



The Politics of Inclusion and Exclusion

Ein Staatssekretariat für Integration: Integrationspolitik in Bewegung?

*Kurzfassung der Forschungsergebnisse
September 2015*

Oliver Gruber, Sieglinde Rosenberger

Unterstützt durch Fördergelder des Jubiläumsfonds der Österreichischen Nationalbank
(Projektnummer: 15758)

Projektleitung: Sieglinde Rosenberger

Projektteam: Oliver Gruber, Astrid Mattes, Jeremias Stadlmair, Veronika Heider

Kontakt für Rückfragen:

oliver.gruber@univie.ac.at

<http://www.governing-integration.at>



universität
wien

1. Zum Thema

Integrationspolitik – verstanden als aktive Beseitigung von Barrieren, die MigrantInnen auf ihrem Weg der sozialen, ökonomischen und politischen Teilhabe behindern, die zugleich die Mehrheitsgesellschaft in die Verantwortung nimmt – gehörte in Österreich lange Zeit nicht zum politischen Selbstverständnis. Das Gastarbeitermodell ließ dezidierte integrationspolitische Maßnahmen überflüssig erscheinen, alleine Zuwanderungs- und Arbeitsmarktregelungen steuerten den Umgang mit MigrantInnen. Erstmals in den 1990ern als eigenständige politische Herausforderung identifiziert, blieb Integration zunächst Teil einer restriktiven Migrationspolitik und auf den Spracherwerb in der *Integrationsvereinbarung* reduziert. Österreich rangierte im europäischen Vergleich der Integrationspolitiken im hinteren Feld und galt hinsichtlich Staatsbürgerschaftszugang, politische Partizipation, Familienzusammenführung, Anti-Diskriminierung und Bildungsintegration als restriktiv. Gesetze und Maßnahmen zur gleichberechtigten Teilhabe und Integration fehlten weitgehend (Bauböck/Perchinig 2006, Niessen et al. 2007, Perchinig 2009, Huddleston et al. 2011, Kraler 2011, Mourão Permoser/Rosenberger 2012, Strasser/Tošić 2013).

Vor diesem Hintergrund stellt die Einrichtung des *Staatssekretariats für Integration* (SSI) neue Weichen. Nach Jahrzehnten fragmentierter ministerieller Mehrfach- bzw. Nichtzuständigkeit bekam die Integration von MigrantInnen erstmals einen Ort innerhalb der Bundesregierung. Als Teil einer von der ÖVP veranlassten Regierungsumbildung im April 2011 wurde das Staatssekretariat beim ÖVP-geführten Bundesministerium für Inneres (BMI) angesiedelt. Der Einrichtung waren einige institutionelle und programmatische Schritte vorausgegangen, v.a. die Integrationsplattform (2007), die integrationspolitischen Zielsetzungen im Regierungsprogramm (2008), der Nationale Aktionsplan für Integration (2010) sowie der Beirat und Expertenrat für Integration (2010). Und doch kam die Institutionalisierung für Viele überraschend, wurde kritisiert und willkommen geheißen gleichermaßen.

Bedeutet der institutionelle Wandel auch Politikwandel? Inwiefern hat das Staatssekretariat die Integrationspolitik der SPÖ-ÖVP-Regierung in Bewegung gesetzt?

Diesen Leitfragen geht die Forschungsgruppe INEX/Institut für Politikwissenschaft in dem vom Jubiläumsfonds der Österreichischen Nationalbank geförderten Forschungsprojekt „Ein Staatssekretariat für Integration: Integrationspolitik in Bewegung?“ (Projektnummer: 15758) nach. Dieser Kurzbericht fasst zentrale Ergebnisse in drei Schritten zusammen.

2. Projektdesign

Das Projekt untersucht die Erwartung eines Politikwandels der Bundesregierung entlang von drei **Analyseebenen**:

- *Narrativ* der Integrationspolitik
- Formen der *Politikgestaltung*
- *Maßnahmen-Forderungen* sowie gesetzliche *Entscheidungen*

Theoretisch ist das Projekt in der europäischen Migrations- und Integrationsforschung sowie in der Forschung zu Institutionalismus und Public Policy Analyse situiert (Hall 1993, Scharpf 2000, Castles 2002, Egeberg 2003, Heckmann/Schnapper 2003, Joppke/Morawska 2003, Favell 2005, Niessen et al. 2007, Zincone et al. 2011, Bijl/Verweij 2012, Goodman 2012, Peters 2012).

Verglichen werden zwei Phasen der 24. Legislaturperiode des Österreichischen Nationalrates: Phase I vor (10/2008-04/2011) und Phase II nach der Einrichtung des Staatssekretariats (04/2011-10/2013). **Datengrundlage** bilden folgende Materialien (Tabelle 1):

- Artikel in den *Tageszeitungen* „Die Presse“ und „Der Standard“
- *Presseaussendungen* des SSI, der Bundesministerien für Inneres (BMI), Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (BMASK) und Unterricht, Kunst und Kultur (BMUKK)
- Stellungnahmen von Regierungsmitgliedern und IntegrationssprecherInnen der Regierungsparteien in den *Plenarsitzungen des Nationalrats*
- Sämtliche *Nationalratsbeschlüsse* der Legislaturperiode
- *Integrationsberichte* sowie *ministerielle Informationsmaterialien (seit 2011)*
- *ExpertInnen-Interviews* mit VertreterInnen des BMI, des Staatssekretariats sowie des Österreichischen Integrationsfonds.

Die Materialien des medialen und parlamentarischen Diskurses wurden einer *Narrativanalyse* (Shanahan et al 2011) der Kernelemente politischer Erzählungen unterzogen (für eine ausführliche Darstellung siehe Gruber/Mattes 2015) und zwischen Phase I und II verglichen, um so Veränderungen des Integrationsverständnisses zu erfassen. Konkrete Maßnahmen-Forderungen (*claims*) wurden mit einer *Claims-Analyse* (Koopmans 2005) codiert, differenziert nach Akteur, Adressat, Forderungsinhalt, Integrationsdimension und Form der Politikgestaltung. Die *Dokumentenanalyse* (Altheide 1996) integrationsrelevanter Nationalratsbeschlüsse basierte auf analogen Gesichtspunkten. Eine Chronologie zentraler institutioneller und inhaltlicher Entwicklungen kontextualisiert die empirischen Befunde (<http://www.governing-integration.at>).

Tabelle 1: Anzahl der Materialien für die Analyse von Narrativ, Claims & Gesetzesbeschlüssen

2008	Tagesordnungspunkte in Plenardebatten des Nationalrates	110
	Presseaussendungen des SSI, BMI, BMASK und BMUKK	225
↓	Zeitungsartikel in die „Der Standard“ und „Die Presse“	431
2013	Beschlüsse des Nationalrates	82

Anmerkung: Erhoben auf Basis der APA De facto Mediendatenbank, des APA OTS Service sowie des Dokumentationsservice des Österreichischen Parlaments. Ausgewählt wurden Materialien mit integrationsbezogenen Aussagen von Regierungsmitgliedern, Nationalratsabgeordneten sowie dem Staatssekretär für Integration bzw. Gesetzesbeschlüsse mit Integrationsverweisen im Gesetzestext, der Gesetzeserläuterung oder in Regierungsclaims.

