

Migration als Prüfstein des sozialinvestiven Wohlfahrtsstaats

Thomas Leoni

Zusammenfassung

Internationale Migration stellt den Wohlfahrtsstaat vor große Herausforderungen. Um diese Herausforderungen zu bewältigen, bedarf es einer stärkeren Ausrichtung auf präventive, sozialinvestive Eingriffe und auf langfristige Ziele. Bei der Gestaltung des sozialpolitischen Instrumentariums ist eine Lebenslaufperspektive notwendig, um gezielt auf Zusammenhänge und Übergänge zwischen Lebensphasen einzugehen. Zentrale Hebel einer solchen sozialinvestiven Ausrichtung des Wohlfahrtsstaats sind Investitionen in Bildung und Humankapital, Unterstützung bei der Aktivierung und Integration am Arbeitsmarkt in allen Lebenslagen, sowie die Förderung von Chancengerechtigkeit bereits in frühen Lebensphasen. Im Laufe der Jahrzehnte hat Österreich vor allem in Bezug auf die berufliche und gesellschaftliche Eingliederung von Migrant/inn/en und ihrer Nachkommen große Defizite aufgebaut. Versäumnisse auf politischer Ebene haben sich mit unterschiedlichen Einwanderungswellen und stets neuen Herausforderungen überlagert. In der jüngsten Vergangenheit fand in der österreichischen Migrationspolitik eine Stärkung der integrationspolitischen Dimension statt, die auch von Entwicklungen auf EU-Ebene gefördert wurde. Die Integration von Migrant/inn/en wird aber auch in der absehbaren Zukunft ein schwieriger Prüfstein für die sozialinvestive Weiterentwicklung des Wohlfahrtsstaats bleiben.

Einleitung

Der tiefgreifende wirtschaftliche und gesellschaftliche Wandel der letzten Jahrzehnte brachte in Österreich und den anderen europäischen Ländern neue Herausforderungen für den Wohlfahrtsstaat, veränderte aber auch das Verständnis seiner Rolle und Funktionen. Das Sozialsystem wird nach wie vor in erster Linie mit der Absicherung gegen Erwerbs- und Lebensrisiken wie Krankheit, Arbeitslosigkeit und Armut assoziiert. Ausgehend vom sozialwissenschaftlichen Diskurs ist in den vergangenen Jahren mit dem Konzept des „investiven Sozialstaats“ bzw. „sozialinvestiven Wohlfahrtsstaats“ aber zunehmend ein Verständnis in den Vordergrund gerückt, das den Wohlfahrtsstaat nicht auf seine Absicherungs- und Schutzfunktion beschränkt (Esping-Andersen et al. 2002; Morel et al. 2012).

Der Wohlfahrtsstaat soll demnach vermehrt präventiv wirken, d.h. die Eintrittswahrscheinlichkeit von negativen Ereignissen wie Arbeitslosigkeit, Arbeits-

unfähigkeit und Armut minimieren. Der Sozialstaat wird darüber hinaus als eine Produktivkraft verstanden, die auch einen maßgeblichen Beitrag zur Innovationskraft und internationalen Wettbewerbsfähigkeit wissensbasierter Volkswirtschaften leisten kann. Investitionen in Bildung und Humankapital, Unterstützung bei der Aktivierung und Integration am Arbeitsmarkt, Maßnahmen, um Menschen bereits in frühen Lebensphasen zu fördern und Chancengerechtigkeit herzustellen: Das sind die zentralen Hebel, mit denen der Wohlfahrtsstaat in wirtschaftlich hoch entwickelten, sozial und kulturell stark ausdifferenzierten und in einem globalen Verflechtungsgefüge stehenden Gesellschaften gleichzeitig soziale Teilhabe, ökonomischen Erfolg und fiskalische Nachhaltigkeit gewährleisten soll.

Obwohl in der Forschung und auch auf Policy-Ebene die Diskussion und Analyse einer sozialinvestiven Ausrichtung des Wohlfahrtsstaats bereits fortgeschritten ist¹, wurde bisher der Zusammenhang zwischen sozialinvestivem Wohlfahrtsstaat und Migration kaum thematisiert.² Der vorliegende Beitrag will in einem ersten Schritt aufzeigen, inwiefern der im sozialpolitischen Diskurs vollzogene Perspektivenwechsel für Migrationspolitik von Relevanz ist. In einem zweiten Schritt wird der Frage nachgegangen, inwieweit auf nationaler bzw. europäischer Ebene das Verständnis und die bisherige Umsetzung von Migrationspolitik mit den Grundgedanken eines sozialinvestiven Wohlfahrtsstaats konsistent sind.

Vorab ist anzumerken, dass Migrationspolitik ein sehr breites Spektrum an Handlungsfeldern abdeckt und unterschiedlich abgegrenzt werden kann. Sie erstreckt sich von Grenzschutz, Aufenthalts- und Einreisebestimmungen, über die Regelung der Rechte und Pflichten von Ausländer/innen im Inland bis hin zu einem weitläufigen Feld an Maßnahmen zur beruflichen und gesellschaftlichen Integration. Stjernø (2017) unterscheidet vereinfachend zwischen einer Kontroll- und einer Integrationsfunktion der Migrationspolitik. Auch Migration selbst ist ein vielschichtiges, heterogenes Phänomen. Wichtige Unterscheidungsmerkmale in Bezug auf Einwanderungsformen sind die Zeitlichkeit (dauerhafte Niederlassung, zeitlich begrenzter Aufenthalt, Pendeltätigkeit usw.), der vorwiegende Beweggrund (Beschäftigungsaufnahme, Familiennachzug, Flucht, Ausbildung, usw.) und die Charakteristika der Migrant/inn/en selbst (Herkunftsland, Alter, Qualifikation, usw.).

Im vorliegenden Beitrag stehen die integrationspolitische Komponente der Migrationspolitik und längerfristige (dauerhafte) Migrationsformen im Vordergrund. Das hängt einerseits damit zusammen, dass der Aktionsradius des Wohlfahrtsstaats viel stärker die Integrations- als die Kontrollfunktion der Migrationspolitik betrifft. Aber auch damit, dass in einer österreichischen Perspektive v.a. aufgrund der Personenfreizügigkeit in der EU die fremdenrechtliche Steuerung der Migrationsströme einen relativ geringen Handlungsspielraum aufweist (Biffel et al. 2016).

¹ Für einen umfassenden Überblick siehe Hemerijck (2017).

² Eine Ausnahme ist Stjernø (2017).

