

MIPEX: Ein Instrument zur Messung der Integration von Zuwanderern

46

Nick Hoffmann

Von den 82,2 Millionen Menschen, die in Deutschland leben (Stand: Ende 2007), sind 7,3 Millionen Ausländer, d.h. Menschen, die nicht die deutsche Staatsbürgerschaft besitzen. Per saldo erfuhr die Bundesrepublik im Jahre 2007 eine Zuwanderung von 99 000 Ausländern (574 800 Zuwanderer ohne deutschen Pass, 475 800 Auswanderer ohne deutschen Pass). Diese Neuankömmlinge gilt es, in die deutsche Gesellschaft ebenso zu integrieren wie die Millionen Ausländer, die teilweise schon seit vielen Jahren hier leben. Wie gut die Zuwanderer in die Gesellschaft integriert sind und wie andere westliche Gesellschaften mit ihren Zuwanderern umgehen, versucht der Migrant Policy Index (MIPEX) zu zeigen.

Eine Gruppe von 25 Institutionen und Organisationen – darunter Universitäten, Forschungsinstitute, sog. Think Tanks, Stiftungen und Nicht-Regierungsorganisationen – hat zur Messung der Integrationspolitik in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, Norwegens, der Schweiz und Kanadas 140 Indikatoren ausgewählt. Mit Hilfe dieser soll gezeigt werden, inwieweit die Zuwanderer am gesellschaftlichen Leben teilhaben. Die zentrale Rolle spielt dabei – obwohl sie nur ein Aspekt unter vielen ist – die Integrationspolitik der Regierung. Ihr hoher Stellenwert resultiert offensichtlich daraus, dass nur sie allein die rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen setzt, innerhalb derer die Integration erfolgen kann. Sie beeinflusst somit auch sämtliche andere Faktoren, die für die Integration eine Rolle spielen. Die Ausübung gleicher Rechte und Verantwortlichkeiten und die Aneignung interkultureller Kompetenzen für alle Gesellschaftsmitglieder tragen entscheidend zur Beseitigung von Integrationshindernissen bei. Sie ebnen den Weg zu einer gleichberechtigten Mitgliedschaft der Zuwanderer in der Gesellschaft und ermöglichen ihnen eine aktive Mitarbeit. Neben gesetzgeberischen Entscheidungen sind hierfür auch die Investitionsentscheidungen des Staates von großer Bedeutung.

Um den rechtlichen Rahmen der Integrationsförderung zu messen, wurde der MIPEX entwickelt. Er wird alle zwei Jahre erstellt und bildet die Entwicklung der Integrationspolitik in Europa ab. Federführend für die MIPEX-Erstellung sind das British Council und die Migration Policy Group (MPG). MIPEX umfasst sechs Politikfelder, die die gesamte »Reise« der Zuwanderer zur Staatsbürgerschaft beschreiben sollen. Die sechs Felder sind: Zugang zum Arbeitsmarkt, Familiennachzug, langfristige Aufenthaltserlaubnisse, politische Partizipation, Einbürgerungsregeln und Anti-Diskriminierung. Bestimmte Themen – Integrationsprogramme, Zugang zur Bildung, Gesundheitsversorgung und Wohnen – werden dabei querschnittartig über alle Politikfelder in die Untersuchung einbezogen. Innerhalb der sechs Politikfelder werden die einzelnen Indikatoren jeweils vier Bereichen zugeordnet. Die Indikatoren selbst werden gemeinsam mit Experten ausgewählt und