3. Ergebnisse

Die Forschungsergebnisse zum erwarteten Politikwandel der Bundesregierung zeigen a) **Veränderungen** der Politikgestaltung und im Reden über Integration in Richtung mehr Offenheit und Liberalität, b) **Kontinuität** der politischen Forderungen und Entscheidungen in der Schwerpunktsetzung und in bisher restriktiven Regelungsbereichen, sowie c) inhaltliche **Auslassungen** und Nicht-Thematisierung einzelner Integrationsdimensionen. Diese Befunde werden im Folgenden ausgeführt.

3.1. Veränderungen im Regieren und im Reden

Mit der Institutionalisierung eines neuen Politikfeldes gehen Ansprüche der Stimulation und der Innovation, ebenso wie der Legitimation einher (Stromquist 1998, Egeberg 2003). Diesen Ansprüchen kam das SSI (bzw. die Bundesregierung) durch Veränderungen im Modus des Regierens (Institutionalisierung durch Abgrenzung, ExpertInnen-Orientierung) und durch intensiviertes sowie positiv-konnotiertes Reden unter dem Dach einer neuen Erzählung des Integrationsdiskurses entgegen.

Institutionalisierung durch Abgrenzung

Staatssekretär Sebastian Kurz skizzierte unmittelbar nach seinem Amtsantritt seinen Kompetenzbereich folgendermaßen:

Integration ist nicht Einwanderungspolitik, man muss die Themen Integration, Asyl und Zuwanderung trennen. Bei meinem Thema, dem Thema Integration, geht es um ein positives Zusammenleben der ca. 1,5 Mio. Menschen in Österreich, die Migrationshintergrund haben, mit der Mehrheitsbevölkerung. Ich bin also zuständig sobald jemand legal in Österreich ist und mittel- bis langfristig hier bleiben möchte.
(Sebastian Kurz in *Der Standard*, 24.05.2011).

Mit diesem Statement wurde die **organisatorische Trennung** von *Migration* und *Integration* argumentiert, der zufolge die Zuständigkeit für Integration nun dem SSI zukam, jene für Migration und Asyl im BMI verblieb. Diese Abgrenzung trug dazu bei, innerhalb der Bundesregierung das

Thema Integration aufzuwerten und es nach außen, gegenüber der medialen und zivilen Öffentlichkeit als eigenständiges Handlungsfeld sichtbar zu machen. Die Trennung ermöglichte dem SSI, sich von langjährigen Konflikten und negativen Deutungen freizuspielen und so eine positive Etablierung sowohl des Repräsentanten als auch des Politikbereiches zu begünstigen. Der Fokus auf ‚soft policies‘, die sich vom fremdenpolizeilichen Zugang zu Migration abheben, erlaubte auch liberalere Präferenzen der WählerInnenschaft anzusprechen. Ein dialogorientierter, an Vernetzung ausgerichteter Stil sowie das Regieren mittels zivilgesellschaftlicher Initiativen und Projekten prägten das Auftreten des Staatssekretärs.

Das Politikfeld Integration formierte sich durch seine Entkoppelung von Migration und Asyl, allerdings nicht ohne Ambiguitäten zu produzieren. Zum einen versperrt die Trennung den Blick auf integrationspolitische Notwendigkeiten der abgetrennten Politikbereiche. Dies wurde und wird gegenwärtig vor allem in der Asylthematik deutlich: Darin stellen sich angesichts länger dauernder Verfahren und der Bewältigung hoher Flüchtlingszahlen integrationsrelevante Herausforderungen, noch bevor der Aufenthaltsstatus geklärt ist. Aber auch für die Integration anerkannter Flüchtlinge fehlen flächendeckende Modelle (ausführlich dazu Agenda Asyl 2013). Zum anderen praktizierte die Bundesregierung selbst nicht durchgängig die Abgrenzung von Integration und Migration: So wurde die Reform der Zuwanderungskriterien im Jahr 2011 mit dem Ziel einer höheren Integrationsfähigkeit der Zugewanderten begründet, und auch das Prinzip „Deutsch vor Zuzug“ (also der Erwerb von Sprachkenntnissen vor der Einwanderung) verknüpft beide Bereiche. Migrationspolitische Regeln haben also bereits Einfluss auf Integration, sind somit ihrerseits bereits Integrationspolitik (Balch/Geddes 2012).

Während sich das SSI als zentraler Ort für die Integrationsagenda etablierte, blieben die rechtlichen Kompetenzen verstreut. Als Staatssekretariat verfügte es über keine legislativen Zuständigkeiten, die finanziellen Ressourcen für Integrationsmaßnahmen verblieben größtenteils in den jeweiligen Fachministerien. Fragen der Arbeitsmarktintegration wurden weiterhin vom BMASK, Fragen der Sprach- und Bildungsintegration vom BMUKK bearbeitet und auch der für Integration relevante Staatsbürgerschaftszugang und die politischen Partizipationsrechte blieben in der Kompetenz des BMI. Die organisatorische Stellung machte das SSI zur koordinierenden und impulsgebenden Instanz, die für integrationspolitische Innovationen weiterhin auf die Unterstützung anderer Ministerien angewiesen blieb.

ExpertInnenorientierung

Nicht nur die Etablierung des Feldes durch die Grenzziehung gegenüber Migration und Asyl ist eine Neuheit der Regierungspolitik, es änderte sich auch die Form der Politikgestaltung. Kennzeichen ist eine Tendenz, die Integrationsagenda stärker als bisher in die Hände von

ExpertInnen zu legen. Der im Jahre 2010 ins Leben gerufene *Expertenrat für Integration* wurde Ideenlieferant und erarbeitete, aufbauend auf dem *Nationalen Aktionsplan für Integration* (NAP.I), konkrete Politikvorschläge. In diesem als technokratisch bezeichneten Modell einer wissenschaftlich begleiteten Politik bekommen ExpertInnen eine Rolle in der Problemdefinition und der Erarbeitung von Problemlösungen, während politische EntscheiderInnen übergeordnete Ziele formulieren und den Output vermitteln (Scholten/Entzinger/Penninx 2015: 5).

Im Fall des SSI war diese Öffnung gegenüber ExpertInnen von zwei Effekten begleitet: Zum einen baute sie Fachwissen im SSI auf, welches aufgrund seiner Neuheit zunächst auf keine entsprechende ministerielle Bürokratie zurückgreifen konnte und dessen Repräsentant selbst erst im integrationspolitischen Kontext Fuß fassen musste. Zum anderen half sie, der vom Staatssekretär propagierten Versachlichung Nachdruck zu verleihen und eine De-Politisierung des Integrationsthemas zu signalisieren. De-Politisierung implizierte gleichzeitig aber, inhaltliche Kritik von politischen Parteien und von NGOs zu de-legitimieren. Das strategische Ziel der ÖVP, sich relativ unumkämpft zwischen den migrationspolitischen Konkurrenten FPÖ und Grüne zu positionieren, wurde auf diese Weise unterstützt.