Die Kernkonzepte des sozialinvestiven Wohlfahrtsstaats

Die Idee des Sozialstaats als Produktivkraft ist zum Teil eine Reaktion auf die (reduktive) Wahrnehmung des Wohlfahrtsstaats als reinen Kostenfaktor. Während sich in dieser (neoliberalen) Sicht ökonomische Effizienz und soziale Gerechtigkeit in einem unüberwindbaren Zielkonflikt befinden, hebt die sozialinvestive Perspektive Handlungsfelder und Maßnahmen hervor, die, vor allem in einer Betrachtung über die Zeit, nicht zwangsläufig eine Zielgröße der anderen opfern. Gleichzeitig sind die analytischen Konzepte und handlungspolitischen Lösungsansätze der sozialinvestiven Perspektive als Antwort auf die wirtschaftlichen und sozialen Herausforderungen der Post-Industrialisierung und der damit einhergehenden Entstehung von „neuen sozialen Risiken“ entwickelt worden.³ Zu den Veränderungen, die seit den 1970er-Jahren neue gesellschaftliche Risikostrukturen nach sich gezogen haben, zählen der stets neue Qualifikationen erfordernde technologische Wandel, das Aufbrechen traditioneller Beschäftigungsformen, die Intensivierung des internationalen Wettbewerbs und der Anstieg der Ungleichheit. Hinzu kommen die Alterung der Bevölkerung, die Zunahme der internationalen Migration und das Aufbrechen traditioneller Familienstrukturen. Der Sozialstaat sieht sich daher mit einer Reihe von neuen Herausforderungen konfrontiert - bei gleichzeitig stark eingegengtem budgetärem Spielraum.⁴

Die Anerkennung der wirtschaftspolitischen Bedeutung des Wohlfahrtsstaats und die Verfolgung von Effizienzzielen mittels sozialstaatlicher Eingriffe ist für sich genommen nichts Neues.⁵ Neu am sozialinvestiven Ansatz ist das Bestreben, einen konsistenten konzeptuellen Rahmen zu schaffen und diesen mit entsprechenden Maßnahmen zu füllen, um die unterschiedlichen Zielsetzungen des Wohlfahrtsstaats im Kontext neuer sozialer und wirtschaftlicher Herausforderungen zu verorten. Anstatt sich auf spezifische Risikotypologien zu konzentrieren und Personen, die von entsprechenden negativen Ereignissen betroffen sind, zu kompensieren, soll das Sozialsystem verstärkt präventiv eingreifen, um das Auftreten dieser Ereignisse zu vermeiden oder ihre Auswirkungen zu minimieren.

Vor allem drei Erkenntnisse sind kennzeichnend für die sozialinvestive Perspektive auf den Wohlfahrtsstaat. Erstens die zentrale Bedeutung von Humankapital, sowohl für das individuelle Wohlergehen als auch für die gesamtwirtschaftli-

³ Der Begriff „neue soziale Risiken“ geht unter anderem auf Arbeiten von Peter Taylor-Gooby (2004) und Giuliano Bonoli (2006) zurück. Typische Beispiele für neue soziale Risiken sind Probleme der Arbeitsmarktintegration aufgrund fehlender bzw. veralteter Qualifikationen, Armutsgefährdung trotz Erwerbstätigkeit, Unvereinbarkeit von Familien- und Erwerbsleben sowie unzureichende soziale Absicherung aufgrund von atypischer Beschäftigung (Eppel und Leoni 2011).

⁴ Paul Pierson (1998) prägte dazu den Begriff der „permanent austerity“.

⁵ So wurde beispielsweise bereits in den Nachkriegsjahrzehnten in Schweden die aktive Arbeitsmarktpolitik auch mit Blick auf die konjunkturstabilisierenden Auswirkungen entwickelt. Wichtige Teile des Sozialsystems, wie die Kranken-, Arbeitslosen- und Pensionsversicherung dienen nicht nur der Absicherung, sondern auch der Korrektur von Marktversagen (siehe dazu z.B. Barr 2012).

che Entwicklung. Diese Erkenntnis stützt sich unter anderem auf die in den 1980er-Jahren entwickelte endogene Wachstumstheorie, die in Bildung sowie im Erwerb von Fertigkeiten und Kompetenzen die wichtigste Triebkraft wirtschaftlicher Entwicklung sieht. Ein zweiter Schwerpunkt betrifft die zentrale Rolle des Arbeitsmarkts und der Erwerbstätigkeit als Anker für soziale Teilhabe und Prävention gegen soziale Risiken. Um seine präventive Funktion ausbauen zu können, muss der Wohlfahrtsstaat demnach eine breite Palette an Programmen und Politikfeldern aktivieren, mit dem Ziel, Humankapitalbildung und Beschäftigung zu fördern: Angefangen im Bildungs- und Weiterbildungsbereich, in der aktiven Arbeitsmarktpolitik, aber auch im Bereich der Maßnahmen zur Erleichterung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie zur Unterstützung der Beschäftigung bei gesundheitlichen Beeinträchtigungen.

Die dritte und wohl wichtigste Erkenntnis bezieht sich auf den analytischen Rahmen zur Identifikation von sozialen Risiken und zur Gestaltung von Maßnahmen. Statt einer Querschnittsperspektive, in der spezifische Bedürfnisse und Risiken einzeln (d.h. unabhängig von früheren und späteren Ereignissen) betrachtet und entsprechende Maßnahmen dazu entworfen werden, betont der sozialinvestive Ansatz die Bedeutung einer Längsschnittbetrachtung, d.h. einer Lebenslaufperspektive, in der die Interdependenzen zwischen den einzelnen Lebensphasen im Vordergrund stehen (Abbildung 1). Diese Lebenslaufperspektive ist essentiell, um Verbindungen zwischen Risiken in unterschiedlichen Lebensphasen erkennen, verstärkt auf kumulative Benachteiligungsprozesse eingehen und langfristige Ziele verfolgen zu können. Forschungsergebnisse aus den Sozialwissenschaften, den kognitiven Wissenschaften und anderen Disziplinen belegen den starken Einfluss der frühen Lebensphasen auf die spätere Entwicklung. Aufgrund ihres Potenzials für hohen langfristigen Nutzen räumt der sozialinvestive Ansatz implizit einer Politik, die frühzeitig im Lebensverlauf eingreift, eine hohe Priorität ein. Es besteht zudem ein wachsender Konsens darüber, dass eine hohe gesellschaftliche Ungleichheit nicht nur ethische Probleme aufwirft und den sozialen Zusammenhalt gefährdet, sondern auch auf gesamtwirtschaftlicher Ebene schädlich ist, weil sie soziale Mobilität verringert und die Bildungschancen von Menschen aus benachteiligten Haushalten beeinträchtigt (siehe z.B. OECD 2015). Ungleichheit und Humankapitalbildung sind somit eng miteinander verflochten, weshalb soziale Investitionen in frühe Lebensphasen sowohl normativ wünschenswert als auch notwendig sind, um Benachteiligung entgegenzuwirken und die Erwerbchancen im späteren Leben zu fördern.

