



universität
wien

DIPLOMARBEIT

Titel der Diplomarbeit

Die geringe berufliche Mobilität
von MigrantInnen in Österreich.
Ansätze zur Besserung der Lage
durch den Nationalen Aktionsplan für Integration?

Verfasserin

BA Fanny Kürthy

angestrebter akademischer Grad

Magistra der Philosophie (Mag. phil.)

Wien, 2012

Studienkennzahl lt. Studienblatt:

A300

Studienrichtung lt. Studienblatt:

Politikwissenschaft

Betreuer:

Univ.-Prof. Dr. Ulrich Brand

Abstract

In dieser Arbeit wird die geringe berufliche Mobilität von MigrantInnen aus der Türkei und dem ehemaligen Jugoslawien in Österreich behandelt. Ziel der Arbeit ist es, zu zeigen, dass der Integrationsansatz der Bundespolitik, welcher einseitig auf die Notwendigkeit von Deutschkenntnissen von EinwanderInnen fokussiert, nicht zielführend ist. Es wird argumentiert, dass die Arbeitsmarktintegration von MigrantInnen im Sinne des gleichberechtigten Zugangs zum und Aufstiegsmöglichkeiten auf dem Arbeitsmarkt bedeutender ist, als der alleinige Erwerb von Sprachkenntnissen. Rund fünfzig Jahre nach dem Beginn der Arbeitsmigration nach Österreich sind die beiden MigrantInnengruppen und ihre Nachfahren rechtlich weitgehend integriert, der berufliche Aufstieg ist ihnen dennoch kaum gelungen. Im Rahmen einer Politikfeldanalyse mittels des Nationalen Aktionsplans für Integration wird erarbeitet, ob Maßnahmen entwickelt wurden, um die berufliche Mobilität der MigrantInnen zu erhöhen.

This thesis is about the low occupational mobility of migrants from Turkey and the former Yugoslavia in Austria. The aim is to show that the understanding of integration advocated by federal politics, which is characterised by a one-sided focus on the necessity of migrant's knowledge of the German language, is unrewarding. It is being argued that the integration of migrants into the labour market, understood as equal access to it and the possibility of upward mobility, is more important for the process of integration than the sole acquisition of language skills. About fifty years after labour migration to Austria has started, most of the first migrants and their descendants have the Austrian citizenship, which gives them full access to the labour market. Nevertheless, it was not possible for them to achieve occupational advancement. The empirical part of this thesis is a policy analysis. It is being analysed whether steps have been taken to enhance migrant's occupational mobility.

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	5
1.1 Forschungsgegenstand und Forschungsinteresse	6
1.2 Problemstellung und Zielsetzung	7
1.3 Begriffsklärung	9
1.4 Forschungsfragen und Hypothesen	12
1.5 Methode	13
2. Theoretischer Rahmen der Arbeit	15
2.1 Integrationstheorien	15
2.2 Analytische Konzepte der Integration	18
3. MigrantInnen in Österreich – Historischer und aktueller Kontext	21
3.1 Migration nach Österreich und Migrationspolitik seit 1961	21
3.2 Rechtliche Rahmenbedingungen des Zugangs ausländischer ArbeitnehmerInnen zum österreichischen Arbeitsmarkt	24
3.2.1 Der Erwerb der Staatsbürgerschaft	27
3.3 Österreichische Integrationspolitik seit den 1990ern	28
3.3.1 Sprachkenntnisse als Schlüssel zur Integration?	33
4. Die berufliche Mobilität von MigrantInnen in Österreich	36
4.1 Überblick über die Lage von MigrantInnen aus der Türkei und dem ehemaligen Jugoslawien am österreichischen Arbeitsmarkt	36
4.2 Strukturelle Ursachen der geringen beruflichen Mobilität von MigrantInnen	37
4.2.1 Dequalifizierung	37
4.2.2 Diskriminierung	39
4.2.3 Strukturelle Benachteiligung durch die Gesetzgebung	39
4.2.4 Ausländische Arbeitskräfte als Flexibilitätsreserve der Wirtschaft	41
4.2.5 Konzentration ausländischer ArbeitnehmerInnen auf wenige Branchen	41
4.2.6 Konzentration ausländischer ArbeitnehmerInnen in Kleinst- und Kleinbetrieben	42
4.2.7 Berufliche und sektorale Erstplatzierung	42
4.3 Individuelle Faktoren beruflicher Mobilität	43
4.4 Folgen der geringen beruflichen Mobilität von MigrantInnen	44
4.4.1 Armut und Armutsgefährdung	44
4.4.2 Schlechte Wohnverhältnisse und prekäre Lebensbedingungen	45
4.4.3 Soziale Ausgrenzung	46

5. Politikfeldanalyse	47
5.1 Grundlagen der Methode	47
5.2 Politikfeldanalyse anhand des Nationalen Aktionsplans für Integration	53
5.2.1 Die am NAP-Prozess beteiligten Akteure	53
5.2.2 Problemwahrnehmung und Agenda Setting	54
5.2.3 Politikformulierung und Entscheidungsfindung	55
5.2.4 Umsetzung der Maßnahmen auf der Bundesebene	68
5.2.5 Evaluierung	70
5.2.6 Kritik an den Inhalten und am Erstellungsprozess des Nationalen Aktionsplans für Integration	70
5.3 Zusammenfassung und Einschätzung der Policy	73
6. Schlussfolgerung	80
Literaturverzeichnis	83
Anhang: Auflistung der am NAP-Prozess beteiligten Akteure	89
Lebenslauf	93

1. Einleitung

In dieser Arbeit geht es um die geringe berufliche Mobilität und in Folge dessen um die sozio-ökonomisch benachteiligte Position von MigrantInnen und ihren Nachfahren aus der Türkei und dem ehemaligen Jugoslawien. Die ersten ArbeitsmigrantInnen kamen vor rund fünfzig Jahren nach Österreich. Sie waren lange Zeit mit rechtlichen Zugangsbarrieren zum Arbeitsmarkt konfrontiert, die ihnen neben anderen Faktoren den beruflichen Aufstieg erschwerten. Dies wird anhand der Berufslaufbahnen der ersten MigrantInnen und der Lage der zweiten Generation ersichtlich.

Während Sozial- und Sprachwissenschaft die Notwendigkeit von Chancengleichheit, verstanden als dem Zugang zur Gesellschaft, betonen um die Teilhabe von MigrantInnen an der österreichischen Gesellschaft zu ermöglichen, erachtet die Bundespolitik Integration vorrangig als von Migrantinnen zu erbringende Leistung, allen voran durch das Erlernen der deutschen Sprache. Es wird argumentiert, dass es aufgrund der Rahmenbedingungen des Zugangs zum und der Freizügigkeit am Arbeitsmarkt für die ersten MigrantInnen kaum möglich war, beruflich aufzusteigen.

Nach der Darlegung des Forschungsgegenstandes und den Zielen der Arbeit wird im zweiten Kapitel der analytische Rahmen erläutert. Die Darstellung der Theorien hat einführenden Charakter; sie dient der Annäherung an die Thematik. In dieser Arbeit wird stärker mit Begriffen und Konzepten der Integration gearbeitet als mit Theorien, weshalb der Schwerpunkt auf Ersteren liegt. Danach wird als inhaltliche Basis der Arbeit der Kontext der Arbeitsmigration nach Österreich in den letzten fünfzig Jahren erläutert. Die Ausgestaltung erst der Migrations-, danach der Integrationspolitik hat wesentlich zu der aktuellen prekären Lage von Personen mit Migrationshintergrund aus dem ehemaligen Jugoslawien und der Türkei beigetragen.

Im vierten Kapitel werden die Ursachen und Folgen der geringen beruflichen Mobilität der MigrantInnen genauer erläutert. Neben Faktoren wie Diskriminierung sind viele jener Gründe auf die restriktive Gesetzgebung des Bundes zurückzuführen, welche MigrantInnen lange Zeit die Freizügigkeit am Arbeitsmarkt und dadurch die Möglichkeit des Aufstiegs erschwerte. Die Folgen sind im Verhältnis zur Mehrheitsbevölkerung weitaus prekärere Lebenslagen – Armut und Armutsgefährdung, schlechte Wohn- und Lebensverhältnisse sowie eventuell soziale Ausgrenzung.

Im empirischen Teil der Arbeit wird eine Politikfeldanalyse durchgeführt. Dafür wird mit dem Modell des Politikzyklus gearbeitet, das „Politikmachen“ (policy making) als Prozess der Problemverarbeitung auffasst und die Erarbeitung von inhaltlichen Politiken in fünf Phasen gliedert: von der Problemwahrnehmung bis zur Neuformulierung oder Beendigung der policy.

Dafür wurde mit dem Nationalen Aktionsplan für Integration (NAP) gearbeitet, der 2009 unter der Leitung des Bundesministeriums für Inneres entwickelt wurde. Inhaltlich wird zwei Fragen nachgegangen. Erstens, ob durch die formulierten Maßnahmen versucht wird, die berufliche Mobilität von MigrantInnen und ihren Nachfahren aus der Türkei und dem ehemaligen Jugoslawien zu verbessern. Da im vierten Kapitel die Ursachen und Folgen der geringen beruflichen Mobilität

dargestellt wurden, soll nun eruiert werden, ob anhand von Maßnahmen versucht wird, der geringen beruflichen Mobilität der MigrantInnen entgegenzuwirken.