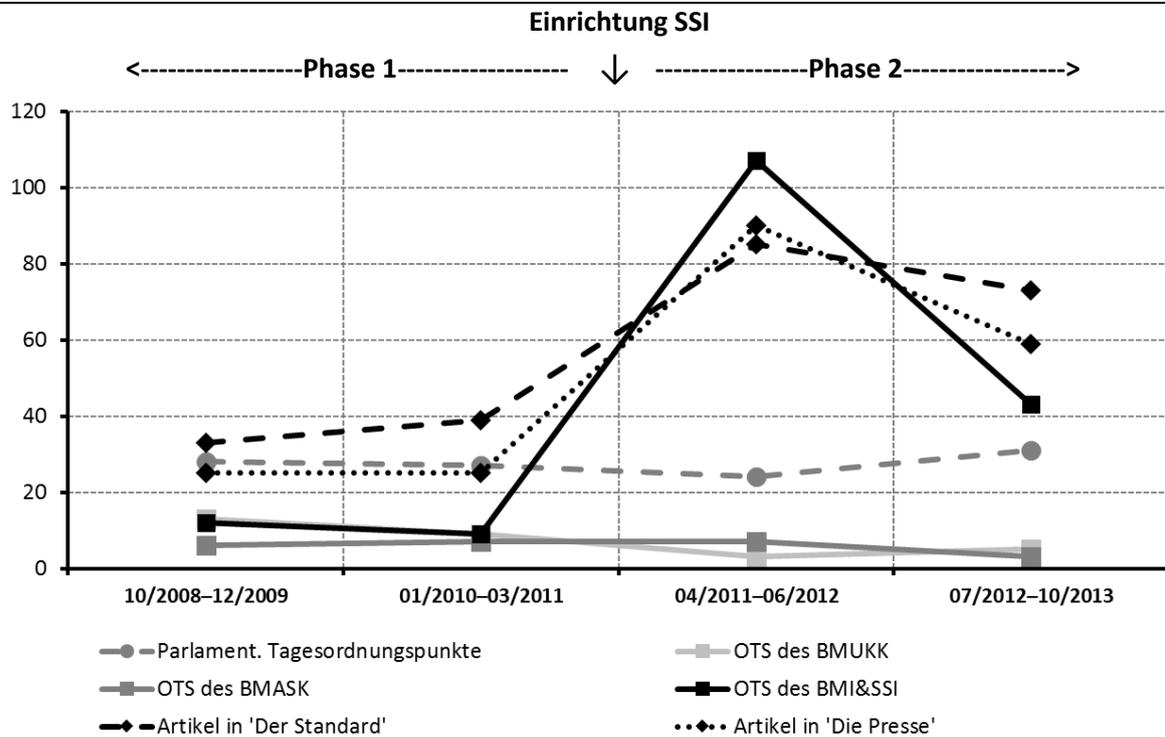
Vermittlungsorientierung

Das SSI übernahm die Funktion der **Regierungsstimme** in diesem Politikfeld. Die Vermittlungstätigkeit der Regierungsarbeit durch das SSI nahm im Vergleich mit den Aktivitäten des BMI in Phase I markant zu. Beobachtbar ist dies am Anstieg von Presseaussendungen (OTS) über Tätigkeiten und Positionen des SSI sowie an der gestiegenen medialen Regierungspräsenz zu Integration in den untersuchten Medien (Die Presse, Der Standard). Diagramm 1 verdeutlicht, dass die erwarteten Dynamiken nicht im *parlamentarischen Raum* stattfanden. In Plenardebatten des Nationalrats kam es zu keinem Anstieg von Tagesordnungspunkten zu Integration, vielmehr konzentrierte sich die Artikulation auf *öffentliche Auftritte* und *mediale Kommunikation*.

Wie Diagramm 1 ebenfalls zeigt, sind die medialen Vermittlungsbemühungen (gemessen an Presseaussendungen) von BMUKK und BMASK in beiden Phasen auf niedrigem Niveau geblieben. Diese Befunde weisen darauf hin, dass die ebenfalls für Integration relevanten SPÖ-geführten Ministerien die Rolle der Regierungsstimme dem SSI weitgehend überlassen haben. Regierungsinterne Kontroversen wurden primär im Bildungsbereich öffentlich verhandelt, hier prallten unterschiedliche Vorstellungen etwa bei der Form der Sprachförderung sowie der Gestaltung des Schulpflichtpakets aufeinander. Aber auch das Agieren des Staatssekretärs selbst sorgte für Verstimmungen, seitens der SPÖ kritisierte man etwa dessen prominente Rolle in der Kampagne Zusammen Österreich als Form der Selbstvermarktung (Die Presse, 18.10.2012).

Die vom SSI generierte große mediale Aufmerksamkeit hing schließlich auch mit der Sichtbarmachung und Förderung bestehender wie neuer Projekte zusammen. Projekte, Initiativen und Kampagnen zählten zu den wesentlichen Aktivitäten des SSI und brachten das Thema Integration an die Öffentlichkeit – unabhängig von deren inhaltlicher Ausrichtung.

Diagramm 1: Diskursaktivität der Bundesregierung im Zeitverlauf (2008-2013)



Anmerkung: Diagramm zeigt die Anzahl der erhobenen Untersuchungseinheiten (parlamentarische Tagesordnungspunkte, Presseaussendungen, Medienberichte). Berücksichtigt wurden sämtliche Stellungnahmen von Regierungsmitgliedern und Integrations SprecherInnen in Parlamentsdebatten und Medienberichten sowie in Presseaussendungen der vier zentralen ministeriellen Akteure - SSI, BMI, BMASK und BMUKK.

Neue Integrationserzählung

Bereits wenige Wochen nach Amtsübernahme präsentierte der Staatssekretär das *Narrativ* „Integration durch Leistung“, wonach „nicht die Herkunft eines Menschen, sondern die Leistung, die jemand erbringt“ zählen sollte (OTS des Staatssekretariats für Integration, 11.10.2011). Dieser Slogan verknüpfte die wirtschaftsliberale Positionierung der ÖVP („Leistung muss sich wieder lohnen“) mit der Integrationspolitik. Es signalisierte eine Öffnung der Debatte, jedoch nur innerhalb des ideologischen Deutungsrahmens der ÖVP.