Darüber hinaus leitet sich aus der Lebenslaufbetrachtung ein verstärktes Augenmerk auf die Übergänge zwischen Lebensphasen ab, die in den individuellen Biographien kritische Momente mit potentiell langfristigen negativen Folgen darstellen. Beispiele dafür sind der Übergang von Ausbildung zum Arbeitsmarkt, abwechselnde Phasen von Erwerbsarbeit und Kinderbetreuung sowie die Wiedereingliederung am Arbeitsmarkt nach einer schweren Erkrankung. Die Anzahl der



Abbildung 1 Lebenslaufperspektive auf soziale Investitionen

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Kvist (2014).

Übergänge, die die Menschen im Laufe ihres Lebens meistern müssen, ist gestiegen. Jobwechsel sind viel häufiger geworden, die Verschränkung zwischen Erwerbs- und familiärer Betreuungstätigkeit hat sich vergrößert, die Halbwertszeit von Wissen hat sich verkürzt und somit die Notwendigkeit von Phasen der Weiterbildung und beruflichen Umorientierung erhöht. Die individuellen Biographien sind „flüssiger“ und die Erwerbsbiographien länger geworden, weshalb Einzelpersonen ein höheres Maß an Flexibilität und Anpassungsfähigkeit benötigen als in der Vergangenheit.

Der Fokus auf Prävention und den investiven Charakter bestimmter Leistungen und sozialstaatlicher Interventionen darf allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass „passive“ Sozialleistungen und die Absicherung gegen „alte“ Risiken nach wie vor eine zentrale Rolle spielen. Prävention und Aktivierung können konventionelle Einkommensabsicherung nicht ersetzen. Eine effektive wohlfahrtsstaatliche Strategie bedarf eines positiven Kreislaufs, wodurch sozialer Schutz und soziale Investitionen sich gegenseitig verstärken (Esping-Andersen et al. 2002; Vandembroucke und Vleminckx 2011). Vereinfachend gesprochen ruht das sozialinvestive Wohlfahrtskonzept auf drei Säulen. Die erste ist Bildung und Humankapitalbildung als Voraussetzung für den Erfolg in der ökonomischen Sphäre und als Basis für das Wohlbefinden. Die zweite ist die Unterstützung der Beschäftigung und der Arbeitsmarktintegration, mit Erwerbstätigkeit als Kardinalpunkt der wirtschaftlichen Unabhängigkeit. Die dritte Säule entspricht der "traditionellen" Dimension

der Wohlfahrtsstaatstätigkeit, die dem sozialen Schutz und der Umverteilung gewidmet ist. Eine von Hemerijck (2015) vorgeschlagene Konzeptualisierung unterscheidet in diesem Zusammenhang zwischen „flows“ (Aktivierungs- und Arbeitsmarktübergänge), „stocks“ (Humankapital) und „buffers“ (Sicherheitsnetze für Sozialschutz).

Der sozialinvestive Blick auf die Migrations- und Integrationspolitik

Österreich weist seit Jahren einen wachsenden Anteil der Personen mit Migrationshintergrund an der Gesamtbevölkerung auf. 2016 waren rund 22% der in Österreich lebenden Bevölkerung Zuwanderer/innen der ersten oder zweiten Generation.⁶ Gleichzeitig haben sich die Migrationsströme über die Zeit stark verändert; durch die Überlagerung unterschiedlicher Einwanderungswellen ist der Kreis der Personen mit Migrationshintergrund ein sehr heterogener und durch unterschiedlichste Voraussetzungen und Bedürfnisse gekennzeichnet. Nicht nur die Zahl der eingewanderten Personen und ihrer Nachkommen hat sich erhöht, sondern auch ihre kulturelle und sprachliche Diversität (Biffel et al. 2016).

Internationale Migration ist somit ein Grund dafür, dass unsere Gesellschaft vielfältiger geworden ist, aber auch dafür, dass deren Komplexität und Ausdifferenzierung zugenommen haben. Soziale Risiken sind auch in Zusammenhang mit Ein- und Auswanderung heterogener sowie diffuser geworden und daher grundsätzlich schwerer abzusichern. Migrant/innen gehören oftmals zu den vulnerablen Gruppen, die in zentralen Bereichen wie Bildung und Arbeitsmarkt besonders stark von neuen sozialen Risiken betroffen sind. Gleichzeitig liegt auf der Hand, dass die Gestaltung von Migration und vor allem die wirtschaftliche, soziale und politische Integration der Zugewanderten eines langfristigen Zeithorizonts bedürfen. Sowohl die Zielsetzungen als auch die analytischen Instrumente der sozialinvestiven Perspektive sind daher für die Migrationspolitik und vor allem für ihre integrationspolitische Dimension relevant.

Für jene Gruppen, die als Erwachsene im Zuge von Familiennachzug oder Asylsuche ins Land kommen, bildet der Arbeitsmarkt die wichtigste Quelle für gesellschaftliche Integration und individuelle Einkommenssicherung. Aber auch jene Gruppen, die zum Zweck einer Beschäftigungsaufnahme nach Österreich gekommen sind, stehen vor besonderen Herausforderungen am Arbeitsmarkt. Ausländische Arbeitskräfte sind etwa überproportional oft von instabiler Beschäftigung betroffen und verzeichneten in den vergangenen Jahren nur sehr geringe Lohnzuwächse (Eppel, Leoni und Mahringer, 2017). Noch problematischer ist die Arbeitsmarktsituation von Arbeitnehmer/innen aus früheren Einwanderungswellen, die sich in den letzten Jahren, wahrscheinlich auch aufgrund von Verdrängungseffekten im Zuge der Arbeitsmarktöffnung, deutlich verschlechterte. So

⁶ Daten von Statistik Austria, berechnet auf Basis der Mikrozensus-Arbeitskräfteerhebung.

erhöhte sich die Arbeitslosenquote der Personen mit türkischer Staatsbürgerschaft zwischen 2008 und 2016 von 10,6% auf rund 20%, jene der Personen aus dem ehemaligen Jugoslawien von 8,0% auf 14,1% (im gleichen Zeitraum veränderte sich die Arbeitslosenquote der österreichischen Staatsbürger/innen von 5,6% auf 8,0%).⁷

Dem Arbeitsmarkt vorgelagert und zunehmend mit diesem verschränkt sind die Bildungs- und Weiterbildungschancen. Auch in diesem Bereich konfrontiert Migration den Wohlfahrtsstaat mit spezifischen Herausforderungen. Kinder und Jugendliche, die entweder selbst eingewandert sind oder die zweite Migrantengeneration bilden, bedürfen in vielen Fällen einer gezielten Förderung und Unterstützung im Bildungssystem. Auch Erwachsene und Jugendliche, die bereits das Schulpflichtalter überschritten haben, brauchen oft unterstützende Maßnahmen in Bezug auf die Anerkennung und Verwertung von bestehenden Qualifikationen, den Anschluss zu weiterführender Bildung, aber auch in Bezug auf berufliche Weiterbildung und die laufende Anpassung an sich ändernde Arbeitsmarktanforderungen.