Zweitens, inwieweit das Integrationsverständnis kritischer Nichtregierungsorganisationen (NGOs) in das im Aktionsplan formulierte Eingang finden konnte. Auf der Prozessebene wird die Beziehung zwischen dem koordinierenden Innenministerium und kritischeren NGOs im Lauf der Erarbeitung des Aktionsplans beleuchtet.

Nach der Analyse erfolgt eine Einschätzung der policy sowie die Überprüfung der im ersten Kapitel formulierten Hypothesen. In der Schlussfolgerung wird der Bogen zum Beginn der Arbeit gespannt und darauf aufbauend die Erkenntnisse der Arbeit zusammengefasst.

1.1 Forschungsgegenstand und Forschungsinteresse

Anfang der 1960er Jahre begann die staatliche geregelte Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte in Österreich. Die Pioniere der Arbeitsmigration nach Österreich waren meist gering qualifizierte Männer aus der Türkei und dem ehemaligen Jugoslawien, die in Österreich hauptsächlich Hilfs- und Anlernarbeiten verrichteten. Rund zwanzig Jahre später setzte der Familiennachzug ein, d.h. die Frauen und Kinder der ersten ausländischen Arbeitskräfte migrierten ebenfalls nach Österreich. Mehrere Faktoren haben dazu beigetragen, dass aus temporären ArbeitsmigrantInnen in Österreich ansässige Familien wurden. Die Gestaltung der strukturellen Rahmenbedingungen der Arbeitsmigration durch die Bundespolitik und die Sozialpartner, die Umgehung des Rotationsprinzips durch Unternehmen sowie das Dulden dieses Umstandes durch die Politik, sowie letztlich dadurch durchsetzbare subjektive Interessen der MigrantInnen, länger in Österreich zu bleiben.

Vermeintlich rotierende Arbeitskräfte hielten sich letztendlich jahrelang in Österreich auf und wurden dadurch zu einem Teil der Gesellschaft. Die Bundespolitik hat bezüglich des Eingestehens dieser Tatsache und im Sinne der Entwicklung von integrationspolitischen Maßnahmen auf den Wandel von temporärer Arbeitsmigration zu dauerhafter Einwanderung sehr verspätet reagiert.

Viele der ersten MigrantInnen und ihrer Nachfahren haben mittlerweile die österreichische Staatsbürgerschaft; rechtlich und damit den Zugang zum Arbeitsmarkt betreffend sind sie von Geburt an ÖsterreicherInnen also gleichgestellt. Der Zugang zum Arbeitsmarkt wurde für nachgezogene Familienangehörige und die zweite Generation in den letzten Jahrzehnten schrittweise erleichtert, Einwanderern aus der Türkei und dem ehemaligen Jugoslawien sowie ihren Nachkommen ist der berufliche Aufstieg jedoch kaum gelungen. Sie stecken zum Großteil seit rund 50 Jahren in einer niedrigen sozio-ökonomischen Stellung fest und sind in vielerlei Hinsicht am Rande der Gesellschaft positioniert¹. Faktoren wie rechtliche Zugangsrestriktionen und Diskriminierung aufgrund der Herkunft haben zur Herausbildung eines stark ethnisch segmentierten Arbeitsmarktes geführt, sowie zur „Zementierung“ der beruflich benachteiligten Position der ehemaligen ArbeitsmigrantInnen, v.a. jener aus dem ehemaligen Jugoslawien und der Türkei (vgl. Manolakos/Sohler 2005: 15). Es gibt in beiden Gruppen weder eine erfolgreiche

¹ Abseits des Arbeitsmarktes z.B. am Wohnungsmarkt und bezüglich ihrer Bildungsbeteiligung.

Mittelschicht, geschweige denn eine Elite in einer zahlenmäßig relevanten Größe (vgl. Herzog-Punzenberger 2003: 47).

Bei den Nachkommen der ersten Einwanderer ist aufgrund ihrer Platzierung am Arbeitsmarkt und ihrer Bildungsbeteiligung mittlerweile ersichtlich, dass sie aus dem Kreislauf der Benachteiligungen ebenfalls kaum ausbrechen konnten. Ihre Benachteiligung in Bildungsinstitutionen und am Arbeitsmarkt ist so stark ausgeprägt, dass von „ethnischer Segmentierung“ gesprochen werden kann (ebd.). Die sozio-ökonomische Marginalisierung nachfolgender Generationen droht sich also fortzusetzen (vgl. Lebhart/Münz 2000: 20). Gelingt es auch späteren Generationen nicht, ihre Lage im Vergleich zu der ihrer Elterngeneration zu verbessern, besteht die Gefahr, dass sie auf Dauer vom Mainstream der Gesellschaft abgeschnitten werden. Setzt sich diese Entwicklung über mehrere Generationen fort, könnte das zur Gefährdung des sozialen Zusammenhalts führen (vgl. Reinprecht/Weiss 2008: 162).

1.2 Problemstellung und Zielsetzung

Die Bundespolitik vertritt mit ihrer starken Fokussierung auf die vorrangige Notwendigkeit von Deutschkenntnissen für Integrationsprozesse ein enges Verständnis von Integration.

Für die Argumentation wird in dieser Arbeit auf sozial- und sprachwissenschaftliche Befunde zurückgegriffen, um den Integrationsansatz der Bundespolitik zu hinterfragen.

Migration und Integration sind Querschnittsthematiken, dementsprechend viele wissenschaftliche Disziplinen – u.a. Soziologie, Ökonomie, Geographie, Psychologie, Politikwissenschaft und Linguistik – sind mit deren Erforschung betraut.

Was das Integrationsverständnis der Sprach- und Sozialwissenschaft eint, ist erstens das Verständnis von Integration als die ganze Gesellschaft betreffend, zweitens die zentrale Rolle des Zugangs zu und der Teilhabe an der Gesellschaft, damit Integrationsprozesse stattfinden können, sowie drittens die Verdeutlichung der Rahmenbedingungen von Integrationsprozessen.

Die Sozialwissenschaft argumentiert, dass Zugang zur und Teilhabemöglichkeiten an der Gesellschaft für erfolgreiche Integrationsprozesse notwendig sind. Dafür wären der Abbau struktureller Barrieren und die frühere rechtliche Integration von MigrantInnen notwendig. Bestimmte Rechte, wie z.B. die in dieser Arbeit diskutierte Freizügigkeit am Arbeitsmarkt, werden als Bedingung für umfassende Integration im Sinne von Chancengleichheit und der Partizipation von MigrantInnen erachtet.

Die Sprachwissenschaft vertritt ebenfalls den Standpunkt, dass MigrantInnen so bald als möglich der Zugang zur Gesellschaft eingeräumt werden sollte. Sprachkenntnisse werden als sehr wichtiger, jedoch nicht als der ausschlaggebende Faktor für erfolgreiche Integrationsprozesse erachtet. Sie können durch Kurse gefördert werden, wirklicher Spracherwerb entsteht jedoch durch Sprachkontakte. Um eine Sprache gut zu erlernen, muss es Gelegenheiten geben, sie anzuwenden. Dies ist nur möglich, wenn MigrantInnen Zugang zur Mehrheitsgesellschaft haben.

Für erfolgreiche Integrationsprozesse im Sinne des Zugangs zur und der Partizipation von Einwanderern an der Gesellschaft wären demnach durch die Bundespolitik, allen voran durch das Innenministerium und das Staatssekretariat für Integration, die Rahmenbedingungen zu ändern.

Die Bundespolitik erachtet Sprachkompetenz als Schlüssel zur und als Vorbedingung von Integration. Der Fokus der österreichischen Integrationspolitik liegt daher auf den mangelnden Sprachkenntnissen der MigrantInnen. Integration wird vorrangig als von EinwanderInnen zu erbringende Leistung aufgefasst. Die 2002 eingeführte Integrationsvereinbarung bringt das Integrationsverständnis der Bundespolitik auf den Punkt. Einwanderungswillige müssen seither in Form einer standardisierten Prüfung ihre Deutschkenntnisse nachweisen, um einen Aufenthaltstitel zu erhalten (vgl. Plutzar 2008: 108f). Haben sie diesen, kommt es in den folgenden Jahren zur sukzessiven rechtlichen Besserstellung der MigrantInnen. Mit dem Erwerb der Staatsbürgerschaft sind Eingewanderte mit von Geburt an ÖsterreicherInnen rechtlich gleich gestellt. Die Einbürgerung stellt nach dem Verständnis der Politik den Endpunkt des Integrationsprozesses dar.

Dass Sprachkenntnisse für die Integration von MigrantInnen sehr wichtig sind, wird in dieser Arbeit nicht bestritten. Was jedoch gezeigt werden soll, ist erstens, dass der starke Fokus der Bundespolitik auf die notwendigen Sprachkenntnisse von MigrantInnen der Realität nicht Rechnung trägt, da Sprachkenntnisse für die umfassende, gesellschaftliche Integration von MigrantInnen notwendig, aber keinesfalls ausreichend sind. Sprachkenntnisse alleine führen nicht zu Teilhabemöglichkeiten. Zweitens, dass die Rahmenbedingungen für den Spracherwerb geschaffen werden müssen, in dem Sinne, dass MigrantInnen der Zugang zur und die Partizipation an der Gesellschaft gewährt werden muss. Es soll also der Gegensatz aufgezeigt werden zwischen dem, was von MigrantInnen gefordert wird – dass sie die Sprache lernen und sich integrieren sollen – und den Bedingungen, unter denen dies möglich ist oder eben nicht. Sprachkenntnisse werden von der Politik als zentraler Faktor der Integration dargestellt, doch die Rahmenbedingungen für einen erfolgreichen Spracherwerb, der Zugang zur und die Teilhabe an der Gesellschaft, wurden lange Zeit nicht hergestellt.