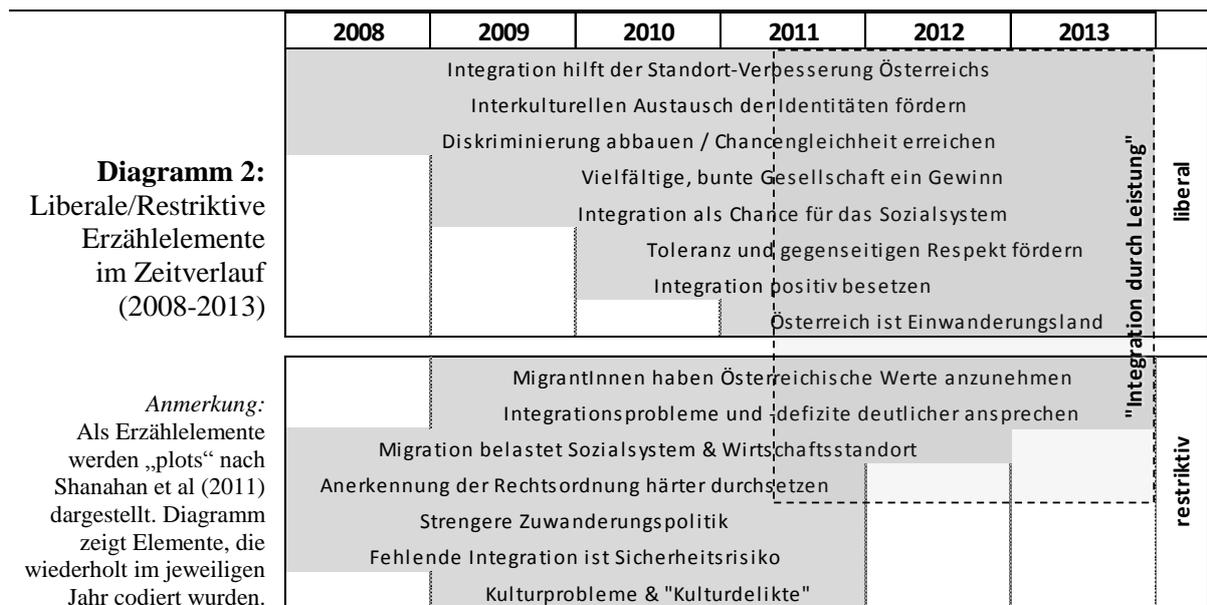
Wie schlägt sich dieses Narrativ auf den Regierungsdiskurs nieder? Um dies zu beantworten, wurden sämtliche codierten Plots der Narrativanalyse entlang der analytischen Achsen ökonomisch/kulturell bzw. liberal/restriktiv angeordnet. Auf Basis dieses Analyserahmens zeigen sich folgende Verschiebungen.

Ökonomisch/kulturell: Die meritokratische Rede fokussierte auf Bildungs- und Erwerbsintegration und gab folglich *ökonomischen* Zugängen neuen Stellenwert. Zwar waren ökonomische Erzählelemente auch im Regierungsdiskurs in Phase I zu finden, etwa in Verweisen auf die „Zukunftssicherung des Sozialsystems“ oder die „Nutzung vorhandener Potenziale für den Wirtschaftsstandort“. In Phase II wurden diese Elemente jedoch in einem plakativen Narrativ gebündelt und zum regierungspolitischen Orientierungsrahmen verdichtet. Ergänzt um Leistungsforderungen im Bereich des ehrenamtlichen Engagements und des sozialen Nahbereichs wurde damit ein Ansatz des individuellen *Empowerments* präsentiert, der zur Entviktimisierung von MigrantInnen beitragen sollte. Gleichzeitig trägt dieser Ansatz aber auch die Problematik meritokratischer Gesellschaftspolitik in den Integrationsbereich, u.a. Individualisierung kollektiver Benachteiligungen, Erfolgs- statt Aufwandsgratifikation, Ethnisierung sozialer Problemlagen (Degele/Winkler 2011; Hormel 2013).

Kulturelle Integrationsperspektiven sind im meritokratischen Narrativ vordergründig nicht enthalten, doch bei näherer Betrachtung zeigen sich auch nach 2011 weiterhin kulturelle Elemente. So wurden Forderungen nach Akkulturationsleistungen wie dem Spracherwerb, der Übernahme der österreichischen Rechts- und Werteordnung sowie der Entwicklung eines „Österreich-Bewusstseins“ vorgebracht, teilweise verknüpft mit dem Leistungsnarrativ, teilweise davon losgelöst (siehe dafür Gruber/Mattes 2015).

Zusammenfassend: Ökonomische wie kulturelle Erzählelemente prägten beide Untersuchungsphasen, allerdings rückten unter dem Leistungsgesichtspunkt ökonomische Elemente stärker in den Vordergrund.

Liberal/restriktiv: Was beide Phasen deutlich voneinander unterscheidet, ist die Ausrichtung des Regierungsdiskurses zwischen *liberaler* und *restriktiver* Tendenz (Diagramm 2). In Phase I überwogen restriktive Erzählelemente wie die Ankündigung einer „strengeren Ausländerpolitik“, die Betonung der „Sicherheitsgefährdung“ durch fehlende Integration sowie „Härte bei der Durchsetzung klarer Spielregeln“ in der Rechtsordnung. In Phase II nahmen die kulturell definierten Sicherheits- und Rechtsordnungsbedenken ab, während sich zugleich das Spektrum liberaler Elemente ausweitete. Neben den bereits vor 2011 vorhandenen Elementen wie „Integration als Standort-Vorteil zu nutzen“ oder „Chancengleichheit und Partizipation zu stärken“, bekamen nun auch die „Wertschätzung einer vielfältigen Gesellschaft“, die Betonung eines „respektvolleren Umgangs“ und die „Anerkennung migrantischer Leistungen“ neuen Raum, ebenso das Bekenntnis, ein *Einwanderungsland* zu sein. Das SSI verschob folglich eine noch kaum gebündelte Erzählung aus sowohl restriktiven wie liberalen Elementen, in Richtung eines liberaleren Diskurses unter dem Dach der Meritokratie.



3.2. Auf vertrauten Pfaden – Maßnahmenforderungen und Gesetze

Im Unterschied zu den Dynamiken in der Politikgestaltung und im Narrativ zeigen sowohl die integrationsrelevanten Forderungen als auch die Gesetzgebung Kontinuität.

Aktives Claimsmaking in bekannten Schwerpunkten

Die Forderungen der Bundesregierung nach konkreten Integrationsmaßnahmen (Diagramm 3 – Anhang) betrafen in beiden Untersuchungsphasen ähnliche Schwerpunkte. Das mit dem Expertenrat entwickelte 20-Punkte-Programm stimulierte zwar neue Vorschläge, darunter sowohl legislative als auch projektbezogene Maßnahmen. Diese bewegten sich aber in den bisher dominanten Integrationsbereichen und bauten vielfach auf Forderungen der Phase I auf. Vor allem im Bereich Bildung wurden Forderungen zur Sprachförderung, zur Schulpflichtkontrolle und zur schulischen Infrastruktur fortgeführt. Aber auch in den Bereichen Wohnen, Fremdenrecht, Gender/Familie, Religion oder Äußeres fanden sich ähnliche Forderungen über beide Phasen hinweg. Unterschiede in der Breite der Claims sind auf die legislative Agenda zurückzuführen: So überwogen arbeitsmarktbezogene Forderungen in Phase I aufgrund der Debatten zu den Reformen im Zuwanderungs- und Ausländerbeschäftigungsrecht 2011; in Phase II hingegen nahmen staatsbürgerschaftsbezogene Forderungen im Zuge der Novellierung des Staatsbürgerschaftsrechts (2013) zu.

