bestehen, geht von ihnen aber keine Wirkung aus. Das Antidiskriminierungsrecht in Österreich ist noch in diesem komatösen Zustand. Nur Spezialistinnen und Spezialisten wissen von seiner Existenz. Die Beschwerdefrastruktur ist absolut unzureichend. Entsprechend gering ist der Kenntnisstand bei der Bevölkerung. Beim Eurobarometer 72.1 im Jahr 2009 gaben nur 16% an, sie glaubten über ihre Rechte im Fall von Diskriminierung Bescheid zu wissen. Das war der niedrigste Prozentsatz in der gesamten EU der 27, und zwar sogar mit 5 Prozentpunkten Abstand auf den zweitniedrigsten Wert. Der EU-Durchschnitt betrug der 33%, der Höchstwert 63%.

drei OECD-Vorschläge

Die OECD schlug drei miteinander verknüpfte Maßnahmen vor:

- Das Antidiskriminierungswesen für MigrantInnen sichtbar machen und MigrantInnen über ihre Rechte aufklären.
- Diskriminierungstests durchführen und ihre Ergebnisse bekannt machen, um das Bewusstsein zu schärfen.
- Proaktivere Maßnahmen zur Beseitigung von Diskriminierung überlegen, wie etwa den vermehrten Einsatz von Diversitätsmaßnahmen (Krause/Liebig 2011).

Zum mittleren der drei Punkte sagte Minister Hundstorfer am 24.11.2011 auf die Frage eines APA-Journalisten wörtlich: „Wir werden so etwas planen.“ Die Tests wurden auch ausgeschrieben und der Auftrag erteilt. Ob es Ergebnisse geben wird und wie bekannt sie gemacht werden, lässt sich im Moment noch nicht sagen.

In Österreich haben sich individuelle Klagen gegen Diskriminierung bisher als hochriskant erwiesen. Die Justiz betrachtet das Antidiskriminierungsrecht als etwas Artfremdes und ist wenig geneigt, auf seiner Grundlage Verurteilungen auszusprechen. Zugesprochene Entschädigungen decken im Regelfall die Verfahrenskosten nicht. Es stellt sich die Frage, ob unter diesen Umständen nicht die Möglichkeit zu Verbandsklagen geschaffen werden sollte. Vielleicht erhielten die Kammern als Kläger mehr Respekt und wären erfolgreicher.

3.5. Gegen Diskriminierung vorbeugen

Diskriminierung nur durch gerichtliche Klagen zu bekämpfen greift viel zu kurz. Es bedeutet, dass immer zuerst der Schaden eintreten muss, bevor er bekämpft werden kann. Es wäre eindeutig wünschenswert, er träte erst gar nicht ein. Dazu müsste vorbeugend gearbeitet werden. Vorbeugung würde zunächst bedeuten, die jetzt nur formal bestehenden Rechte effektiv zu machen, also eine ausreichend dichte und kompetente Beschwerdeinfrastruktur einzurichten. Es ginge ja nicht nur um Diskriminierung gegen Einwanderinnen und Einwanderer, sondern auch um Geschlecht, sexuelle Orientierung, Alter, Behinderung usw. Mit der Infrastruktur entstünde auch Bekanntheit.

Wahrscheinlich braucht Österreich sogar eine Art Grundrechteagentur. Es gibt heute Regulierungsbehörden für diverse von Mono- und Oligopolen bedrohte Märkte. Analog dazu sollte eine Grundrechteagentur mit der Macht ausgestattet werden, effektiv und zum Schaden der Diskriminierenden gegen verbotene Diskriminierung vorzugehen. Ohnehin ist nur ein kleiner Ausschnitt der Diskriminierung verboten. Vor allem aber wäre es nötig, mit den Betrieben präventiv zu arbeiten. Dazu eignen sich konkrete Fälle sicher gut. Es wäre vermutlich in vielen, keineswegs in allen Fällen besser, statt eines gerichtlichen Verfahrens eine Zusammenarbeit mit dem Betrieb anzustreben, die vorbeugend wirkt. Dazu muss man aber zuerst von den Fällen Kenntnis erlangen. Das genau wäre eine wichtige Funktion der Beschwerdeinfrastruktur.

eine Art Grundrechteagentur wäre notwendig

Literatur

- Ali-Pahlavani, Zohreh / Mittendorfer, Cornelia (Hg) (2012) Gleichbehandlung. Anspruch und Wirklichkeit am Beispiel ethnischer Diskriminierung. Tagungsband; AK Wien <http://wien.arbeiterkammer.at/online/page.php?P=68&IP=66877&AD=0&REFP=9122>, 2012-04-16.
- European Commission (2008) Special Eurobarometer EB69.1, Report 296: Discrimination in the European Union: Perceptions, Experiences and Attitudes; http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_296_en.pdf, 2010-05-09.
- European Commission (2009) Special Eurobarometer 72.1 Report 317: Discrimination in the EU in 2009; http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_317_en.pdf, 2010-05-09.
- Gächter, August (2012a) Diskriminierung am Arbeitsmarkt; in: Ali-Pahlavani/ Mittendorfer (Hg) 2012: 17-39.
- Gächter, August (2012b) Kaum beachtet: Bildungszugewinne der Jugend- gegenüber der Elterngeneration; Arbeitspapiere Migration und soziale Mobilität 28 https://www.zsi.at/attach/p28_12_bmukk2.pdf, 2013-04-25.
- Gächter, August (2013a) Der Nutzen kommunaler Investitionen in Integration; Städtebund; <http://www.staedtebund.gv.at/de/themenfelder/integration-und-migration/studien.html>, 2013-04-25.

Gleiche Arbeitsmarktchancen – warum nicht für alle? – August Gächter

- Gächter, August (2013b) Dequalifizierung als Problem der Verwertung von Ausbildungen von Migrant/Innen und Asylberechtigten in Tirol; AMS Tirol (im Erscheinen).
- Krause, Karolin / Liebig, Thomas (2011) The labour market integration of immigrants and their children in Austria; OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 127, Directorate for Employment, Labour and Social Affairs; OECD Publishing http://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/oecd-social-employment-and-migration-working-papers_1815199x, 2011-11-26.
- Schmid, Tom / Hengl, Stefanie / Richter, Veronika / Troy, Christian Diedo / Troy, Stefan / Aksakallı, Sevim (2013) Qualifikationsstand und Qualifikationsbedarf der Integrationsverantwortlichen österreichischer Städte; Städtebund <http://www.staedtebund.gv.at/de/themenfelder/integration-und-migration/studien.html>, 2013-04-25.