Die Rolle und Aufgabe der Bundespolitik ist das Gestalten von Rahmenbedingungen. Die Integrationspolitik auf der Bundesebene ist somit für die Gestaltung der Rahmenbedingungen von Integrationsprozessen zuständig. Für den Zugang zur und die Teilhabe an der Gesellschaft wird exemplarisch der Zugang zum und die Freizügigkeit am Arbeitsmarkt herangezogen, da Aufstiegschancen am Arbeitsmarkt für umfassende Integration im Sinne von Chancengleichheit unerlässlich sind.

Heutige Gesellschaften basieren auf Erwerbsarbeit. Integration ist daher nicht ausschließlich, aber auch eine Frage des sozio-ökonomischen Aufstiegs. „Integration und Arbeit sind in einer Gesellschaft, in der Arbeit die Lebensgrundlage bildet, unmittelbar voneinander abhängig.“ (Bauböck/Volf 2001: 67) Von der Positionierung am Arbeitsmarkt hängen wichtige Ressourcen wie Einkommen sowie Chancen und Risiken der Lebensplanung ab (vgl. Reinprecht/Weiss 2008: 161).

„Einen Lebensstil wie der Durchschnitt der Inländer, sei es nun bezüglich der Kleidung, des Wohnraums, der Ernährung, der Nutzung von Verkehrsmitteln oder der Freizeitgestaltung, muss man sich leisten können.“ (Gächter 1999/2001: 15f).

Die marginalisierte Position von MigrantInnen am Arbeitsmarkt hat weitreichende Konsequenzen für andere Sphären der Integration (z.B. die wohnräumliche), weshalb der Arbeitsmarkt ausgewählt wurde, um die geringen Partizipationsmöglichkeiten der beiden Einwanderergruppen an der hiesigen Gesellschaft darzustellen.

„Die Benachteiligung von MigrantInnen am Arbeitsmarkt und im Berufsleben fallen deshalb insbesondere ins Gewicht, weil in den modernen Leistungsgesellschaften des Westens der Beschäftigungsstatus bzw. die beruflichen Einstiegs- und Aufstiegschancen von Personen deren soziale Stellung und mithin deren soziales Prestige, Einkommen, soziale Absicherung, Gesundheit, Wohnverhältnisse, deren Bildungsbedürfnisse sowie die Motivationen und Möglichkeiten zur Partizipation am politischen und öffentlichen Leben der Gesellschaft bestimmen. Daher multiplizieren sich die Benachteiligungen von Personen im Bereich der Arbeit durch eine Kettenreaktion in den restlichen Sphären der sozioökonomischen, politischen und kulturellen Integration.“ (Kaloianov 2008: 243f).

Auch für den Selbstwert der Einwanderer ist das Finden einer Arbeit möglichst bald nach der Migration sehr wichtig, wie Erkenntnisse der psychologischen Migrationsforschung zeigen. „Die Frage nach dem Wert der Ausbildung, dem Können stellt sich nun im Aufnahmeland und drückt sich in der Art des Arbeitsplatzes und in der Bezahlung aus“. (Kronsteiner 2003: 100). Bei der umfassenden Integration von MigrantInnen kommt der Teilhabe am Arbeitsmarkt also eine große Bedeutung zu.

1.3 Begriffsklärung

Migration

Migration kann sich sehr unterschiedlich ausgestalten, daher gibt es keine allgemein gültige Definition. Der gemeinsame Nenner der sozialwissenschaftlichen Literatur in Bezug auf Migration ist, dass sie als dauerhafte Ortsveränderung definiert wird², die mit einer Grenzüberschreitung verbunden sein kann und einen Wechsel des sozialen und kulturellen Bezugssystems mit sich bringt (vgl. Reinprecht/Weiss 2008: 154). Es gibt enge und weite Definitionen von Migration. Hoffmann-Nowotny erachtet Migration als „jede Ortsveränderung von Personen“ (1970: 107), für Castles sind MigrantInnen „Menschen, die dauerhaft oder für längere Zeit außerhalb ihres Herkunftslandes leben“ (1993: 1). Bei Wagner gilt bereits „jeder Wechsel des Hauptwohnsitzes einer Person“ als Migration (1989: 26), bei Eisenstadt ist es „der Übergang eines Individuums oder einer Gruppe von einer Gesellschaft zur anderen“ (1954: 1) (nach Treibel 2003: 19).

Die Definitionen unterscheiden sich nach den Kriterien der zurückgelegten Entfernung bzw. des Kontrastes zwischen Herkunfts- und Zielregion. Für manche gilt es nur als Migration wenn der Wechsel von Gesellschaften vorliegt, für andere ist eine signifikante Entfernung ausreichend. Manche Autoren beziehen wiederum den Aspekt der Dauerhaftigkeit mit ein. Die Aspekte des Wechsels und der Bewegung sind bei allen Definitionen zentral (vgl. Treibel 2003: 19).

Um den oft sehr allgemeinen Migrationsbegriff zu konkretisieren und zwischen verschiedenen Dimensionen der Migration unterscheiden zu können, wurden Typologien entwickelt um den

² Temporäre Migration ist hiervon demgemäß ausgenommen.

Sachverhalt zu erfassen. Die vier Dimensionen der Migration beziehen sich auf räumliche und zeitliche Aspekte, die Wanderungsursache sowie den Umfang der Migration.

Beim räumlichen Aspekt wird zwischen Binnenwanderung bzw. interner Wanderung (meist vom Land in die Stadt) und internationaler bzw. externer Wanderung unterschieden. Letztere kann kontinental oder interkontinental sein. Der zeitliche Aspekt ermöglicht die Trennung von begrenzter bzw. temporärer und dauerhafter bzw. permanenter Wanderung (Aus- bzw. Einwanderung und Niederlassung). Hinsichtlich des Umfangs der Migration wird zwischen Einzel- bzw. Individualwanderung, Gruppen- oder Kollektivwanderung und Massenwanderungen unterschieden, die Übergänge sind jedoch fließend. Besonders umstritten ist aufgrund der Schwierigkeit einer klaren Abgrenzung die Ausdifferenzierung der Wanderungsentscheidung bzw. -ursache, die freiwillig oder erzwungen sein kann. Ersteres träfe auf Arbeitsmigration zu, Zweiteres auf Fluchtmigration und Vertreibung. Zwang und Freiwilligkeit mischen sich jedoch immer mehr (vgl. Treibel 2003: 20f). Unterschieden werden kann weiters bezüglich der Organisationsform der Migration zwischen Anwerbemigration, Familiennachzug und irregulärer Migration (vgl. Reinprecht/Weiss 2008: 154f).

In dieser Arbeit geht es um grenzüberschreitende kontinentale Wanderung. Ursprünglich als temporäre Migration angedacht, führte sie zu Arbeitsmigration und letztendlich zu permanenter Einwanderung, d.h. Niederlassung. Hinsichtlich des Umfangs der Migration sowie der Migrationsursache erscheint die Abgrenzung von Einzel- und Gruppenwanderung sowie jene zwischen freiwilliger und erzwungener Migration als schwierig, wobei diese Faktoren im Rahmen dieser Arbeit keine große Rolle spielen, da es um die Situation der Einwanderer nach ihrer Niederlassung geht. Eindeutig kann nur für die in den 1990ern geflohenen Personen aus dem ehemaligen Jugoslawien festgestellt werden, dass ihre Flucht erzwungen worden ist. Die Organisationsform der Migration von Personen aus dem ehemaligen Jugoslawien und der Türkei war zunächst Anwerbemigration, später zunehmend Familiennachzug (erneut mit der Ausnahme der Flüchtlinge).

Integration

Unter der Integration von MigrantInnen wird Unterschiedliches verstanden. Als erstes stellt sich die Frage, was Anpassung in einer pluralistischen Gesellschaft noch bedeutet (vgl. Fassmann 2002: 19, nach Treibel 2005: 19f).

„Mit welchem moralischen Anspruch verlangt man von Zuwanderern Anpassung, während allen anderen gesellschaftlichen Gruppen Gestaltungsmöglichkeiten für die Herausstilisierung eigener Lebensstile und Lebenskonzepte eingeräumt werden? (...) Wer die Anpassung an das Österreichertum oder an die deutsche Lebensweise verlangt, der muss sich zu Recht die Frage gefallen lassen, ob nun der Lebensstil eines Tiroler Bergbauern oder derjenige eines gut verdienenden Großstädtlers gemeint ist“ (Fassmann 2002: 19, nach Treibel 2005: 19f).

Fassmann/Stacher/Strasser (2003: 12f) definieren die Integration von MigrantInnen als „Prozess der gesellschaftlichen Eingliederung und Partizipation der zugewanderten Bevölkerung“. Der

Integrationsprozess könne erst dann erfolgreich verlaufen, wenn MigrantInnen Teilhabemöglichkeiten eingeräumt werden (vgl. Schütz 2005: 16).