Pfade und Interessen machen Gesetze

Auch in den beschlossenen Gesetzen zeigt sich Kontinuität (Diagramm 4 – Anhang). Die Bereiche Bildung, Arbeit, Fremden- bzw. Asylrecht sowie Gender/Familie zeigen in der gesamten Legislaturperiode integrationsrelevante Gesetzesaktivitäten mit zum Teil direkten Bezügen. Dies

lässt sich zum einen auf die Natur des Gesetzgebungsprozesses zurückführen, der – anders als politische Narrative – einen Zyklus aus langfristiger Diskussion, Vorbereitung und Betreuung durch die legislativen Etappen verlangt. Die Befunde unterstreichen aber auch die Wirksamkeit legislativer Pfade: Die in der Einleitung skizzierten integrationspolitischen Schritte der Bundesregierung vor 2011 schufen einen Rahmen, der sowohl die inhaltlichen Schwerpunkte (NAP.I) als auch die Unterstützung durch Wissenschaft, Stakeholder, Länder und Kommunen (Experten- und Integrationsbeirat) verankerte. Zudem ließ der gemeinsame Hintergrund von BMI und SSI als ÖVP-geführte Institutionen keine ideologischen Unterschiede entstehen, die sich in der Gesetzgebung hätten nieder schlagen können.

Das SSI baute auf den bestehenden Grundlagen auf, ohne einen legislativen Richtungswechsel einzuleiten. Die Gesetzesbeschlüsse beinhalteten eine Vertiefung und Ausdifferenzierung bestehender Integrationskriterien, sie etablierten jedoch kaum neue oder lösten bestehende ab. Kriterien kreisten weiterhin um Spracherwerb, Bildungsintegration, Arbeitsmarktintegration, Selbsterhaltungsfähigkeit, aktive Teilnahme am sozialen Nahbereich sowie Identifikation mit der nun in der Österreich-Fibel festgehaltenen Werte- und Rechtsordnung. Ausgebaut wurden einige daran geknüpfte Rechte (etwa in aufenthaltsrechtlicher Hinsicht oder im Zugang zum Sozialsystem) sowie die staatlichen Unterstützungsangebote und Anerkennungsmodalitäten im Schul-, Hochschul- und Arbeitsmarktbereich.

Zieht man die vom **MIPEX-Framework** für Österreich bisher als restriktiv beurteilten Integrationsdimensionen wie Bildungsintegration, Familienzusammenführung, Anti-Diskriminierung, Staatsbürgerschaftszugang und politische Partizipation (Niessen et al. 2007, Huddleston et al. 2011) heran, so erweist sich der gesetzliche Politikwandel als bescheiden: Schritte in Richtung Liberalisierung lassen sich im bildungspolitischen Bereich erkennen (Ausbau von Sprachförderangeboten, schulischer Unterstützung aber auch Erwachsenenbildung und Hochschulzugang). Hingegen standen bei der Familienzusammenführung Erleichterungen beim Arbeitsmarktzugang im Gegensatz zu Verschärfungen bei Sprachvoraussetzungen für Drittstaatsangehörige. In puncto Anti-Diskriminierung kam es zwar zu Reformen des Gleichbehandlungsrechts und des Öffentlichen Dienstrechts, explizite Adressierung von MigrantInnen erfolgte allerdings nur im Zuge der gesetzlichen Öffnung der Freiwilligenarbeit (wie in Feuerwehren) für Drittstaatsangehörige. Im Staatsbürgerschaftsrecht änderte die Einführung einer beschleunigten Einbürgerungsmöglichkeit nach sechs Jahren für „ausgezeichnet Integrierte“ nichts am grundsätzlich restriktiven Zugang. Und bei politischen Partizipationsmöglichkeiten blieben gesetzliche Veränderungen überhaupt aus. Es bestehen also weiterhin Liberalisierungsdefizite – im MIPEX-Vergleich von 2014 rangiert Österreich nach wie vor nur im

Mittelfeld aller EU-Staaten (14. Platz) und hinter traditionellen Einwanderungsländern wie den USA, Kanada, Australien oder Neuseeland.

3.3. Auslassungen der Integrationspolitik (bis 2013)

Wird die hier präsentierte Bilanz des Politikwandels mit integrationspolitischen Analysen und Bewertungen in anderen Ländern konfrontiert (Niessen et al. 2007, Ager/Strang 2008, Huddleston et al. 2011, Zincone et al. 2011, Bijl/Verweij 2012), so stechen drei bedeutsame Auslassungen (über die oben bereits kritisch erwähnte Entkoppelung von Migration und Asyl hinaus) hervor.

Integration ohne Mehrheit

Wer hat *Leistung* zu erbringen? Ein augenfälliger Befund der zwischen 2011 und 2013 geforderten und umgesetzten Maßnahmen ist deren Adressierung. Drei Gruppen wurden durch Maßnahmen angesprochen: Zum überwiegenden Teil *MigrantInnen* als individuelle TrägerInnen von Rechten und Pflichten in Eigenverantwortung für ihre Integration; in zunehmenden Ausmaß auch die *Politik* als zuständige Instanz, migrantische Leistung zu ermöglichen und zu fördern; und schließlich in begrenztem Maß *soziale Gatekeeper*, als Verantwortliche für die Berücksichtigung/Umsetzung von Integrationspolitik (z.B. KindergärtnerInnen, LehrerInnen, ArbeitgeberInnen). Eine direkte Adressierung der Mehrheitsgesellschaft in Gesetzen war hingegen die Ausnahme. Sie wurde nur im Narrativ mit dem Begriff der Beidseitigkeit von Integration in die Pflicht genommen, während auf der Ebene von Maßnahmen die Hauptleistung bei MigrantInnen und der Politik verblieb. Damit kam der Mehrheit im Integrationsprozess lediglich die Rolle zu, individuelle Leistungen von MigrantInnen anzuerkennen ohne selbst integrierend zu agieren oder die eigenen (mental und emotionalen) Integrationshindernisse zu hinterfragen. Zu den wenigen Ansätzen für Bewusstseinsbildung der Mehrheitsgesellschaft zählen die Informationskampagne *Zusammen Österreich* an österreichischen Schulen, in der beruflich erfolgreiche MigrantInnen als „IntegrationsbotschafterInnen“ präsentiert wurden ebenso wie Maßnahmen des Islam-Pakets (z.B. Islam-Landkarte, Islam-ABC, Tage der offenen Tür in Moscheen). Langfristig braucht es aber eine breitere Adressierung der Mehrheitsgesellschaft und die Herausbildung eines Selbstverständnisses als Integrationsland, damit bestehende Integrationsbemühungen nicht ins Leere laufen.

Anti-Diskriminierungspolitik

Dass Integrationspolitik die Beseitigung rechtlicher und sozialer Diskriminierungen bedeutet, gilt neben anderen auch für die migrationsrelevanten Merkmale der Herkunft, Nationalität oder Hautfarbe. Diskriminierung kann auf unterschiedlichen Wegen bekämpft werden, etwa durch Maßnahmen zur Bewusstseinsbildung, über rechtliche Gleichstellung bis hin zu positiver Diskriminierung. In der integrationspolitischen Bilanz nach 2011 kam vom SSI initiierten Anti-

Diskriminierungs-Maßnahmen ein nachrangiger Stellenwert zu. Ausnahmen zur rechtlichen Gleichstellung waren die gesetzliche Öffnung der Freiwilligenarbeit für Drittstaatsangehörige und Anpassungen des Öffentlichen Dienstrechts. Die Novellierung des Gleichbehandlungsgesetzes wurde hingegen nicht aus migrationspolitischen Motiven, sondern als Umsetzung von EU-Richtlinien verabschiedet, jene des Verhetzungsverbots im Strafgesetzbuch unter Gesichtspunkten der Terrorbekämpfung vorgenommen. Maßnahmen im Sinne der *affirmative action*, d.h. „Methoden der präferenziellen Behandlung“ bzw. der expliziten Förderung von MigrantInnen mit dem Ziel der Gleichbehandlung (Kaloianov 2012), fehlten und wurden in Wortmeldungen des Staatssekretärs als „leistungsfeindlich“ abgelehnt (Sebastian Kurz in Die Presse, 26.08.2011).