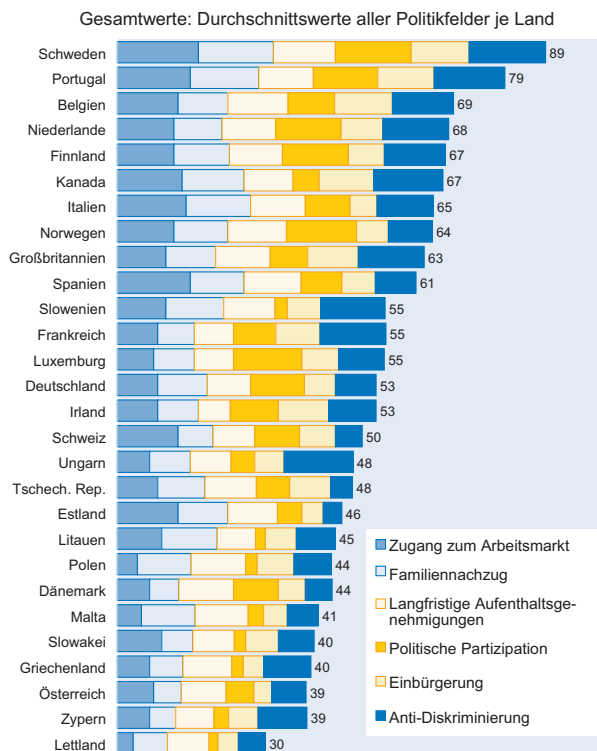
durch den wissenschaftlichen Beirat für die MIPEX-Erstellung geprüft und letztlich festgelegt.

Der höchste europäische Standard, abgeleitet aus Konventionen des Europarates und aus Richtlinien der EU, bildet für MIPEX den »best practice« für jeden der 140 Indikatoren. In Fällen, in denen diese Vorgaben nur Mindeststandards definieren oder zahlreiche Ausnahmen zulassen, werden für MIPEX höhere Standards gewählt. Diese basieren auf Erklärungen der EU-Präsidenschaft, Entwürfen für Richtlinien der Europäischen Union oder Politikempfehlungen aus umfangreichen vergleichenden Untersuchungen europäischer Forschungsprojekte. Die Kombination der höchsten europäischen Standards bildet den normativen Rahmen für den MIPEX.

MIPEX misst, wie nah die Politik eines Landes dem »best practice« kommt. Da alle Länder mit dem gleichen Maßstab gemessen werden, ermöglicht MIPEX einen objektiven Leistungsvergleich innerhalb Europas. Mit Hilfe der ausgewählten 140 Indikatoren erfolgt ein direkter Vergleich der geltenden Gesetze und der aktuellen Politik mit den höchsten europäischen Standards. Jeder Indikator ist als Frage formuliert, die auf einen speziellen Aspekt innerhalb eines Bereiches in einem Politikfeld zielt. Für jeden Indikator gibt es drei Antwortmöglichkeiten (1 bis 3 Punkte). Die maximale Punktzahl wird vergeben, wenn die nationale Regelung den »best practice« erreicht, also den höchsten europäischen Standards entspricht. Entsprechend weniger Punkte werden vergeben, wenn das Land die europäischen Regeln restriktiver auslegt oder es gar keine Regelung gibt. In jedem Land vergibt ein nationaler Korrespondent – unterstützt durch einen weiteren Experten – die Punkte für jeden Indikator. Beide Berichtersteller sind unabhängige Wissenschaftler oder Praktiker im Bereich der Zuwanderungspolitik in ihrem Land. Der Durchschnitt der erreichten Punktezahlen für die einzelnen Indikatoren bildet den Punktestand des jeweiligen Bereiches und der Durchschnitt der jeweils vier Bereiche bildet den Punktestand für das Politikfeld. Die Punkte der sechs Politikfelder wiederum bilden als Durchschnitt die Punktezahl für das Land. Die ursprüngliche Skala, mit 1 bis 3 Punkte, wird dabei in eine Skala von 0 bis 100 umgewandelt, bei der 100% dem »best practice« entspricht.

Die höchste Punktzahl im Gesamtranking erreichte mit 89% Schweden. Allein die schwedische Integrationspolitik erzielte überall eine so hohe Punktzahl, dass sie von den MIPEX-Autoren als die Integration von Zuwanderern begünstigend eingeschätzt wurde. Mit 79% erreichte Portugal Platz 2. Sieben weitere Länder betreiben eine Integrationspolitik, die als zumindest teilweise integrationsfördernd eingeschätzt wurde. Dies waren Belgien (69%), die Niederlande (68%), Finnland und Kanada (je 67%), Italien (65%), Norwegen (64%) und Großbritannien (63%). Der Schnitt der EU-Länder (EU-25) lag bei 53%. Bei eben dieser Marke landeten Deutsch-

Abb. 1
MIPEX-Werte 2007



Quelle: British Council, MPG, Migrant Integration Policy Index, Brüssel 2007, S. 3.

land und Irland. Die Länder, deren Integrationspolitik von MIPEX als am wenigstens zielführend betrachtet wurde und die mithin im Ranking die hinteren Plätze belegten, sind Malta (41%), die Slowakei und Griechenland (je 40%), unser Nachbar Österreich und Zypern (je 39%) sowie Lettland, das Schlusslicht mit nur 30% (vgl. Abb. 1).