Bauböck (vgl. 2001: 14) führt darüber hinaus an, dass Integration ein „Prozess der wechselseitigen Anpassung und Veränderung einer aufnehmenden und einer aufzunehmenden Gruppe“ ist. Diese Definition bringt zum Ausdruck, dass der Integrationsprozess sowohl die Bemühungen der MigrantInnen als auch jene der aufnehmenden Gesellschaft mit einschließt. Obwohl die Integration von MigrantInnen zwangsläufig asymmetrisch sei, da von den MigrantInnen eine große individuelle Anpassungsleistung verlangt werde, stehe „die österreichische Gesellschaft insgesamt vor der ebenso großen Herausforderung, ihre politischen, rechtlichen und kulturellen Institutionen so umzugestalten, dass aus Fremden gleichberechtigte Bürger werden“ (ebd.). Integration erfordere nicht nur, dass MigrantInnen Zugang zu gesellschaftlichen Institutionen und Positionen gewährt wird, sondern auch eine Veränderung des Selbstbildes der österreichischen Gesellschaft (vgl. Bauböck 2001: 15). Barkowski spricht diesbezüglich von dem Integrationsvermögen der Einheimischen, neue Individuen aufzunehmen, sowie der Integrationsbereitschaft der MigrantInnen (vgl. Barkowski 2008: 18f).

In der sozialwissenschaftlichen Literatur über Integration wird oft die Frage der Chancengleichheit thematisiert. Dabei geht es um möglichst ähnliche Ausgangsbedingungen.

„Die Frage nach dem Ziel von Integration kann nur der Versuch sein, gleiche Chancen in der Gesellschaft herzustellen – die gleiche Möglichkeit zu haben, in einer Gesellschaft Erfolg zu haben, aufzusteigen, aber vielleicht auch zu scheitern.“ (Bauböck/Volf 2001: 51)

Jakober/Zuser (vgl. 1999: 10) stellen die rechtliche und soziale Stellung der Zuwanderer ins Zentrum von Integration. Bei dieser Auffassung von Integration geht es ebenfalls um Chancengleichheit zwischen Einheimischen und Zugewanderten, ihre rechtliche und soziale Stellung sollte sich nicht maßgeblich von jener der Einheimischen unterscheiden. Die Gleichberechtigung aller wird durch gesetzgeberische Instanzen, Institutionen sowie durch die Mehrheitsgesellschaft hergestellt, d.h. die Aufnehmenden müssen ebenfalls am Integrationsprozess beteiligt sein. Merkmale wie Aussehen, Religion, Sprache, etc. spielen bei diesem „demokratisch-emanzipatorischen Konzept von Integration“ (ebd.) keine Rolle.

Fassmann et al. (2001b: 9) definieren umfassende Integration als „gleichberechtigte Teilhabe der ausländischen Wohnbevölkerung an gesellschaftlichen Statusdimensionen (z.B. Beruf, Einkommen, Bildung, Wohnqualität, räumliche Wohnverteilung, Wahlrecht, etc.)“. Gradmesser der Integration ist das Ausmaß der Partizipation an diesen Dimensionen (vgl. ebd.).

Bauböck betont, dass der Ausschluss eines Teils der Gesellschaft ihren Zusammenhalt gefährden kann (vgl. Bauböck 2001: 15).

„Wenn die Frage nach dem Zusammenhalt jedoch so beantwortet wird, dass Einwanderer als Fremde nicht dazugehören, dann führt das zwangsläufig zur Desintegration der Gesellschaft insgesamt: soziale Integration wird durch die Festschreibung ungleicher Chancen begraben, kulturelle Integration

durch die Abschottung gegenüber Minderheiten, rechtliche und politische Integration durch die Zementierung des Ausländerstatus“. (ebd.)

Die österreichische Gesellschaft müsse lernen, sich als Einwanderungsland zu begreifen (vgl. Schütz 2005: 18). Integration wird in dieser Arbeit im Sinne des sozialen Zusammenhalts als gesamtgesellschaftliche Veränderung aufgefasst.

Von der Integration von MigrantInnen wird in dieser Arbeit gesprochen, wenn es darum geht zu verdeutlichen, dass ihnen Partizipation und Teilhabemöglichkeiten an der Gesellschaft verwehrt werden, wie z.B. am Arbeitsmarkt. Ansonsten wird der Begriff auf die gesamte Gesellschaft bezogen verwendet, d.h. als umfassende, gesamtgesellschaftliche Integration aufgefasst und bezeichnet, um die Notwendigkeit des Engagements beider Seiten zu verdeutlichen.

Integration in den Arbeitsmarkt

Bauböck/Volf (vgl. 2001: 67) nennen vier Bedingungen für die Integration von Zuwanderern in den Arbeitsmarkt. Erstens zum Arbeitsmarkt zugelassen zu werden, zweitens am Arbeitsmarkt bzw. in der gesellschaftlichen Hierarchie aufsteigen zu können, drittens soziale Absicherung im Fall von Arbeitslosigkeit sowie viertens keine Diskriminierung bei Jobsuche, Bewerbung und im Arbeitsalltag. Alle vier Bedingungen seien in Österreich nicht (hinreichend) erfüllt.

In dieser Arbeit wird nicht die Auffassung vertreten, dass sozio-ökonomischer Aufstieg alleine die Teilhabe von MigrantInnen an der österreichischen Gesellschaft bestimmt. Es gibt jedoch einen Zusammenhang zwischen der sozio-ökonomischen Stellung, die Personen bzw. Bevölkerungsgruppen innehaben, und ihren Möglichkeiten, an der Gesellschaft teilzuhaben (siehe 1.2).

1.4 Forschungsfragen und Hypothesen

Die Integration von MigrantInnen ist eine Querschnittsthematik. Die Rahmenbedingungen des Zugangs zum und der Freizügigkeit am Arbeitsmarkt werden durch Gesetze geregelt. Die prekäre Lage der genannten Personen mit Migrationshintergrund am Arbeitsmarkt, die sich anhand ihrer sehr geringen beruflichen Mobilität manifestiert, ist jedoch auch auf andere Faktoren zurückzuführen. Diese könnten durch gezielte Integrationspolitik gelindert werden.

Im empirischen Teil dieser Arbeit wird mit dem Nationalen Aktionsplan für Integration, in dem bundesweite Integrationsmaßnahmen versammelt werden, gearbeitet. Im Rahmen der Erstellung des NAP kam es zwischen zivilgesellschaftlichen Organisationen und dem koordinierenden Bundesministerium für Inneres zu v.a. inhaltlichen Auseinandersetzungen, sodass sich eine Reihe von NGOs dazu entschied, der Einladung des BMI zur Mitarbeit bei den Arbeitsgruppen nicht zu folgen. Andere zivilgesellschaftliche Organisationen nahmen an der Erstellung des Aktionsplans teil.

Drei Sachverhalte stehen im Zentrum der Analyse. Erstens, ob sich das Enthalten einiger NGOs aus dem Prozess auf das dem NAP zugrundeliegende Integrationsverständnis ausgewirkt hat. Zweitens, ob sich das Integrationsverständnis der Regierung in dem Sinne zu verändern beginnt,

dass Erkenntnisse der Forschung vermehrt in die Gestaltung der Integrationspolitik einbezogen werden. Drittens, ob die randständige Lage von Personen aus dem ehemaligen Jugoslawien, der Türkei und die ihrer Nachfahren anerkannt wurde und dementsprechend versucht wird, dagegen zu wirken.

Hierfür werden folgende Fragestellungen bearbeitet:

1. Welche Ansätze der Integration wurden zu Beginn des Prozesses vom koordinierenden BMI und den NGOs vertreten, die sich gegen die Mitarbeit am Erstellungsprozess entschieden?
2. Hat sich das dem NAP zugrundeliegende Integrationsverständnis verändert, nachdem Kritik aus der Zivilgesellschaft kam?
3. In welchem Verhältnis stehen die Maßnahmen bezüglich des Spracherwerbs und der Erhöhung beruflicher Mobilität zu einander?
4. Gibt es spezielle Maßnahmen für Personen und deren Nachfahren aus der Türkei und dem ehemaligen Jugoslawien?
5. Falls ja, werden sie dadurch in die Lage versetzt, ihre sozio-ökonomische Positionierung zu verbessern?

Nachstehende Hypothesen leiten die Untersuchung:

1. Durch die Verweigerung der Mitarbeit an dem Erstellungsprozess des NAP haben zivilgesellschaftliche Organisationen dazu beigetragen, dass sich das Integrationsverständnis der Bundespolitik in der Ausgestaltung des NAP durchsetzen konnte.
2. Der Integrationsansatz der Bundespolitik im Sinne der vorrangigen Notwendigkeit des Spracherwerbs kommt in der Prioritätensetzung der Maßnahmen im NAP zum Tragen, während der Erhöhung der beruflichen Mobilität von MigrantInnen weniger Gewichtung verliehen wird.
3. Zielgruppenspezifische Maßnahmen, die darauf abzielen die sozio-ökonomische Lage der bisher benachteiligten langansässigen Einwanderer und deren Nachfahren zu verbessern, nehmen im NAP keine gesonderte Stellung ein.

1.5 Methode

Für den deskriptiven Teil dieser Arbeit wurde mit wissenschaftlicher Literatur gearbeitet. Der empirische Teil besteht aus einer Politikfeldanalyse. Das dafür verwendete Material sind Dokumente der politischen Akteure und Dokumente sowie Stellungnahmen der zivilgesellschaftlichen Akteure. Wissenschaftliche Texte und Internetquellen wurden für die Darstellung des Politikzyklus ebenfalls herangezogen.