Insgesamt lassen sich für alle zentralen sozialinvestiven Handlungsfelder - wie Bildung, Förderung in frühen Lebensphasen, Aktivierung, Unterstützung bei Lebensphasenübergängen - spezifische Empfehlungen für die Zielgruppe der Personen mit Migrationshintergrund ableiten, darüber hinaus aber auch Erkenntnisse für andere wichtige Politikfelder der Migrations- und Integrationspolitik. Dazu gehören beispielsweise die Gesundheitspolitik (siehe Biffl und Altenburg 2012) und die Wohnpolitik (siehe z.B. Kohlbacher und Reeger 2007; Huber, Horvath und Bock-Schappelwein 2017), also Bereiche mit einem großen „investiven“ Hebel zur Verfolgung längerfristiger Zielsetzungen. Besondere Bedeutung hat die sozialinvestive Perspektive bei der Definition von Rahmenbedingungen und Maßnahmen für Familien- und Fluchtmigration, weil diese Migrationsformen meist dauerhaft und die Betroffenen oft durch besonders ausgeprägte sozio-ökonomische, sprachliche und kulturelle Unterschiede gekennzeichnet sind. Grundsätzlich ist es aber bei allen unterschiedlichen Migrationsformen notwendig, eine langfristige Perspektive einzunehmen und das sozialstaatliche Instrumentarium mit Blick auf Prävention und Absicherung einzusetzen. Die nachfolgende Tabelle 1 soll exemplarisch verdeutlichen, wie die „Säulen“ des sozialinvestiven Wohlfahrtsstaats (Bildung und Förderung von Humankapital; Aktivierung und Arbeitsmarktintegration; sozialer Schutz und soziale Teilhabe) mit unterschiedlichen Migrationsformen verschränkt werden können. Es handelt sich dabei um einen vereinfachten Abriss, der sich auf die dauerhafteren bzw. sozialpolitisch relevantesten Migrationsformen konzentriert. Dieses Raster könnte um weitere Migrationsformen (wie

⁷ WIFO Berechnungen auf Basis von Daten des Arbeitsmarktservice und des Hauptverbands der österreichischen Sozialversicherungsträger.

	Arbeitsmigration (Erwachsene, zeitlich befristet, z.T. dauerhaft)	Familienmigration (alle Personengruppen, dauerhaft)	Fluchtmigration (alle Personengruppen, zeitlich befristet oder dauerhaft)
Bildung und Förderung von Humankapital	Allgemeine und berufliche Weiterbildung	Frühkindliche Betreuung und Entwicklung Chancen im Bildungssystem, Basis- und weiterführende Bildung Unterstützung bei Übergängen im Bildungssystem Spracherwerb und Maßnahmen zur kulturellen Integration	
Aktivierung und Arbeitsmarktintegration	Aktivierende Arbeitsmarktpolitik Vermeidung von Lohn- und Sozialdumping	Arbeitsmarktzugang Anerkennung von formalen Qualifikationen Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie Maßnahmen zur beruflichen Eingliederung	Arbeitsmarktzugang (während Asylverfahren) Beratung und Vermittlung
Sozialer Schutz und soziale Teilhabe	Einbindung in Sozialversicherungssysteme		
	Einbürgerung (in Abhängigkeit von Zeitaspekt) Portabilität von Sozialleistungsansprüchen	Einbürgerung	Einbürgerung (in Abhängigkeit von Zeitaspekt) Wohnpolitik
	Bekämpfung von Diskriminierung, Anerkennung politischer Rechte Soziale Sicherungsnetze		

Tabelle 1 Beispiel für die Zuordnung von Politikfeldern und Maßnahmen zu unterschiedlichen Migrationsformen in einer sozialinvestiven Perspektive

Quelle: Eigene Darstellung.

z.B. Bildungsmigration) ergänzt und nach weiteren Unterscheidungsmerkmalen des Migrationsphänomens (wie das Qualifikationsniveau der Eingewanderten) gegliedert werden. Darüber hinaus geht diese Darstellung nur auf die integrationspolitische Ebene ein. Auch die vorgelagerten Handlungsfelder, mit denen über Einreise- und Aufenthaltsbestimmungen die Migrationsströme gesteuert werden, können aber in einer sozialinvestiven Perspektive beleuchtet werden. Nachdem Österreich lange Zeit durch Arbeitsmigration im niedrig qualifizierten Bereich gekennzeichnet war, hat die Bestrebung, höher qualifizierte Einwanderungsgruppen anzuziehen, an Bedeutung gewonnen. Zwar sind die fremdenrechtlichen Instrumente, um Migration nach den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes und der wirtschaftlichen Entwicklung auszurichten, beschränkt, dennoch gibt es – angefangen bei der Attraktivität des höheren Bildungssystems und der daran anknüpfenden Beschäftigungsmöglichkeiten - indirekt viele Schnittstellen, um gut qualifizierte Arbeitskräfte anzuziehen. Darüber hinaus spielen integrationspolitische Überlegungen, beispielsweise die Rahmenbedingungen für den Aufenthalt von Familienangehörigen, auch bei Instrumenten zur Anwerbung von qualifizierten Arbeitskräften wie der Rot-Weiss-Rot-Karte eine Rolle.

Vom Fremdarbeitermodell zum Einwanderungsland

Inwiefern sind die soeben beschriebenen Handlungsfelder und Prioritäten bereits im migrations- und integrationspolitischen Diskurs in Österreich verankert? Grundsätzlich fällt die Antwort auf diese Frage differenziert aus, je nachdem, welche Zeitperiode betrachtet wird.