Politische Rechte

Integrationsbarrieren sind besonders dort problematisch, wo betroffenen Gruppen das Recht zur politischen Mitgestaltung fehlt. Österreich zählt im Bereich politischer Partizipation von MigrantInnen zu den europäischen Schlusslichtern, was auf weitgehend fehlende politische Teilhaberechte für Drittstaatsangehörige und einen restriktiven Staatsbürgerschaftszugang zurückzuführen ist. An dieser Situation änderte das SSI wenig. Die einzige dahingehende Gesetzesänderung – die Einführung einer vorgezogenen Einbürgerung für „ausgezeichnet Integrierte“ bereits nach sechs Jahren – war nach wie vor restriktiver als viele europäische Staaten generell für Ermessenseinbürgerungen vorsehen. Staatsbürgerschaft und die daran gekoppelten politischen Teilhaberechte wurden also weiterhin als Ergebnis erfolgreicher (individueller) Integration verstanden und nicht als Instrument zur Erreichung von Integrationsleistungen.

Mit derselben Begründung wurden vom Staatssekretär auch Wahlrechte für Drittstaatsangehörige ausdrücklich abgelehnt (Sebastian Kurz in Der Standard, 27.10.2012), d.h. Mitbestimmungsmöglichkeiten unabhängig von der Staatsbürgerschaft blieben verwehrt. Gemeinsam mit schwach ausgeprägten Konsultations- und Repräsentationsformen, die die Interessen von Zugewanderten einbringen könnten, blieb der Zugang zu politischer Partizipation in Österreich damit nach wie vor äußerst exklusiv.

4. Integrationsland Österreich?

Ist Österreichs Integrationspolitik durch die Einrichtung des *Staatssekretariats für Integration* in Bewegung gekommen? Angesichts der deutlich gestiegenen integrationspolitischen Aktivitäten ist die Frage nach der Bewegung zu bejahen: Die Intensivierung der Vermittlungsbemühungen, die Etablierung einer ExperInnen-geleiteten Politikgestaltung und die Förderung bestehender sowie neuer Projekte trug zur Anerkennung des Politikbereichs Integration nach innen wie nach außen bei.

Mit dieser Bewegung geht aber nicht zugleich eine inhaltliche Neuausrichtung einher. Vielmehr fällt die große Diskrepanz zwischen dem Wandel in der Rede und der Kontinuität der Entscheidungen auf: Mit einem neuen Narrativ der Integrationspolitik wurden seitens des SSI diskursiv die bestehenden Schwerpunkte unter einem gemeinsamen Dach gebündelt, ökonomische und kulturelle Erzählelemente mit einem liberalen Grundgedanken verbunden. Die Gesetze weisen hingegen auf den Einfluss legislativer Pfade hin, der sowohl in den Forderungen als auch den Beschlüssen eine Kontinuität der Schwerpunkte wie der Kriterien für Integration zur Folge hatte und bislang restriktiv geregelte Bereiche kaum liberalisierte.

Resümiert man diese Befunde zum Politikwandel, lässt sich folgender Ausblick geben: Nach Jahren der Zurückhaltung hat die Bundespolitik ein Bekenntnis abgegeben, dass Österreich ein **Einwanderungsland** ist und daher in Zukunft auch ein **Integrationsland** werden müsste – sollen gesellschaftlicher Zusammenhalt gesichert, Chancengleichheit gewährleistet und die Potenziale einer diversen Gesellschaft genutzt werden. Die Institutionalisierung der Integrationspolitik war ein wichtiger Schritt, der die Problemakzeptanz unterstreicht ebenso wie die einseitig negativ konnotierte Form des Sprechens über Migration und MigrantInnen bricht.

Um aber von *Integrationsland* sprechen zu können, sind auch die strukturellen Ergebnisse der Integrationspolitik einzubeziehen – also die effektive Partizipation von MigrantInnen an zentralen Gesellschaftsbereichen wie Bildung, Arbeitsmarkt und Politik. Die Bereiche Anti-Diskriminierung, politische Partizipation und Zugang zur Staatsbürgerschaft sind hier nur drei Beispiele einer inklusiveren Gestaltung struktureller Integration. Auch in anderen Bereichen (z.B. Arbeit, Wohnen, Gesundheit) liegen Inklusionspotentiale, die auf dem Weg zum Integrationsland noch gehoben werden müssten, d.h. wo konkrete Teilnahmeerfolge noch zu erzielen sind.