Die Politikfeldanalyse versteht sich als Teildisziplin der Politikwissenschaft. Sie will „Fragen an diejenigen stellen, die konkret Politik machen, dieses „Policy-making“ analysieren und das so gesammelte Wissen „über Politik“ wieder „für die Politik“ zur Verfügung stellen. Die

Politikfeldanalyse fragt danach was politische Akteure tun, warum sie es tun und was sie damit bewirken (vgl. Blum/Schubert 2009: 8).

Im Englischen wird zwischen politics, policy und polity unterschieden. Politics bezieht sich auf den Aspekt der politischen Auseinandersetzung. Es geht um Konflikt, Verhandlung und Konsensbildung. Policies sind die Inhalte von Politiken, der „konkrete materielle Gegenstand, um den es bei politischen Auseinandersetzungen und Entscheidungen geht“ (ebd.). Polity ist „der Bereich der politischen Ordnungen und Verfassungen“ sowie „die sich daraus ergebenden Strukturen und Institutionen“ (Blum/Schubert 2009: 14).

Das Modell des Politikzyklus basiert auf der Annahme, dass „politische Prozesse und Maßnahmen typische Stadien durchlaufen“ (Blum/Schubert 2009: 101f).

Die Phasen des Zyklus sind nach Blum/Schubert:

1. Problemdefinition und Agenda Setting
2. Politikformulierung und politische Entscheidung
3. Implementierung
4. Evaluierung
5. Neuformulierung oder Terminierung des politischen Prozesses (vgl. 2009: 102).

2. Theoretischer Rahmen der Arbeit

2.1 Integrationstheorien

Die Anfänge der Migrations- und Integrationsforschung liegen in den USA der 1920er Jahre. Die ersten, heute klassischen Studien befassten sich mit Einwanderungsprozessen und möglichen Konflikten zwischen der Mehrheitsgesellschaft und den Zugewanderten (z.B. Konkurrenz am Arbeits- und Wohnungsmarkt, Auswirkungen auf die Stadtstrukturen). Der soziale Aufstieg der Einwanderer und ihre einseitige Assimilation an dem „american way of life“ standen im Zentrum der Studien (vgl. Reinprecht/Weiss 2008: 153f).

Die heute als klassisch geltenden Integrationstheorien konzeptualisierten die Assimilation von MigrantInnen als linearen, mehrere Generationen umfassenden Prozess. So auch der Race Relations Cycle von Park und Burgess. Er beschrieb die Aufnahme und Eingliederung von MigrantInnen in vier Phasen. Park ging von der Entwurzelung der Wandernden und einem darauf folgenden Wechsel der Identität aus. In der ersten Phase erfolgt die Zuwanderung und distanzierte Kontaktaufnahme. Danach folgen Wettbewerb zwischen den Gruppen und Konflikt um Ressourcen. In der dritten Phase beginnt die Anpassung der Minderheit an die Mehrheitsgesellschaft, bis in der vierten Phase Assimilation, verstanden als perfekte einseitige Anpassung der ehemals Zugewanderten, erreicht wird (vgl. Fassmann 2008: 10f). Die vollständige Akkulturation vollzog sich über drei Generationen. Während die zweite Generation noch „zwischen den Kulturen“ lebte, gelingt der dritten die gänzliche soziale und kulturelle Eingliederung (vgl. Reinprecht/Weiss 2008: 155). Assimilation, im Sinne der Aufgabe jeglicher Verbindung zum Herkunftsland und als Übernehmen der kulturellen Ordnung der Aufnahmegesellschaft, galt als normatives Ziel des Prozesses. Ethnische Minderheiten geben ihr kulturelles Erbe auf und ethnische Merkmale „verschwinden“ im Lauf der Zeit. Am Ende verschmelzen alle Kulturen im amerikanischen „melting pot“; wobei sich nur die MigrantInnen verändern (vgl. Treibel 2003: 92f).

Das Modell des Race Relations Cycle ist in vielerlei Hinsicht kritisiert worden. Die Linearität des Assimilationsprozesses sei in der Realität selten anzutreffen, weiters implizieren die Phasen eine Regelmäßigkeit, die nicht oder nicht immer auftritt. Assimilation ist nicht unvermeidlich, Park ließ jedoch keine Chance für eine mögliche „Nicht-Anpassung“ im Sinne von Randständigkeit. Transkulturalität, aufgefasst als Sozialintegration in zwei Gesellschaften, hielt er ebenso nicht für möglich. Veränderungs- und Anpassungsprozesse sind nie abgeschlossen, Park vertrat jedoch die Auffassung, dass die Sozialintegration nach dem Durchlaufen dieses Zyklus abgeschlossen sei. Sein Verdienst ist es jedoch, die Zeitdimension in den Integrationsprozess eingeführt zu haben, was verdeutlicht, dass Sozialintegration ein Prozess ist (vgl. Treibel 2003: 92f, vgl. Fassmann 2008: 11f).

Der Ansatz von Park ist in den folgenden Jahrzehnten weiterentwickelt worden, Assimilation blieb aber dennoch lange das leitende Paradigma.

Für Eisenstadt (1954) kam es nach der Migration zur Desozialisierung, auf welche eine Resozialisierung und letztendlich die Absorption folgte. Vollständige Assimilation (Absorption)

erachtete er als wünschenswert, aber nicht als unvermeidlich, d.h. er hielt Formen partieller Assimilation für möglich. Die Absorption als Endpunkt der Assimilation sei die Ausnahme, die Regel hingegen eine pluralistische Struktur, welche von der Mehrheitsgesellschaft akzeptiert werden müsse. Beide Gruppen müssten Bedingungen für die Angleichung schaffen. Hierbei komme es auf das pluralistische Potenzial der Mehrheit und auf das Transformationspotenzial der Minderheit an. Die Gesellschaft bestehe aus Subgesellschaften die auf ethnischer Identität basieren, d.h. ethnische Gruppierungen lösen sich nicht vollkommen auf (vgl. Treibel 2003: 96–99).

Richardson (1957) entwickelte eine Abfolge von Isolation, Akkomodation und Identifikation mit der aufnehmenden Gesellschaft. Taft (1957) entwickelte einen weiterführenden Ansatz, der die Problematik des Gruppenwechsels thematisiert. Er unterschied zwischen monistischer, interaktionistischer und pluralistischer Assimilation. Erstere glich der Auffassung von Park, bei der interaktionistischen Assimilation gleichen sich beide Gruppen an, was er in der Realität jedoch für Ausnahmefälle hielt. Die pluralistische Assimilation schließlich entspricht dem (politischen) Konzept des kulturellen Pluralismus.

Gordon (1964) hat die Phase der Akkulturation stark erweitert und fasste die amerikanische Gesellschaft als aus ethnischen Subgesellschaften bestehend auf. Gordon führte den Begriff der ethclass ein, um den Zusammenhang zwischen Ethnizität und sozialen Klassen hervorzuheben, d.h. die dauerhafte und sichtbare Segregation und Exklusion bestimmter Minderheiten (vgl. Treibel 2003: 100f). Im Modell des kulturellen Pluralismus galt Assimilation also nicht mehr als unvermeidbar, es wurde auch die Möglichkeit anderer Formen bzw. Grade der Eingliederung anerkannt.

Die Modelle die in Anlehnung an Parks Zyklus entstanden sind waren zwar auch in Sequenzen gegliedert, aber diese wurden nicht mehr so starr aufgefasst, sondern wurden mehr als Anhaltspunkte gesehen. Das Durchlaufen aller Stufen des Assimilationsprozesses wurde die Ausnahme und Assimilation nicht mehr als unvermeidlich betrachtet. Zu einer Abkehr vom Assimilationsbegriff kam es dennoch nicht. In späteren Konzepten wurde die Möglichkeit der Angleichung beider Gruppen in Betracht gezogen, in der Realität jedoch als selten postuliert (vgl. Treibel 2003: 94–96). Die Veränderungen der Aufnahmegesellschaft wurden jedoch nur am Rande thematisiert. Die Modelle der zeitlichen Entwicklung von Sozialintegration fokussieren auf Leistungen der Zuwanderer, die sich mit der Aufnahmegesellschaft auseinandersetzen und an diese schrittweise anpassen (vgl. Fassmann 2008: 10).

In den 1990ern entwickelte sich die soziologische Auseinandersetzung mit Integration zunehmend weiter. Mit Berry (1990) begann der Wandel in der Sozialwissenschaft, von der Auffassung der amerikanischen Gesellschaft als „melting pot“ zur „salad bowl“. Abseits von Assimilation (bzw. Absorption) und Marginalität hält er andere Formen der Integration für möglich. Jemand kann sich am Arbeitsmarkt integrieren aber dennoch seine Kultur bewahren, ebenso kann ein/e MigrantIn kulturelle Anpassung anstreben, aber von der Mehrheitsgesellschaft zurückgewiesen werden.

Weiters unterscheidet Berry zwischen freiwilliger und unfreiwilliger Anpassung (vgl. Reinprecht/Weiss 2008: 155f).