Österreich hatte in den sechziger Jahren und bis hinein in die späten 1980er-Jahre keine eigenständige, umfassende Migrationspolitik, sondern ein durch Arbeitsmarktbedürfnisse bestimmtes Zuwanderungsmodell zur Abdeckung des (zeitlich befristeten) Bedarfs an Arbeitskräften. In dieser Phase der Gastarbeitermigration, die sich in den 1960er- und frühen 1970er-Jahren voll entfaltete, wurde versucht „das österreichische soziale Reproduktionsmodell so wenig wie möglich zu verändern“ (Biffl 2011). Beschäftigungsbewilligungen wurden nicht den ausländischen Arbeitskräften, sondern den Unternehmen für einen bestimmten Arbeitsplatz gewährt. Eine Nichtverlängerung der Beschäftigungsbewilligung bedeutete für die betroffenen Gastarbeiter/innen meist den Verlust der Voraussetzungen für den weiteren Aufenthalt in Österreich. Die rechtlichen Rahmenbedingungen für die zugezogenen Ausländer/innen, vor allem in Bezug auf Beschäftigung und Arbeitsmarkt, änderten sich bis zu den späten 1980er-Jahren kaum. Um einen Befreiungsschein und somit einen freien Zugang zum Arbeitsmarkt zu erhalten, waren acht Jahre mit (fast) kontinuierlicher Beschäftigung notwendig.⁸ Diese Regelung, die dem Schutz des Arbeitsmarkts dienen sollte, erschwerte die berufliche aber auch die soziale Eingliederung der Migrant/innen in erheblichem Maße, vor allem jene der nachgezogenen Familienmitglieder (Krause und Liebig 2011). Es war bisweilen leichter, eine Arbeitskraft neu anzuwerben, als bereits zugezogenen Familienangehörigen die Arbeitsaufnahme zu ermöglichen (Nowotny 2007).

Erst ab den späten 1980er-Jahren wurde ein gradueller Paradigmenwechsel vollzogen. Die 1988 und 1990 verabschiedeten Novellen des Ausländerbeschäftigungsgesetzes (AuslBG) enthielten eine bevorzugte Behandlung der längerfristig aufhaltigen Ausländer/innen am österreichischen Arbeitsmarkt (Ende des „Rotationsmodells“) und erste Integrationsmaßnahmen. Während das AuslBG in seiner ursprünglichen Fassung (1975) sehr stark dem Prinzip der temporären Arbeitsmigration verhaftet war, trugen die sukzessiven Änderungen der Tatsache Rechnung, dass aus den befristeten Arbeitsaufenthalten in vielen Fällen eine bleibende Niederlassung mit Familiennachzug und somit aus dem Gastarbeiterphänomen ein integraler Bestandteil der österreichischen Gesellschaft geworden war. Diese Anpassungen erfolgten aber nur reaktiv und trugen nur eingeschränkt zur Erleichterung der Integration bei (Nowotny 2007).

Die verspätete politische Reaktion auf die realen Verhältnisse in Österreich als Einwanderungsland überlagerte sich mit den wirtschaftlichen und geopolitischen Umbrüchen der frühen 1990er-Jahre, die eine starke Erhöhung des Wanderungs-

⁸ Während der 1980er-Jahre hatten durchschnittlich nur etwa 15% der Ausländer/innen einen Befreiungsschein (Biffl 1990).

saldos nach sich zogen. Innerhalb von fünf Jahren, zwischen 1989 und 1994, kam es fast zu einer Verdopplung des Anteils der ausländischen Bevölkerung an der Wohnbevölkerung von 4,5% auf 8,4% (Biffl und Bock-Schappelwein 2013). Die starke Zuwanderung zog eine Reihe von Maßnahmen nach sich, vor allem zu deren Bremsung. Wichtige Instrumente waren Niederlassungsquoten und Quoten für den Arbeitsmarktzugang, mit dem Ziel, den Anteil der Ausländer/innen an den Beschäftigten mit 10% zu deckeln (Krause und Liebig 2011). Diese Maßnahmen erschwerten den Arbeitsmarktzugang der Personen, die im Rahmen von Familienzusammenführungen ins Land gekommen waren, wovon insbesondere Frauen betroffen waren. Familienzugehörige, die im Rahmen einer Niederlassungsquote eingewandert waren, erhielten bis 2005 erst nach fünf Jahren Aufenthalt Zugang zum Arbeitsmarkt. Zwar begründete das 1997 eingeführte „Integrationspaket“ erstmalig einen formalen Rahmen für die Integration. Das Paket legte das Prinzip der „Integration vor neuer Einwanderung“ fest und beschränkte den Eintritt neuer Migrant/innen durch Arbeits- und Familienmigration bei gleichzeitiger Verbesserung des Rechtsstatus von bereits länger ansässigen Migrant/innen. Als zentrale Komponente der Integration wurde der Spracherwerb festgeschrieben. Integration wurde aber nicht als horizontale Materie verankert, wichtige Handlungsfelder wie die Herstellung von Chancengerechtigkeit im Bildungsbereich waren ausgeklammert. Eingliederung und Teilhabe waren auch in anderen Bereichen mit erheblichen Hindernissen konfrontiert. Drittstaatsangehörige hatten beispielsweise bis 2005 kein passives Wahlrecht bei Betriebsrats- und Arbeiterkammerwahlen.⁹

Sowohl in der durch die Anwerbung der Gastarbeiter geprägten Phase als auch in der Periode nach dem Fall des Eisernen Vorhangs beinhaltete die österreichische Migrationspolitik weder ein langfristiges Konzept zur erfolgreichen Integration der zugewanderten Personen, noch eine ausreichend starke Fokussierung auf die Herstellung von Chancen und die Humankapitalentwicklung innerhalb dieser Bevölkerungsgruppe. Es fehlten somit sowohl die präventive Komponente als auch eine durch Lebenslaufperspektive geprägte Migrations- und Integrationspolitik. Zwar standen die Bedürfnisse des Arbeitsmarkts bei den politischen Weichenstellungen im Vordergrund, aber aus der Warte des kurzfristigen Bedarfs nach Arbeitskräften und nicht aus jener einer längerfristigen Aktivierung und Arbeitsmarktintegration der Ausländer/innen im erwerbsfähigen Alter. Auch die längerfristige Verschiebung in der Nachfrage nach Arbeitskräften, mit zunehmendem Bedeutungsgewinn höher qualifizierter Segmente, blieb weitgehend unberücksichtigt.

⁹ Türkische Staatsangehörige hatten aufgrund des EG-Türkei-Assoziationsabkommens das passive Wahlrecht bei Arbeiterkammerwahlen.