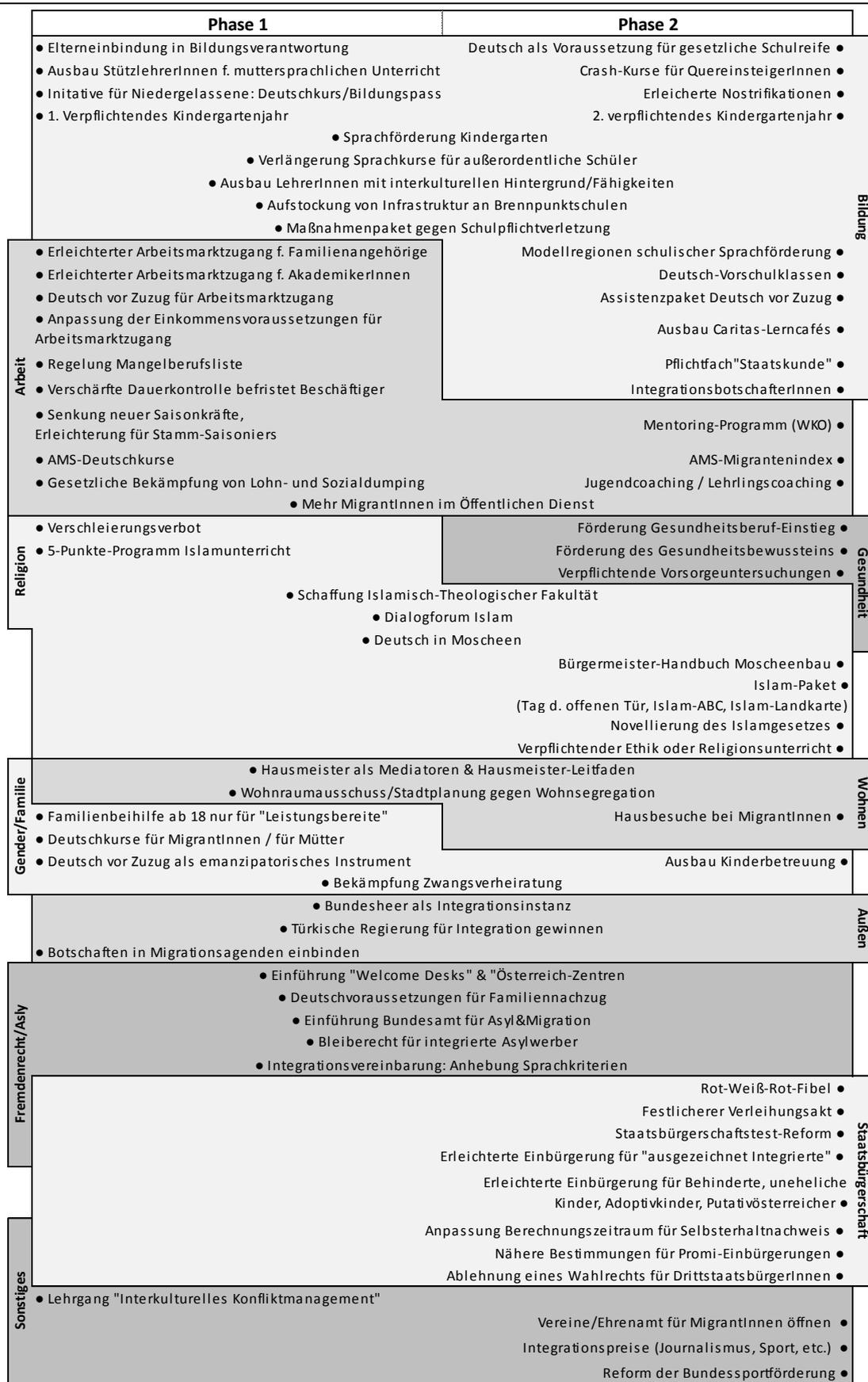
Für die Erreichung dieser Entwicklungen darf eine aktive Einbindung der Mehrheitsgesellschaft in Integrationsanforderungen nicht ausbleiben. Im Sinne der Beidseitigkeit des Integrationsprozesses ist die Mehrheitsgesellschaft gefordert, Leistungen von MigrantInnen und Politik nicht bloß anzuerkennen, sondern eigene Denk- und Handlungsmuster zu reflektieren sowie aktiv die (soziale) Integration der Gesellschaft zu unterstützen.

Literatur

- Ager, A., & Strang, A. (2008). Understanding Integration. A Conceptual Framework. *Journal of Refugee Studies*, 21(2), 166-191.
- Altheide, D. L. (1996). Process of qualitative document analysis. In D. L. Altheide (Ed.), *Qualitative media analysis* (pp. 39-73). Thousand Oaks: SAGE.
- Agenda Asyl (2013). *Grundsatzpapier: Integration von (asylberechtigten und subsidiär schutzberechtigten) Flüchtlingen in Österreich*. Wien. Retrieved from http://www.asyl.at/fakten_2/grundsatzpapier_integration_agenda_11_13.pdf [10 July 2015].
- Balch, A., & Geddes, A. (2012). *Connections between admission policies and integration policies at the EU level and given linkages with national policy making* (PROSINT Comparative Reports No.). Retrieved from http://research.icmpd.org/fileadmin/Research-Website/Project_material/PROSINT/Reports/WP1_CompRep_Final_Submitted.pdf [12 March 2014].
- Bauböck, R., & Perchinig, B. (2006). Migrations- und Integrationspolitik. In H. Dachs, P. Gerlich, H. Gottweis, H. Kramer, V. Lauber, W. C. Müller & E. Tálos (Eds.), *Politik in Österreich* (pp. 726-742). Vienna: Manz.
- Bijl, R., & Verweij, A. (2012). *Measuring and monitoring immigrant integration in Europe. Integration policies and monitoring efforts in 17 European countries*. The Hague: The Netherlands Institute for Social Research.
- Castles, Stephen. 2002. Migration and Community Formation under Conditions of Globalization. *International Migration Review* 36(4): 1143-68.
- Degele, N., & Winker, G. (2011). 'Leistung muss sich wieder lohnen'. Zur intersektionalen Analyse kultureller Symbole. In K. Knüttel & M. Seeliger (Eds.), *Intersektionalität und Kulturindustrie. Zum Verhältnis sozialer Kategorien und kultureller Repräsentationen* (pp. 25-53). Bielefeld: transcript.
- Egeberg, M. (2003). How bureaucratic structure matters: An organizational perspective. In B. G. Peters & J. Pierre (Eds.), *Handbook of Public Administration* (pp. 116-126). London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage.
- Favell, A. (2005). Integration Nations: The Nation-State and Research on Immigrants in Western Europe. In M. Bommes & E. Morawska (Eds.), *International Migration Research: Constructions, Omissions and the Promise of Interdisciplinarity* (pp. 41-67). London: Ashgate.
- Goodman, Sara Wallace. 2012. Fortifying Citizenship: Policy Strategies for Civic Integration in Western Europe. *World Politics* 64(04): 659-98.
- Gruber, O., & Mattes, A. (2015). Das Narrativ 'Integration durch Leistung'. Neuansatz staatlicher Integrationspolitik? In K. B. Schnebel (Ed.), *Europäische Minderheiten. Im Dilemma zwischen Selbstbestimmung und Integration*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Hall, P. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3): 275-96.
- Heckmann, F., & Schnapper, D. (2003). Introduction. In F. Heckmann & D. Schnapper (Eds.), *The integration of immigrants in European societies: National differences and trends of convergence* (pp. 9-14). Stuttgart: Lucius and Lucius.
- Hormel, U. (2013). Ethnisierung von 'Ausbildungsfähigkeit' – ein Fall sozialer Schließung in der Migrationsgesellschaft. In M. S. Maier & T. Vogel (Eds.), *Übergänge in eine neue Arbeitswelt? Blinde Flecke der Debatte zum Übergangssystem Schule-Beruf* (pp. 245-267). Wiesbaden: Springer.
- Huddleston, T., Niessen, J., Chaoimh, E. N., & White, E. (2011). *Index Integration und Migration III: MIPEX III*. Brussels: Migration Policy Group.
- Kaloianov, R. (2012). Affirmative Action und Integration von MigrantInnen. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 41(2), 177-194.
- Joppke, C., & Morawska, E. (2003). Integrating Immigrants in Liberal Nation-States: Policies and Practices. In C. Joppke & E. Morawska (Eds.), *Toward Assimilation and Citizenship: Immigrants in Liberal Nation-states* (pp. 1-36). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Koopmans, R., Statham, P., Giugni, M., & Passy, F. (2005). *Contested Citizenship: Immigration and Cultural Diversity in Europe*. Minneapolis, London: University of Minnesota Press.
- Kraler, A. (2011). Immigrant and Immigration Policy Making in Austria. In G. Zincone, R. Penninx & M. Borkert (Eds.), *The Making of Migration and Integration Policies in Europe. Processes, Actors and Contexts in Past and Present* (pp. 21-59). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1993). Institutional perspective on political institutions. In M. Hill (Ed.), *The Policy Process: A Reader* (2nd ed., pp. 139-155). New York: Routledge.
- Mourão Permoser, J., & Rosenberger, S. (2012). Integration Policy in Austria. In J. Frideres & J. Biles (Eds.), *International Perspectives: Integration and Inclusion* (pp. 39-58). Montreal: McGill-Queens University Press.
- Niessen, J., Huddleston, T., & Citron, L. (2007). *Migrant Integration Policy Index*. Brussels: Migration Policy Group.
- Perchinig, B. (2009). Von der Fremdarbeit zur Integration? (Arbeits)migrations- und Integrationspolitik in der Zweiten Republik. *Österreich in Geschichte und Literatur*, 53(3), 228-246.