Ebenfalls in den 1990ern kamen transnationale Ansätze über die Lebenswelten von MigrantInnen auf. Sie stehen in starkem Kontrast zu den Ursprüngen der Integrationsforschung, da sie den unabgeschlossenen und revidierbaren Charakter von Migration betonen. Untersuchungsgegenstand ist die Bedeutung von grenzüberschreitenden Netzwerken und die dadurch mögliche Interaktion zwischen mehreren Lebensmittelpunkten (z.B. für Wissenstransfer oder finanzielle Überweisungen). Eine Neuorientierung gab es auch bezüglich der Konzeptionalisierung von Identität. Im Gegensatz zu früheren Auffassungen von Migration als Entwurzelung und Krisenerfahrung, wird heute vermehrt mit Konzepten wie Mehrfach-, Misch- bzw. hybriden Identitäten und Doppelidentitäten, welche die Identifikation mit mehreren Ländern betonen, gearbeitet. Die Situations- und Kontextgebundenheit von Identitäten wird heute ebenfalls diskutiert (vgl. Reinprecht/Weiss 2008: 158).

In Europa begann die sozialwissenschaftliche Auseinandersetzung mit Migration und Integration nach dem Zweiten Weltkrieg im Kontext von Entkolonialisierung und Anwerbemigration. Die soziologische Forschung der 1970er konzentrierte sich jedoch auf den „defizitären Status der als GastarbeiterInnen titulierten zugewanderten Arbeitskräfte“ (Reinprecht/Weiss 2008: 153f). Studien zu Themen wie die Lage am Wohnungsmarkt, Risiken am Arbeitsmarkt, das Einkommen, die materielle Ausstattung und Gesundheit von MigrantInnen wurden durchgeführt und wiesen auf die Folgen sozialer Unterschichtung hin. Jedoch wurde erst rund zwanzig Jahre später damit begonnen, Fragen der sozialen Eingliederung zu thematisieren und sich mit den Folgen der Migration für die Aufnahmegesellschaften auseinanderzusetzen (vgl. Reinprecht/Weiss 2008: 153f).

In der europäischen sozialwissenschaftlichen Diskussion wird meist nicht von Assimilation, sondern von Integration gesprochen. Jakober/Zuser bezeichnen Assimilation als „diskriminierenden Integrationsbegriff“. Assimilation meine die Angleichung von Migrantinnen an Verhalten, Werte, Sitten, Gebräuche, Umgangsformen, Lebensgewohnheiten, Kleidung, Sprache, etc. der Mehrheits-gesellschaft. Die „Bringschuld“ der Integration liegt dann alleine bei den Zuwanderern. Die aufnehmende Gesellschaft wird hierbei als homogen und einheitlich aufgefasst, kultureller, lebensweltlicher und sozialer Pluralismus auch innerhalb der Mehrheit wird nicht gesehen. Der Frage, woraus die vermeintlich homogene Gemeinschaft besteht, wird nicht nachgegangen. Betont werden jedoch „Abweichungen“ der MigrantInnen von der nicht genau definierten „Norm“ der Mehrheitsgesellschaft (vgl. Jakober/Zuser 1999: 9f).

In aktuellen Ansätzen wird Integration nicht mehr als linearer, stufenförmiger Ablauf aufgefasst (ein Ablauf, in dem sich aus den Handlungen bzw. Wahlen der MigrantInnen neue Chancen und Handlungsmöglichkeiten ergeben, bis sie gänzlich „assimiliert“ sind). Statt in Stufen, Sequenzen oder Zyklen wird heute in Dimensionen über Integration reflektiert, d.h. das Bild von Integration ist

vielmehr verwoben als linear. Integration in Bildung und Beruf, soziale Kontakte, kognitive Kompetenzen und Werte sind wichtige Dimensionen von Integration, die zusammen ein komplexes Muster ergeben. Individuen können auf jeder Dimension unterschiedliche Positionen einnehmen, z.B. gute oder schlechte Qualifikationen aufweisen, nur eigenethnische Kontakte haben oder sich in gemischten Lebenswelten aufhalten, in ethnischen Ökonomien arbeiten oder nicht, etc. Die Positionierungen auf diesen Dimensionen sind unabhängig von einander, d.h. sie schließen einander nicht zwingend aus, bedingen einander aber auch nicht. Das Ergebnis (unterschiedlich definierter) erfolgreicher Integration wird weniger strikt aufgefasst. Statt nur einer fixierten Identität, wie bei den früheren Stufenmodellen (zuerst die Identität geprägt durch die Herkunftskultur, nach der vermeintlichen Assimilation jene des Aufnahmelandes), finden seit den 1990er Jahren vermehrt Konzepte multipler Identität Beachtung. Mehrfachidentitäten umschreiben komplexere, weniger monokulturell bestimmte Auffassungen von Identität (vgl. Reinprecht/Weiss 2008: 163).

Durch Migration verändern sich ganze Gesellschaften, so auch die Mehrheitsgesellschaft. Integration wird heute als Prozess aufgefasst, der sowohl MigrantInnen als auch die Mehrheitsgesellschaft betrifft, d.h. es ist ein Prozess wechselseitiger Anpassung (vgl. Reinprecht/Weiss 2008: 161). Daher werden in der aktuellen Forschung die Bedingungen der Aufnahmegesellschaften viel stärker mit einbezogen (vgl. Reinprecht/Weiss 2008: 155f).

Einigkeit besteht in der sozialwissenschaftlichen Auseinandersetzung darüber, dass Prozesse der sozialen Exklusion und ethnischen Unterschichtung zum Nachteil beider Gruppen, also der Mehrheit und den Zugewanderten bzw. Personen mit Migrationshintergrund, sind (vgl. Reinprecht/Weiss 2008: 163).

2.2 Analytische Konzepte der Integration

Unter dem Begriff Integration wird nicht nur in der Öffentlichkeit, sondern auch in den Sozialwissenschaften Unterschiedliches verstanden. In der soziologischen Theorietradition wird unter Integration die Herstellung gesellschaftlicher Ganzheit und Stabilität verstanden (vgl. Reinprecht/Weiss 2008: 161). Es geht um den Zusammenhalt von Teilen in einem systemischen Ganzen. Das systemische Ganze bildet sich aus einzelnen Einheiten (Personen, Personengruppen) und ist vom Ausmaß der wechselseitigen Relationen abhängig. Es geht um das Zusammenführen und –halten von Teilen, um die Teilhabe aller gesellschaftlicher Gruppen an einem systemischen Ganzen, an einer Gesellschaft. Integration wird somit als Prozess und Struktur aufgefasst (vgl. Fassmann 2008: 4f).

Diese Konzeptualisierung beeinflusst die Verwendung des Integrationsbegriffs in der Migrationsforschung, die Integration als den Prozess begreift, der Eingewanderte zu einem Teil der Aufnahmegesellschaft macht. Integration umfasst alle wichtigen Lebensbereiche wie Arbeit, Wohnen, soziale Kontakte, Familie, politische und kulturelle Teilhabe (vgl. Reinprecht/Weiss 2008: 161).

Wenn Integration das Bilden eines Ganzen ist, abhängig von den wechselseitigen Beziehungen der Elemente, dann gibt es verschiedene Ausmaße von Integration. Das systemische Ganze kann

perfekt integriert sein, wenn das Ausmaß an wechselseitigen Relationen sehr hoch ist und alle Einheiten des Systems erfasst. Es ist schwächer integriert, wenn die wechselseitigen Relationen nur mäßig ausgeprägt sind oder nur bestimmte Einheiten des größeren Ganzen umfassen. Fassmann schließt daraus, dass „Integration“ immer ein Dachbegriff für unterschiedliche Integrationskonzepte ist (vgl. Fassmann 2008: 4f). „Denn wer ohne nähere Angaben von Integration spricht, kann von Assimilation bis Marginalität alles meinen.“ (Fassmann 2008: 8)

In der migrationssoziologischen Literatur wird zwischen verschiedenen Dimensionen der Integration unterschieden. Meist wird zwischen vier Dimensionen bzw. Handlungsebenen des Integrationsprozesses unterschieden, die sich gegenseitig beeinflussen. Die kognitive Dimension (Wissen und Kenntnisse, z.B. Sprachkompetenz), die strukturelle Dimension (berufliche Platzierung, Wohnversorgung), die soziale Dimension (innerethnische und interethnische Kontakte) sowie die identifikative Dimension (emotionale Zugehörigkeit) (vgl. Fassmann 2008: 8f). Die Beziehungen dieser Dimensionen zu einander sind umstritten (vgl. Reinprecht/Weiss 2008: 161).

Systemintegration – Sozialintegration

Integration – im Sinne der Herstellung oder Bildung des Ganzen – kann von zwei unterschiedlichen Ebenen aus betrachtet werden. Auf der Ebene der Gesellschaft kann analysiert und beurteilt werden, in welchem Ausmaß Personen oder Personengruppen in das institutionelle Gefüge eingebunden sind. Diese Perspektive „von oben“ auf den Arbeits- und Wohnungsmarkt und auf die Partizipation im politischen Sinn ist die Systemintegration, die Perspektive „von unten“ bei der individuellen Eingliederung in eine Gesellschaft wird Sozialintegration genannt (vgl. Fassmann 2008: 5).

Die strukturelle Dimension der Sozialintegration regelt das Verhältnis zwischen Individuen und gesellschaftlichen Institutionen. MigrantInnen müssen sich mit gesellschaftlichen Institutionen, wie dem Wohnungs- oder dem Arbeitsmarkt, dem Staat und seinem Regelwerk auseinander setzen, zwischen den Institutionen und den MigrantInnen wird eine Relation hergestellt. Märkte sind institutionelle Orte der Gesellschaft, Wohnraum, Einkommen und gesellschaftlicher Status werden auf ihnen verteilt. Das Verhältnis zwischen den zugewanderten Individuen und den Märkten besteht darin, dass Erstere ihre Arbeitskraft anbieten und dafür Einkommen, Berufsprestige und sozialen Status erhalten. Oder sie mieten oder kaufen Wohnraum, wodurch sie zu einem spezifischen sozialen Raum Zugang erhalten. Ein Verhältnis entsteht auch, wenn Zuwanderer staatlichen Institutionen ihre Verbundenheit und Loyalität anbieten, dafür erhalten sie bestimmte Rechte (Staatsbürgerschaft, Wahlrecht).