Die neueren Entwicklungen

Der Zugang zur Gestaltung von Migration hat sich im vergangenen Jahrzehnt deutlich verschoben, insbesondere im Sinne einer Aufwertung der integrationspolitischen Dimension. Integrationspolitik war lange Zeit das „Stiefkind der österreichischen Politik“, insbesondere in Bezug auf die Entwicklung bundesweiter Strukturen (Biffl und Faustmann 2013). Auf institutioneller Ebene änderte sich dieses Bild in den Jahren 2010/2011, mit der Verabschiedung des ersten nationalen Aktionsplans für Integration, der Ernennung eines Expertenrates und der Einrichtung des Staatssekretariats für Integration. Damit wurden auf Bundesebene die Voraussetzungen für eine koordinierte horizontale Integrationspolitik geschaffen. Der öffentliche Diskurs wurde vielschichtiger und bewusste Integrationsmaßnahmen, die bis dahin vor allem auf Ebene der Bundesländer und in teils sehr unterschiedlicher Form gesetzt worden waren, gewannen auch auf Bundesebene an Bedeutung (*ebenda*). Die für Integrationsförderung zur Verfügung stehenden Mittel wurden in den vergangenen Jahren deutlich aufgestockt.

Eine Reihe von konkreten Maßnahmen und Initiativen zeugt von einer verstärkten Ausrichtung auf langfristige Ziele und einer Fokussierung auf integrationspolitische Kernbereiche wie frühkindliche Förderung, Bildung und Arbeitsmarktaktivierung. Dabei waren nicht alle Neuerungen ausschließlich auf Personen mit Migrationshintergrund zugeschnitten, sondern adressierten diese als wichtige Zielgruppe im Rahmen breiterer Anpassungen. Das gilt z.B. für die Einführung des verpflichtenden letzten Kindergartenjahrs, die 2010 erfolgte, sowie für die Initiative Erwachsenenbildung, mit der seit 2012 grundlegende Bildungsabschlüsse für Erwachsene gefördert werden. Auch über das Arbeitsmarktservice (AMS) werden zahlreiche Maßnahmen angeboten, die nicht nur Personen mit Migrationshintergrund offen stehen, aber diese Zielgruppe stark ansprechen. Ein spezifischer Fokus wird auf Jugendliche und junge Erwachsene gelegt, beispielsweise durch Jugendcoaching oder Berufsorientierung an Schulen, aber auch durch Initiativen wie die über den Integrationsfonds organisierten Schulbesuche von Integrationsbotschafter/innen, welche als Rollenvorbilder fungieren. Auch in Bezug auf andere Zielgruppen wurden in den jüngsten Jahren relevante Änderungen eingeführt. Dazu zählen das 2016 in Kraft getretene neue Anerkennungs- und Bewertungsgesetz für im Ausland erworbene Qualifikationen, das eine Vereinfachung und Beschleunigung bei der Anerkennung für Migrant/inn/en und Flüchtlinge zum Ziel hat, sowie das verpflichtende Integrationsjahr für Flüchtlinge, das im Rahmen des Integrationspakets 2017 beschlossen wurde. Auch in Bezug auf den Arbeitsmarktzugang anderer Gruppen gab es Neuerungen, wie die Weiterentwicklung der 2011 eingeführten Rot-Weiß-Rot-Karte (R-W-R-Karte) und die Einführung der R-W-R-Karte Plus, mit der Familienangehörige von Personen mit R-W-R-Karte vom ersten Tag an Zugang zum Arbeitsmarkt erhalten.

Diese Verschiebung in der Schwerpunktsetzung kann zum Teil als Folge der in den 1990er-Jahren eingesetzten Bemühungen der EU gewertet werden, eine koordinierte und kohärente gemeinsame Migrationspolitik zu fördern. Mit den Verträ-

gen von Maastricht (1993 in Kraft getreten) und von Amsterdam (1999) wurden die rechtlichen Rahmenbedingungen für eine gemeinsame Asyl- und Migrationspolitik gelegt und deren Agenden zu erheblichen Teilen in die erste Säule der „vergemeinschafteten“ Politikbereiche überführt (Biffel et al. 2016). Der Vertrag von Nizza (2003) brachte Mitentscheidungsmöglichkeiten für das Europäische Parlament und etwa seit dem Jahr 2000 begann auch die Kommission, eine aktive Rolle in der Gestaltung der Migrations- und Asylpolitik einzunehmen.

Von besonderer inhaltlicher Relevanz war auf europäischer Ebene die Formulierung von „Gemeinsamen Grundprinzipien“ (GGP), die vom Rat der EU 2004 verabschiedet wurden (Kienl 2012). Die GGP umfassen elf Grundsätze, die bei der Entwicklung und Umsetzung von Integrationsmaßnahmen beachtet werden sollen. Integration wird als Querschnittsthematik definiert; unter anderem wird in den GGP die Notwendigkeit zum Erwerb von Grundkenntnissen „der Sprache, Geschichte und Institutionen der Aufnahmegesellschaft“, festgeschrieben. Auch wird betont, dass im Bildungswesen Anstrengungen unternommen werden müssen, um Einwanderer und vor allem auch deren Nachkommen zu einer erfolgreichen und aktiveren Teilhabe an der Gesellschaft zu befähigen. 2005 wurde von der EU-Kommission auch ein „Handbuch zur Integration“ heraus gegeben. Mit dem Rahmenprogramm „Solidarität und Steuerung der Migrationsströme“ (2007-13) wurden 2007 die finanziellen Gemeinschaftsinstrumente der EU entlang von vier Schwerpunkten erweitert.¹⁰ Bedeutsam für die Ausrichtung der europäischen Migrations- und Asylpolitik war zudem der Europäische Pakt zu Einwanderung und Asyl von 2008. Der Pakt wies insgesamt eine restriktive Ausrichtung und einen Fokus auf irreguläre Einwanderung auf, aber er forderte auch die Mitgliedsstaaten dazu auf, ambitionierte Integrationsziele zu setzen.