- Peters, B. G. (2012). *Institutional theory in political science. The new institutionalism* (3 ed.). New York (NY), London: Continuum.
- Scharpf, F. W. (2000). Institutions in comparative policy research. *Comparative Political Studies*, 33(6/7), 762-790.
- Scholten, P., Entzinger, H., & Penninx, R. (2015). Research-Policy Dialogues on Migrant Integration in Europe: A Conceptual Framework and Key Questions. In P. Scholten, H. Entzinger, R. Penninx & S. Verbeek (Eds.), *Integrating Immigrants in Europe. Research-Policy Dialogues* (pp. 1-16). Heidelberg, New York, London: Springer.
- Shanahan, E. A., Jones, M. D., & K., M. M. (2011). Policy Narratives and Policy Processes. *Policy Studies Journal*, 39(3), 535-561.
- Strasser, S., & Tošić, J. (2013). Egalität, Autonomie und Integration: Post-Multikulturalismus in Österreich. In B. Nieswand & H. Drotbohm (Eds.), *Kultur, Gesellschaft, Migration. Die reflexive Wende in der Migrationsforschung* (pp. 123-150). Wiesbaden: Springer.
- Stromquist, N. P. (1998). Institutionalization of Gender and Its Impact on Educational Policy *Comparative Education*, 34(1), 85-100.
- Zincone, G., Penninx, R., & Borkert, M. (Eds.). (2011). *Migration Policymaking in Europe. The Dynamics of Actors and Contexts in Past and Present*. Amsterdam: University Press.

Diagramm 3: Spektrum der Claims der Bundesregierung – nach Dimensionen und Phasen



Anmerkung: Diagramm enthält Maßnahmen-Forderungen, die wiederholt im diskursiven Untersuchungsmaterial codiert wurden. Zentriert ausgerichtete Claims werden in beiden Untersuchungsphasen vorgebracht.

	2009	2010	2011	2012	2013
Bildung	> 15a-Vereinbarung: Einführung halbtägiges verpflichtendes Kindergartenjahr > BerufsausbildungsG	> SchulorganisationsG	> Änderung 15a-Vereinbarung halbtägiges verpfl. Kindergartenjahr	> SchulorganisationsG > 15a-Vereinbarung: Förderung von Lehrgängen für Erwachsene in Basisbildung/Grundkompetenzen > SchulorganisationsG > SchulorganisationsG > 15a-Vereinbarung: verpflichtende Sprachfrühförderung in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen > SchulpflichtG 1985 und BildungsdokumentationsG > Facharbeiter-Ausbildungsinitiative-G 2013 > 15-Vereinbarung: Ausbau ganztägiger Schulformen	> Änderung 15a-Vereinbarung halbtägiges verpfl. Kindergartenjahr
Arbeit und Soziales	> 12. ÄrzteG-Novelle > AusländerbeschäftigungsG (I+II) > GuKG-Novelle 2009 > Sozialrechts-ÄnderungsGe 2009 (I+II) > Bauarbeiter-Urlaubs-&AbfertigungsG > Dienstrechts-Novelle 2009	> Sozialversicherungs-ÄnderungsG 2010 > Gewerbeordnung 1994 > 15a Vereinbarung über eine bundesweite Bedarfsorientierte Mindestsicherung > ZDG-Novelle 2010	> AusländerbeschäftigungsG und ArbeitslosenversicherungsG 1977 > Sozialrechts-ÄnderungsG 2011 > Dienstrechts-Novelle 2011	> Europäische Sozialcharta > Lohn- und Sozialdumping-BekämpfungsgG > Notariatsordnung > ArbeitskräfteüberlassungsG	> AusländerbeschäftigungsG > EntwicklungshelferG und Allgemeine SozialversicherungsG
Fremden-, Asyl- und Staatsbürgerschaftsrecht	> AsylG 2005, FremdenpolizeiG 2005, Niederlassungs- und AufenthaltsG > FremdenrechtsänderungsG 2009 > KonsulargebührenG 1992 > WahlrechtsänderungsG 2010	> Übereinkommen des Europarates über die Vermeidung von Staatenlosigkeit in Zusammenhang mit Staatennachfolge	> FremdenrechtsänderungsG 2011 > Änderung Integrationsvereinbarung	> Fremdenbehörde neustrukturierungsG - FNG > FNG-AnpassungsG > FNG-AnpassungsG, Fremdenbehörde neustrukturierungsG, BFA-VerfahrensG, AsylG	> StaatsbürgerschaftsG 1985
Anti-Diskriminierung		> GleichbehandlungsG		> FreiwilligenG > Dienstrechts-Novelle 2012	> GleichbehandlungsG
Universität und Hochschule	> Universitätsrechts-ÄnderungsG 2009	> HochschulG 2005		> UniversitätsG 2002 > UniversitätsG 2002 und StudienförderungsG 1992	> BundesrahmenG zur Einführung einer neuen Ausbildung für Pädagoginnen und Pädagogen
Gesundheit			> PflegegeldreformG 2012	> Sozialversicherungs-ÄnderungsG 2012 > Gesundheitsberuferegister-G	
Gender & Familie	> IVF-Fonds-G-Novelle 2010 > Eingetragene Partnerschaft-G		> 15a-Vereinbarung: Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebots > Strafnovelle 2011	> Bundes-Kinder- und JugendhilfeG 2013 > Europaratsübereinkommen zur Verhütung häuslicher Gewalt gegen Frauen	
Innere Sicherheit	> Europarats-Übereinkommen zur Terrorismus-Verhütung		> Strafbuch zur Terrorismus-Verhütung > Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen mit EU-Mitgliedstaaten - ÄnderungsG 2011		> StrafprozessrechtsänderungsG 2013
Sonstiges	> Abschlussprüfungs-QualitätssicherungsG und WirtschaftstreuhänderberufsG		> FührerscheinG	> Gewerbeordnung 1994 > Bundes-SportförderungsG 2013	

Diagramm 4:
Bundesgesetze mit Integrationsbezug – nach Dimensionen und im Zeitverlauf

Anmerkung:
Berücksichtigt wurden jene Beschlüsse des Nationalrats, die entweder im Gesetzestext, der Gesetzeserläuterung oder auf Ebene des Claimsmaking explizite Hinweise auf die Integration von MigrantInnen enthalten. Die Darstellung der Beschlüsse folgt einem Halbjahresintervall; bedeutsame Beschlüsse sind durch höhere Schriftstärke hervorgehoben. Die Bezeichnung der Beschlüsse orientiert sich am Parlamentarischen Dienst.