Als einziges Land erreichte Schweden den »Best-practice«-Standard in einem Politikfeld (Zugang zum Arbeitsmarkt). Aber auch wenn Schweden in keinem anderen Feld diesen Standard erreichte, so führt es doch in allen Feldern die MIPEX-Rankings mit seiner integrationsfördernden Politik an. Nur im Politikfeld Einbürgerung erreichte Belgien die gleiche Punktzahl wie die Skandinavier. Ihre höchsten Punktzahlen erzielten die Europäer bei langfristigen Aufenthaltserlaubnissen. Hier lagen nur Frankreich, Irland, Litauen, Luxemburg und Zypern unter einem Wert von 50%. Die Anti-Diskriminierungsgesetze trugen in Westeuropa am stärksten zur Förderung der Integration bei (vgl. Tab. 1). Als nur wenig überzeugend wurden dagegen die Leistungen der Länder der Europäischen Union bei der Einbürgerung und den Möglichkeiten der politischen Partizipation für ausländische Zuwanderer bewertet (vgl. Tab. 1 und 2).

Tab. 1
MIPeX-Ergebnisse der einzelnen Bereiche, Teil 1

	Einbürgerung				Anti-Diskriminierung				Familiennachzug									
	Anspruchs-		Rechtssich-		Doppelte		Einbürge-		Definition	Anwen-	Durchset-	Gleichbe-	Anti-Diskrimi-	Rechts-	Bedin-	Rechtssich-	Rechte der	Familien-
	in %	in %	in %	in %	in %	in %	in %	in %	in %	in %	in %	in %	in %	in %	in %	in %	in %	in %
Österreich	17	27	20	22	25	8	61	36	42	40	10	50	40	34				
Belgien	75	69	60	71	100	83	83	64	75	40	60	75	40	61				
Zypern	25	50	20	36	50	100	44	36	60	10	30	63	10	32				
Tschech. Rep.	17	69	75	50	25	17	33	0	27	70	40	50	70	58				
Dänemark	17	29	60	33	25	50	33	7	33	0	47	50	0	36				
Estland	17	42	20	26	0	8	39	14	23	50	50	63	50	61				
Finnland	33	32	70	44	50	100	67	50	75	70	60	88	70	68				
Frankreich	67	43	40	54	100	100	78	71	81	30	10	63	30	45				
Deutschland	50	31	30	38	50	75	56	14	50	60	40	75	70	61				
Griechenland	25	34	0	25	50	50	78	36	58	10	27	63	10	41				
Ungarn	8	45	50	36	50	100	89	64	85	80	30	38	80	50				
Irland	58	63	50	62	100	67	50	43	58	60	80	25	60	50				
Italien	17	56	20	33	25	100	83	21	69	70	50	100	70	79				
Lettland	8	54	0	25	25	58	17	43	33	40	50	0	40	42				
Litauen	33	70	10	38	0	33	28	64	48	70	60	38	70	68				
Luxemburg	42	79	20	45	0	50	72	36	56	50	60	75	50	50				
Malta	0	52	20	29	50	8	61	43	38	70	60	75	60	66				
Niederlande	42	39	70	51	75	67	100	71	81	40	46	50	40	59				
Polen	8	69	60	45	25	0	67	43	46	60	60	75	60	66				
Portugal	67	83	40	69	100	100	89	64	87	100	50	88	100	84				
Slowakei	17	67	10	40	75	25	44	43	44	30	43	50	30	38				
Slowenien	17	58	50	41	25	100	72	71	79	70	60	75	80	71				
Spanien	33	52	40	41	25	50	67	21	50	50	60	75	80	66				
Schweden	50	81	90	71	50	100	83	100	94	100	80	88	100	92				
Großbritannien	58	57	60	62	100	100	67	71	81	50	50	75	70	61				
Norwegen	17	52	50	39	25	50	50	57	54	70	40	63	90	66				
Schweiz	33	33	70	44	50	0	50	29	33	40	35	63	40	43				
Kanada	75	70	40	67	100	100	61	100	85	100	38	63	100	76				