In der Phase rund um die Wirtschafts- und Finanzkrise etablierte sich auch das Konzept der sozialen Investitionen auf europäischer Ebene (Stjernø 2017). 2013 verabschiedete die Kommission das „Sozialinvestitionspaket für Wachstum und Zusammenhalt“, den bis dahin ambitioniertesten Versuch, die sozialpolitische Agenda in der EU weiter zu entwickeln und den Schwerpunkt weg von kurzfristigen Konsolidierungsmaßnahmen hin zu längerfristigen Zielsetzungen zu verschieben. Allerdings werden Migrant/inn/en im Sozialinvestitionspaket und auch in weiteren begleitenden Unterlagen nicht als eigene Zielgruppe definiert. Im Zuge der Flüchtlingswelle von 2015/16 wurden längerfristige Konzepte und Fragen der Integration vom Krisenmanagement und der politischen Diskussion um die Steuerung der Flüchtlingsströme verdrängt. Auch in Österreich war der öffentliche Diskurs zuletzt stark von kontroll- und sicherheitspolitischen Aspekten beherrscht, mit teils negativen Rückwirkungen auf der Policy-Ebene. Ein klares Beispiel für einen Rückschritt sind die unkoordinierte Handhabung und die Kürzungen bei der bedarfsorientierten Mindestsicherung auf Bundesländerebene. Damit wurden die

¹⁰ Das waren die Kontrolle und der Schutz der Außengrenzen, die Asylpolitik, die Integration von Drittstaatsangehörigen sowie die Bekämpfung der illegalen Immigration (Biffel et al. 2016).

früheren Bemühungen um eine Harmonisierung des sozialen Sicherheitsnetzes in Österreich zunichte gemacht. Gleichzeitig wurden wichtige, langfristige gesellschaftliche Ziele, wie der Schutz vulnerabler Bevölkerungsgruppen und die bundesweit koordinierte Handhabung von Fluchtmigration, auf dem Altar kurzfristiger politischer Überlegungen geopfert.

Ausblick

Zentrale Themen des sozialinvestiven Wohlfahrtsstaats, wie die Ausrichtung auf langfristige Ziele, der Fokus auf Aktivierung und Beschäftigung sowie die Priorisierung von Unterstützung in frühen Lebensphasen und bei Lebensabschnittsübergängen, sind für die Bewältigung der Herausforderungen in Zusammenhang mit Migration von großer Bedeutung. Sowohl auf nationaler wie auch auf europäischer Ebene ist eine Verschiebung im migrationspolitischen Diskurs beobachtbar, die mit den Kerngedanken dieses Wohlfahrtsstaatskonzeptes übereinstimmt. Die Spuren dieser inhaltlichen Verschiebung sind in Österreich auf institutioneller und inhaltlicher Ebene gut sichtbar. Vor allem in Bezug auf den integrationspolitischen Rahmen wies Österreich einen über Jahrzehnte aufgebauten Rückstand auf. Noch vor einigen Jahren hielten internationale Beobachter fest, dass Österreich in Bezug auf die integrationspolitischen Rahmenbedingungen hinter anderen OECD-Ländern herhinke (Krause und Liebig 2011). In einer neueren Bewertung kommt der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration zu einer deutlich positiveren Einschätzung (Sachverständigenrat 2016).

Die langfristigen Folgen der migrationspolitischen Versäumnisse der Vergangenheit sind allerdings gut belegt. Frühere Studien zeigten, dass Drittstaatsangehörige und insbesondere Personen mit türkischem, nahöstlichem oder afrikanischem Migrationshintergrund viel höhere Arbeitslosenquoten und (vor allem bei Frauen) niedrigere Partizipationsquoten als die österreichische Bevölkerung aufwiesen (Biffl 2007). Diese Unterschiede im Erwerbserfolg spiegelten zum Teil die Ungleichheit in den Bildungsstrukturen der einzelnen Gruppen wider. Auch die Mitglieder der zweiten Generation von Migrant/inn/en aus der Türkei und dem ehemaligen Jugoslawien, den Anwerbeländern Österreichs, hatten keine Angleichung an die Bildungs- und Qualifikationsstrukturen der einheimischen Bevölkerung erreicht (Weiss und Unterwurzacher 2007). Der geringere Bildungserfolg der jüngeren Generationen mit Migrationshintergrund konnte zwar ebenfalls teilweise auf die soziale Schichtung der Elternhaushalte zurück geführt werden. Es zeigten sich aber auch Defizite, die nicht mit strukturellen Faktoren in der Zusammensetzung der Migration zusammen hingen. Gleichzeitig wiesen Jugendliche aus der zweiten Generation auch bei gleicher beruflicher Qualifikation gegenüber ihren österreichischen Altersgenossen Benachteiligungen auf: Etwa längere Übergangsdauern zwischen Bildungsabschluss und erstem Arbeitsplatz, höhere Arbeitslosigkeit und – was von zunehmender Bedeutung ist – eine deutlich geringere Partizipation an betrieblicher Fortbildung (Weiss und Unterwurzacher 2007).

Auch jüngere Studien, die sich zum Teil auf umfassendere und international vergleichbare Datengrundlagen stützen, zeichnen ein sehr ähnliches Bild (siehe z.B. Biffl und Faustmann 2013). Huber, Horvath und Bock-Schappelwein (2017)¹¹ belegen, dass Österreich in einem internationalen Vergleich in keiner der zentralen integrationspolitischen Dimensionen in der Ländergruppe mit den besten Ergebnissen liegt. Detaillierte Analysen weisen nach wie vor besonders im Bildungsbereich und bei der Chancengerechtigkeit große Defizite auf, sowohl für die im Ausland geborenen Jugendlichen als auch für die zweite Generation. Zwar verbessern sich vor allem die Indikatoren zur beruflichen Eingliederung der Migrant/inn/en im internationalen Vergleich, sobald die Struktur der Migration mitberücksichtigt und somit in erster Linie Vergleiche mit Ländern wie Belgien, Frankreich und Deutschland gezogen werden. Doch die Ausgangsschwierigkeiten aufgrund der strukturellen Merkmale der eingewanderten Personengruppen überlagerten sich mit fehlenden Rahmenbedingungen und Kompensationsmechanismen, die diesen strukturellen Faktoren entgegenwirken hätten können. In Österreich sind demnach besondere Anstrengungen in der Entwicklung einer konsistenten, auf langfristige Ziele orientierten Migrations- und Integrationspolitik notwendig. Die Gestaltung von Migration ist ein wichtiger Prüfstein für die Weiterentwicklung und sozialinvestive Ausrichtung des Wohlfahrtsstaats. In den vergangenen Jahren wurden zahlreiche Schritte gesetzt, um die migrationspolitischen Defizite aus der Vergangenheit zu kompensieren. Wie auch die Entwicklungen in Zusammenhang mit der jüngsten Flüchtlingswelle zeigen, sind die österreichische Gesellschaft und Politik aber nach wie vor mit enormen Herausforderungen konfrontiert.