Bei struktureller Integration geht es also um die Frage, inwieweit sich MigrantInnen in den Dimensionen Beruf, der rechtlichen Situation und der Wohnsituation in das Statussystem der Aufnahmegesellschaft haben eingliedern können (vgl. Fassmann 2008: 8).

Wenn man die Beziehungen von MigrantInnen zu ihrer Herkunfts- und der Aufnahmegesellschaft stark vereinfacht als gegeben bzw. nicht gegeben betrachtet, ergeben sich vier

Integrationskonzepte. Aufbauend auf einer Vierfeldertafel von Berry (1984) nennt Fassmann (vgl. 2008: 6) vier analytische Integrationskonzepte für die Sozialintegration: Marginalität, Segmentation, Mehrfachintegration und Assimilation.

Marginalität liegt vor, wenn weder zur Herkunfts- noch zur Aufnahmegesellschaft eine Relation besteht. Segmentation bezeichnet die Orientierung auf und Sozialintegration in den Herkunftskontext, die Sozialisation in die Aufnahmegesellschaft ist (noch) nicht erfolgt. Mehrfachintegration entspricht der Sozialintegration in beide Gesellschaften. Dies zeigt sich z.B. durch Mehrsprachigkeit, die Mischung der sozialen Bezugssysteme und eine multiple Identität. Assimilation schließlich ist gegeben wenn die Sozialintegration in die Aufnahmegesellschaft erfolgt ist, die Verbindung zum Herkunftskontext jedoch bedeutungslos geworden ist.

Fassmann spricht sich dafür aus, immer diese vier Begriffe statt dem Oberbegriff der Integration zu verwenden, um den Sachverhalt differenziert darzustellen und um Missverständnisse zu vermeiden (vgl. Fassmann 2008: 7).

In dieser Arbeit wird die Systemintegration von MigrantInnen behandelt, es geht um die strukturelle Dimension von Integration. Im klassischen soziologischen Sinn geht es bei Integration um die Beziehungen zwischen und den Zusammenhalt von Teilen (vgl. Fassmann 2008: 4f). Dem Integrationsverständnis dieser Arbeit liegt die Auffassung von Integration als der Herstellung eines Ganzen zugrunde, sie wird daher als umfassend bzw. gesamtgesellschaftlich bezeichnet. Mit dieser Auffassung betrifft Integration sowohl Einwanderer, als auch die Mehrheitsbevölkerung mitsamt den politischen Verantwortungsträgern, welche die Rahmenbedingungen von Integrationsprozessen gestalten.

Einwanderer aus der Türkei und dem ehemaligen Jugoslawien sowie deren Nachfahren, die entweder in Österreich geboren wurden oder ebenfalls eingewandert sind, werden in dieser Arbeit unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit als Mitglieder der österreichischen Gesellschaft aufgefasst, aus analytischen Gründen jedoch als zwei Teilsegmente eben dieser betrachtet.

Die Einteilung in zwei Gruppen erscheint sinnvoll, da sie in Bezug auf ihre individuelle und strukturelle Ausgangslage in Österreich und ihren mangelhaften Eingliederungsprozess viele Gemeinsamkeiten aufweisen, jedoch auch Unterschiede. Personen aus dem ehemaligen Jugoslawien mussten im Rahmen der Wirtschaftskrise Anfang der 1970er vermehrt ausreisen, Personen aus der Türkei jedoch nicht. Erstere sind in den 1990ern wieder verstärkt nach Österreich gekommen, damals jedoch nicht als angeworbene Arbeitskräfte wie in den 1960ern, sondern als Flüchtlinge mit durchschnittlich höherem Bildungsgrad als ihre Vorgänger.

Die Lage anderer MigrantInnengruppen sowie jene der Mitglieder der Mehrheitsgesellschaft wird für Vergleiche herangezogen.

3. MigrantInnen in Österreich – Historischer und aktueller Kontext

3.1 Migration nach Österreich und Migrationspolitik seit 1961

In den 1950er Jahren kam es in Österreich aus mehreren Gründen zu einem Arbeitskräftemangel. Es gab eine lange Phase hohen Wirtschaftswachstums und dadurch einen erhöhten Bedarf an Arbeitskräften. Der Mangel an österreichischen Arbeitskräften resultierte einerseits aus der Abwanderung von ÖsterreicherInnen in die Schweiz und nach Deutschland, andererseits aus der stagnierenden bzw. sinkenden Frauenerwerbsbeteiligung wegen hohen Geburtenzahlen und Barrieren beim Zugang zur Beschäftigung für Frauen (vgl. Bauböck 1996: 11f).

1961 wurde durch das Raab-Olah-Abkommen zwischen den Sozialpartnern, dem Österreichischen Gewerkschaftsbund (ÖGB) und der Wirtschaftskammer Österreich (WKO), die Basis für die Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte geschaffen. Die Gewerkschaft konnte damals drei Bedingungen durchsetzen. Erstens, dass AusländerInnen zu denselben Lohn- und Arbeitsbedingungen beschäftigt werden müssen wie InländerInnen. Zweitens, dass sie maximal ein Jahr lang in Österreich arbeiten dürfen. Die Dritte Forderung war der Inländerschutzgedanke, welcher besagt, dass AusländerInnen vor InländerInnen gekündigt werden müssen (vgl. Bauböck 1996: 12). Anhand des Rotationssystems sollten die ausländischen ArbeitnehmerInnen jährlich abgelöst werden, es galt also der Grundsatz temporärer Migration. „Die österreichische Migrationspolitik war in ihrem Ursprung rein arbeitsmarktorientiert, entsprechend den Grundanliegen der österreichischen Sozialpartnerschaft.“ (Biffl 1997: 8).

1962 wurde mit Spanien das erste bilaterale Abkommen abgeschlossen, das jedoch relativ folgenlos blieb (vgl. Gächter 2008: 4).

„Tatsächlich ist es so, dass von selbst zunächst einmal fast niemand auf die Idee kam, sich in Österreich um einen Arbeitsplatz zu bewerben, und dass die Arbeitgeber sogar Schwierigkeiten bei der Anwerbung hatten.“ (ebd.)

1964 und 1966 wurden Anwerbeabkommen mit der Türkei und dem damaligen Jugoslawien abgeschlossen. Junge, gesunde Männer wurden bevorzugt, berufliche Qualifikationen spielten hingegen eine geringe Rolle, da die Migranten Hilfs- und Anlernberufe ausüben sollten. Ab dem Ende der 1960er Jahre stieg die Anzahl der in Österreich arbeitenden Ausländer stark an. 1973 wurde mit rund 226.800 ausländischen Beschäftigten (8.7% der Gesamtbeschäftigung) der Höhepunkt erreicht (vgl. Bauböck 1996: 12f).

Ausländerbeschäftigung galt in den 1960er Jahren als Win-win-Situation. Dem Zielland der ArbeitsmigrantInnen diente sie als Konjunkturpuffer, da aufgrund der Rotation der Arbeitskräfte die Zahl der ausländischen ArbeitnehmerInnen an die Nachfrage heimischer Unternehmen angepasst werden konnte. Die Befristung der Beschäftigungsdauer sollte etwaige negative Konsequenzen verhindern, z.B. einen Überschuss an Arbeitskräften sowie das Drücken der Löhne. Für die MigrantInnen selbst wurde als positiv erachtet, dass sie eine Zeit lang ihr Einkommen steigern

konnten, was sich auf ihre Lebensbedingungen und die Konjunktur ihrer Herkunftsländer positiv auswirken sollte (vgl. Bauböck 1996: 12).

Bereits Ende der 1960er wurde das staatlich geregelte Anwerbesystem jedoch unterlaufen, da es sich als unpraktikabel erwiesen hatte. Das Anwerbeverfahren konnte Monate dauern und war kostenpflichtig. Daher gingen die UnternehmerInnen dazu über, ihre ausländischen Angestellten zu fragen, ob sie Verwandte, Freunde oder Bekannte haben, die in Österreich arbeiten möchten. Eine Arbeitsstelle konnte auf dem informellen Weg oft innerhalb nur einer Woche neu besetzt werden (vgl. Gächter 2008: 4).

Da Österreich mit der Türkei und dem damaligen Jugoslawien Sichtvermerksabkommen abgeschlossen hatte, konnten Staatsbürger dieser Länder ohne Visum für drei Monate einreisen. Ob der Verstoß gegen das Passgesetzes (wegen der Einreise zum Zweck der Arbeitsaufnahme) mit einer geringen Geldstrafe oder dem Aufenthaltsverbot sanktioniert wurde, lag im Ermessensspielraum der Behörde, dem Innenministerium. Dieses konnte den wirtschaftspolitischen Hintergrund berücksichtigen. Die Geldstrafe wurde häufig vom potenziellen Arbeitgeber übernommen (vgl. Biffl 1997: 9). In der Praxis war es also zur Zeit des anhaltenden Wirtschaftswachstums relativ einfach, als Tourist nach Österreich einzureisen und vor Ort eine Beschäftigungsbewilligung zu erhalten (vgl. Bauböck 1996: 13).