Von den Werten, die die Indikatoren in jedem Bereich erreichen, wird der Durchschnitt gebildet, der den Wert des Bereiches abbildet. Jedes Politikfeld wird aus vier Bereichen gebildet. Der Durchschnitt der vier Werte der Bereiche bildet den Wert für das Politikfeld. Somit hat jedes Land sechs Werte. Der Durchschnitt dieser sechs Werte ergibt den Gesamtwert des Landes, aus dem sich ein Gesamtranking ergibt. Die ursprüngliche Skala mit 1 bis 3 Punkten wird für die Bereiche und Politikfelder in eine Skala von 0 bis 100 umgewandelt, bei der 100% »best practice« ist.

Bedeutung der Bereiche:

Einbürgerung
 Anspruchsberichtigung: Wie lange müssen Zuwanderer warten, um die Staatsangehörigkeit zu erlangen? Sind ihre Kinder und Enkel Staatsangehörige durch Geburt?
 Bedingungen: Sind legale Zuwanderer verpflichtet, restriktive Bedingungen zu erfüllen?
 Rechtssicherheit: Wie einfach können eingebürgerte Zuwanderer ihre Staatsangehörigkeit wieder verlieren? Wer ist von Ausweisung ausgeschlossen?
 Doppelte Staatsbürgerschaft: Ist eine doppelte Staatsbürgerschaft für eingebürgerte Zuwanderer oder für im Lande geborene Kinder möglich?

Anti-Diskriminierung
 Definition und Konzept: Steht Diskriminierung aufgrund von Glauben, Rasse oder Nationalität unter Strafe?
 Anwendungsgebiete: Für welche Lebensbereiche findet das Anti-Diskriminierungsgesetz Anwendung?
 Durchsetzung: Werden Opfer ermutigt, Diskriminierungen anzuzeigen?
 Gleichberechtigungspolitik: Welche Rolle spielen Beiräte und der Staat?

Familiennachzug
 Rechtsanspruch: Welche Zuwanderer können ihre Verwandten nachholen? Welche Verwandten können geholt werden?
 Bedingungen: Ist das Recht eines Zuwanderers mit seiner Familie zu leben abhängig von Bedingungen, Tests oder Kursen?
 Rechtssicherheit: Schützt der Staat das Recht der Zuwanderer, sich mit ihrer Familie niederzulassen?
 Rechte der Angehörigen: Haben die Familienmitglieder die gleichen Rechte wie der ursprüngliche Zuwanderer?

Bedeutung der Werte

0%	in kritischem Maße integrationshemmend	60–79%	bedingt integrationsfördernd
1–20%	integrationshemmend	80–99%	integrationsfördernd
21–40%	bedingt integrationshemmend	100%	»best practice«
41–59%	auf halbem Weg zu »best practice«		

Quelle: Integration Index, www.integrationindex.eu.