Gudrun Biffl hat einen wichtigen Teil ihres Schaffens als Wissenschaftlerin dem Migrationsphänomen gewidmet und die Erfahrungen aus unterschiedlichen Einwanderungswellen, im deutschsprachigen Raum aber auch international, tiefgründig aufgearbeitet und untersucht. Sie hat damit wesentlich dazu beigetragen, dass heute ein besseres Verständnis der empirischen Sachlage und der Wirkungszusammenhänge, sowie damit einhergehend ein Maßnahmeninstrumentarium vorliegen, um die gegenwärtigen und zukünftigen migrationspolitischen Herausforderungen besser zu bewältigen als in der Vergangenheit. Es liegt an den politischen Entscheidungsträger/innen, bei allen Schwierigkeiten und trotz der großen Komplexität der Materie, Migrationspolitik entsprechend zu gestalten, und an den Bürger/innen, diese auch mitzutragen.

Literatur

- Barr, N. (2012) *Economics of the Welfare State*. (University Press, Oxford).
Biffl, G. (1990) *SOPEMI Report on Labour Migration – Austria 1989/90*. (Vienna: WIFO).

¹¹ Siehe dazu auch den Beitrag von Huber, Horvath und Bock-Schappelwein im vorliegenden Band.

- Biffl, G. (2007) Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit: die Bedeutung von Einbürgerung, Herkunftsregion und Religionszugehörigkeit. In: Heinz Fassmann (Hrsg.), 2. Österreichischer Migrations- und Integrationsbericht. (Drava Verlag: Klagenfurt/Celovec), S. 265-282.
- Biffl, G. (2011) Entwicklung der Migrationen in Österreich aus historischer Perspektive. In Gudrun Biffl und Nikolaus Dimmel (Hrsg.) Grundzüge des Managements von Migration und Integration. Band 1: S 33-50. (Omninum Verlag, Bad Vöslau).
- Biffl, G., Berger, J., Graf, N., Pfeffer, T., Schuh, U., Skrivanek, I., Strohner, L. (2016) Österreichische Migrationspolitik: Vision und Entwicklung eines Migrations-Monitoring-Systems. Donau-Universität Krems, Schriftenreihe Migration und Globalisierung.
- Biffl, G., Altenburg, F. (Hrsg.) (2012) Migration and Health in Nowhereland. Access of undocumented migrants to work and health care in Europe. (Omninum: Bad Vöslau).
- Biffl, G., Bock-Schappelwein, J (2013) Zur Niederlassung von Ausländerinnen und Ausländern in Österreich. (WIFO-Monographie, Wien).
- Biffl, G., Faustmann, A. (2013) Österreichische Integrationspolitik im EU Vergleich. Zur Aussagekraft von MIPEX. Donau-Universität Krems, Schriftenreihe Migration und Globalisierung.
- Bonoli, G. (2006) New social risks and the politics of post-industrial social policies. In: Armington, K./Ders. (Hrsg.): The Politics of Post-Industrial Welfare States. London-New York, S. 3–26.
- Eppel, R., Leoni, T. (2011) Neue soziale Risiken für Kinder – ein europäischer Vergleich. In: Blaha, B./Kapeller, J. (Hrsg.), Solidarität. Beiträge für eine gerechte Gesellschaft. (Wien).
- Eppel, R., Leoni, T., Mahringer, H. (2017) Österreich 2025 – Segmentierung des Arbeitsmarktes und schwache Lohnentwicklung in Österreich. WIFO-Monatsberichte, 90(5), S. 425-439.
- Esping-Andersen, G., Gallie, D., Hemerijck, A., Myles, J. (Hrsg.) (2002) Why We Need a New Welfare State. (Oxford: University Press).
- Hemerijck, A. (2015) The quiet paradigm revolution of social investment. In: Social Politics, 22(2), S. 242-256.
- Hemerijck, A. (Hrsg.) (2017) The Uses of Social Investment. (Oxford University Press: Oxford).
- Huber, P., Horvath, T., Bock-Schappelwein, J. (2017) Österreich als Zuwanderungsland. (WIFO-Monographie, Wien).
- Kienl, M. (2012) Integrationspolitik im Rahmen der Europäischen Union. Die Zusammenarbeit der EU-Mitgliedstaaten bei der Integration von Migranten. SIAK-Journal – Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis (2), S. 17-29.
- Kohlbacher, J., Reeger, U. (2007) Wohnverhältnisse und Segregation. In: Heinz Fassmann (Hrsg.), 2. Österreichischer Migrations- und Integrationsbericht. (Drava Verlag: Klagenfurt/Celovec), S. 305-333.
- Krause, K., Liebig, T. (2011) The Labour Market Integration of Immigrants and their Children in Austria. OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 127, OECD Publishing.
- Kvist, Jon (2014) A framework for social investment strategies: Integrating generational, life course and gender perspectives in the EU social investment strategy. In: Comparative European Politics, 14, 1-19.
- Morel, N., Palier, B., Palme, J. (Hrsg.) (2012) Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, policies and challenges. (Policy Press: Chicago).
- Nowotny, I. (2007) Das Ausländerbeschäftigungsgesetz: Die Regelung des Zugangs von Ausländer/innen zum österreichischen Arbeitsmarkt. In: Fassmann, H. (Hrsg.), 2. Österreichischer Migrations- und Integrationsbericht. (Drava Verlag: Klagenfurt/Celovec), S. 47-82.
- OECD (2015), In It Together: Why Less Inequality Benefits All. (OECD Publishing, Paris).
- Pierson, P. (1998) Irresistible forces, immovable objects: Postindustrial welfare states confront permanent austerity. In: Journal of European Public Policy, 5, 4: S. 539–60.
- Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2016), Fünf Jahre Integrationspolitik in Österreich. (Berlin).

- Stjernø, S. (2017) Social investment as a means of integrating immigrants in Europe. In: James Midgley, Espen Dahl, Amy Conley Wright (eds.), *Social Investment and Social Welfare. International and Critical Perspectives*. (Edward Elgar: Cheltenham), S.196-214.
- Taylor-Gooby, P. (Hrsg.) (2004) *New Risks, New Welfare. The transformation of the European welfare state*. (New York).
- Vandenbroucke, F., Vleminckx, K. (2011) Disappointing poverty trends: is the social investment state to blame? In: *Journal of European Social Policy*, 21(5), S.450-471.
- Weiss, H., Unterwurzacher, A. (2007) Soziale Mobilität durch Bildung? Bildungsbeteiligung von Migrant/inn/en. In: Heinz Fassmann (Hrsg.), 2. Österreichischer Migrations- und Integrationsbericht, (Drava Verlag: Klagenfurt/Celovec), S. 227-241.