Tab. 2
MIPEX-Ergebnisse der einzelnen Bereiche, Teil 2

	Zugang zum Arbeitsmarkt			Langfristige Aufenthaltserlaubnis					Möglichkeiten der politischen Partizipation						
	Anspruchs- berechtigung in %	Integrations- maßnahmen in %	Beschäfti- gungs- sicherheit in %	Weitere Rechte in %	Zugang zum Arbeitsmarkt in %	Rechts- anspruch in %	Bedingungen in %	Rechts- sicherheit in %	Rechte der Angehörigen in %	Langfristige Aufenthalts- erlaubnis in %	Wahlrecht in %	Politische Freiheit in %	Beratende Körper- schaften in %	Eingliede- rungs- politik in %	Politische Partizipation in %
Österreich	17	0	100	100	45	60	21	57	75	55	0	100	44	20	34
Belgien	83	33	100	100	75	50	80	79	83	74	17	100	38	80	57
Zypern	17	50	50	50	40	30	46	43	67	47	0	100	0	0	18
Tschech. Rep.	50	0	75	100	50	60	60	57	75	63	0	25	31	80	41
Dänemark	17	50	50	50	40	70	77	50	75	67	100	100	69	0	55
Estland	83	83	75	50	75	60	41	57	83	61	25	25	63	38	30
Finnland	50	0	75	100	50	60	70	71	58	65	100	100	63	80	81
Frankreich	0	67	75	75	50	40	19	71	50	48	0	100	31	80	52
Deutschland	33	50	75	50	50	40	24	64	75	53	0	100	69	90	66
Griechenland	33	17	50	75	40	50	24	64	92	60	0	100	0	0	14
Ungarn	17	17	50	100	40	70	30	29	75	50	67	100	0	0	29
Irland	17	33	100	75	50	20	90	29	25	39	100	100	50	25	59
Italien	83	67	100	100	85	90	60	43	83	67	0	100	44	80	55
Lettland	17	17	0	50	20	40	63	21	83	51	0	25	0	20	11
Litauen	50	67	0	100	55	70	70	29	33	48	50	25	0	0	12
Luxemburg	33	33	50	75	45	70	50	29	33	48	50	100	92	88	84
Malta	33	0	50	50	30	80	50	43	92	65	0	100	8	0	19
Niederlande	33	100	100	50	70	80	33	71	75	66	67	100	69	90	80
Polen	17	0	50	50	25	80	60	71	58	67	0	100	0	0	14
Portugal	83	83	100	100	90	60	70	50	92	67	33	100	75	100	79
Slowakei	33	33	75	100	55	50	46	43	67	51	50	25	0	0	14
Slowenien	67	33	75	75	60	60	50	64	75	63	25	25	0	20	15
Spanien	83	83	100	100	90	60	90	71	58	70	33	100	50	40	50
Schweden	100	100	100	100	100	70	70	79	83	76	100	100	75	100	93
Großbritannien	50	33	75	100	60	50	80	64	75	67	50	100	0	60	46
Norwegen	33	67	100	100	70	70	50	71	92	72	100	100	63	90	86
Schweiz	83	67	50	100	75	40	46	64	50	51	50	100	44	50	55
Kanada	83	67	75	100	80	80	33	50	88	60	0	100	0	50	32

Bedeutung der Bereiche:

Zugang zum Arbeitsmarkt

Anspruchsberechtigung: Sind Zuwanderer von der Übernahme bestimmter Jobs ausgeschlossen?
 Integrationsmaßnahmen: Was unternimmt die Regierung, um die Qualifikationen der Zuwanderer dem Arbeitsmarkt anzupassen/zu verbessern?
 Beschäftigungssicherheit: Können Zuwanderer ihre Arbeitserlaubnis leicht verlieren?
 Weitere Rechte: Welche Rechte haben Zuwanderer als Arbeitnehmer?

Langfristige Aufenthaltserlaubnis

Rechtsanspruch: Wie lange Zeit müssen die Zuwanderer sich im Land aufhalten, um eine langfristige Aufenthaltserlaubnis zu erhalten?
 Bedingungen: Sind legale Zuwanderer verpflichtet, restriktive Bedingungen zu erfüllen?
 Rechtssicherheit: Wie einfach können Zuwanderer mit langfristiger Aufenthaltserlaubnis diese wieder verlieren?
 Weitere Rechte: Haben Zuwanderer mit langfristiger Aufenthaltserlaubnis weitgehend die gleichen Rechte wie Staatsangehörige?

Möglichkeiten der politischen Partizipation für Zuwanderer

Wahlrecht: Dürfen Nicht-EU-Bürger wählen und gewählt werden?
 Politische Freiheit: Haben Zuwanderer die Freiheit, in politischen Parteien mitzuarbeiten oder eigene Vereinigungen zu gründen?
 Beratende Körperschaften: Lässt sich die Regierung regelmäßig durch Repräsentanten der Zuwanderer, die diese frei gewählt haben, beraten?
 Eingliederungspolitik: Informiert der Staat die Zuwanderer aktiv über ihre politischen Rechte? Unterstützt er ihre Vereinigungen finanziell?

Bedeutung der Werte

0%	in kritischem Maße integrationshemmend	60–79%	bedingt integrationsfördernd
1–20%	integrationshemmend	80–99%	integrationsfördernd
21–40%	bedingt integrationshemmend	100%	»best practice«
41–59%	auf halbem Weg zu »best practice«		

Quelle: Integration Index, www.integrationindex.eu.