Nach dem Anwerbesystem erwies sich bald darauf das Rotationssystem als ungeeignet. Wäre jeder ausländische Arbeitnehmer nach einem Jahr wieder in seine Heimat zurückgekehrt, hätte dies für österreichische Unternehmen bedeutet, laufend neue Arbeitskräfte anlernen zu müssen (vgl. ebd.). Weiters mussten die österreichischen Firmen für die Reisekosten und sonstige Anwerbespesen ihrer zukünftigen Arbeitnehmer aufkommen, die sie sich auf diesem Wege öfter ersparen konnten (vgl. Biffl 1997: 9). Die Arbeitnehmer wiederum konnten sich mehr Geld zur Seite legen, wenn sie länger in Österreich arbeiteten, wodurch sie ebenfalls kein Interesse daran hatten, nach einem Jahr wieder auszureisen (vgl. Bauböck 1996: 13). Von 1961 bis 1973 stieg die Zahl der in Österreich beschäftigten Ausländer von 16.200 auf 226.800, wodurch ihr Anteil an der Gesamtzahl der Beschäftigten von fast null auf neun Prozent anstieg (vgl. Bauböck/Volf 2001: 47).

1973 trafen zwei Entwicklungen aufeinander. Der Höhepunkt der Arbeitsmigration nach Österreich war erreicht, zeitgleich kam es durch die Ölkrise zur Wirtschaftskrise, worauf in ganz Westeuropa die Reduktion der Ausländerbeschäftigung folgte (vgl. Bauböck 1996: 14). In Österreich kam es überdies zum Nachrücken geburtenstarker Jahrgänge. Innerhalb von gut zehn Jahren, zwischen 1973 und 1984, wurde die Anzahl ausländischer Arbeitnehmer um fast 50% von ehemals 226.800 auf 138.700 reduziert (vgl. Bauböck/Volf 2001: 47f)³. Dass es überhaupt möglich war, die Anzahl ausländischer Arbeitnehmer innerhalb von zehn Jahren so stark zu reduzieren, führen Çinar et al. auf ihre im westeuropäischen Vergleich geringen Rechte zurück. Der Aufenthalt in Österreich war von einer Beschäftigungsbewilligung abhängig, diese wiederum war an den Arbeitgeber gekoppelt,

³ Die erzwungene Ausreise ab 1973 traf hauptsächlich Jugoslawen, türkische Staatsbürger hingegen kaum (vgl. Fassmann 1996: 217).

d.h. es gab für Ausländer keine Freizügigkeit auf dem österreichischen Arbeitsmarkt (vgl. Çinar et al. 1995: 54).

Der Familiennachzug und damit die Niederlassung der ehemals als „Gastarbeiter“ Gekommenen konnten trotz des drastischen Abbaus ausländischer Arbeitnehmer und der restriktiver werdenden Gesetzgebung nicht verhindert werden. Der Werdegang zum dauerhaften Aufenthalt lässt sich auch an der Entwicklung des rechtlichen Status der Beschäftigten ablesen. Seit Beginn der 1980er Jahre stieg der Anteil jener AusländerInnen, die einen Befreiungsschein besitzen (der Freizügigkeit am Arbeitsmarkt garantiert), stetig an (vgl. Bauböck/Volf 2001: 48).

Bauböck sieht die Entwicklung der gesetzlichen Lage, d.h. den immer restriktiver gewordenen Zugang zum Arbeitsmarkt, als wichtigen Grund dafür, dass sich immer mehr MigrantInnen in Österreich niedergelassen haben (vgl. 1996: 14). Wer in Österreich blieb, hatte noch eher Chancen Arbeit zu finden, durch den 1973 erfolgten Anwerbestopp war es jedoch aussichtslos zu versuchen, nach der Ausreise aus Österreich zum Zweck der Arbeitsaufnahme zurückzukehren (vgl. Gächter 2008: 8). Aufgrund von einem Erlass des damaligen Sozialministers Rudolf Häuser von 1974 war die Einreise nach Österreich zum Zweck der Erwerbstätigkeit nur noch möglich, wenn man einen gültigen Arbeitsvertrag oder eine Wiedereinstellungszusage hatte (vgl. ebd.).

Während es vor dieser Entwicklung möglich gewesen war, vorübergehend in das Heimatland zurückzukehren und danach erneut nach Österreich einzureisen, erschien es nun vorteilhafter, in Österreich zu bleiben und die Familie nachzuholen (vgl. Bauböck 1996: 14). Der Familiennachzug nach Österreich vollzog sich in zwei Wellen: ab Mitte der 1970er Jahre und in der ersten Hälfte der 1990er Jahre (vgl. Gächter 2008: 8).

Arbeitsbewilligungen wurden aufgrund der weiterhin bestehenden Nachfrage nach Arbeitskräften immer wieder verlängert (vgl. Nowotny 2007: 48). „Damit wurde die Tatsache der Einwanderung geschaffen, ohne dass das Instrumentarium der Zulassung ursprünglich darauf ausgerichtet war.“ (ebd.). Zu der Zeit war es vom Gesetz her leichter, neue Arbeitskräfte anzuwerben, als bereits zugezogenen Familienangehörigen den Zugang zum Arbeitsmarkt zu ermöglichen. Dies führte dazu, dass die neu Angeworbenen weiteren Familiennachzug verursachten (vgl. Nowotny 2007: 48f).

Abseits der rechtlichen Rahmenbedingungen, welche die Wiedereinreise nach Österreich erschwerten, nennt Bauböck als weitere Gründe für den Übergang zu dauerhafter Einwanderung subjektive Bedürfnisse der MigrantInnen, weiterhin in Österreich zu arbeiten und zu leben, sowie eine steigende Nachfrage nach weiblicher Arbeitskraft, z.B. in der Textilindustrie und dem Dienstleistungssektor (vgl. 1996: 13).

Seit Mitte der 1970er Jahre begann sich die Gruppe der nach Österreich Einwandernden zu verändern. Herkunftsgebiete, Geschlecht und Ressourcen der MigrantInnen wurden zunehmend vielfältiger. ArbeitsmigrantInnen kamen nun auch aus außereuropäischen Ländern wie den Philippinen und Thailand, seit 1989/90 verstärkt auch aus Mittel- und Osteuropa (Polen, Ungarn, Tschechien, Slowakei, Rumänien) (vgl. Fassmann 1996: 217). Ende der 1980er kamen bereits

40% der Zugezogenen aus osteuropäischen Ländern. Knapp 60% kamen noch immer aus der Türkei und dem im Zerfall begriffenen ehemaligen Jugoslawien, letztere jedoch als Flüchtlinge mit durchschnittlich höheren Qualifikationen statt wie zuvor als gering qualifizierte Arbeitsmigranten (vgl. Gächter 1999/2001: 4). MigrantInnen aus Mittel- und Osteuropa, die vermehrt seit den 1990ern einreisen, sind oft hoch qualifiziert und haben nicht die Absicht, sich dauerhaft niederzulassen. Sie sehen den Aufenthalt in Österreich als einen Schritt in einer internationalen Karriere, die meist innerhalb eines Großunternehmens stattfindet (vgl. IOM 2004: 29).

„Among more recent migrants, there is a marked polarization between a highly mobile financial and technical elite, associated to transnational capital on the one hand; and immigrants working in the low-paid, sometimes informal economy, on the other.“ (EUMC 2003: 35).

Ende der 1980er stieg die Konjunktur wieder an, was zu einem erneuten Anstieg der Ausländerbeschäftigung führte. Abseits der Aufnahme von Flüchtlingen und dem Familiennachzug trugen die verstärkte Zuwanderung von EU/EWR-BürgerInnen und Personen aus mittel- und osteuropäischen Ländern zu einem erhöhten Einwanderungssaldo nach Österreich bei (vgl. IOM 2004: 24). Aktuell ist die europäische Binnenmigration am Ansteigen und bildet die mit Abstand größte Zuwanderungsgruppe (vgl. Güngör 2009: 16).

1987 vollzog sich ein bedeutender Wandel in der Migrationspolitik. Durch eine geplante Reform des Fremdenrechts verlagerte sich die Gestaltungskompetenz vom Sozialministerium und den bis dahin dominierenden Sozialpartnern auf das Innenministerium, welches zuvor nur für die Flüchtlingspolitik zuständig gewesen war (vgl. Bauböck 1996: 16f).

Anfang der 1990er wurden Gesetze verabschiedet, die eine Wende in der Zuwanderungspolitik einleiteten. Um die Zuwanderung einzudämmen, wurde 1992 das Fremdenrecht reformiert (vgl. IOM 2004: 24). Für Niederlassungsbewilligungen wurden Quoten eingeführt, wodurch die Einwanderung wieder abnahm (vgl. IOM 2004: 15). Außerdem erhielt das Aufenthaltsrecht Priorität vor dem Beschäftigungsrecht, wodurch es nicht mehr möglich war, zuerst eine Beschäftigung zu finden und dadurch zu einem dauerhaften Aufenthaltstitel zu kommen (vgl. Gächter 2008: 16). Seit 1993 gibt es ein „neues Gastarbeiterwesen“ (Gächter 2008: 5). Saisonarbeitskräfte können innerhalb von 14 Monaten maximal 12 Monate in Österreich beschäftigt werden, wobei Saisonbewilligungen für dieselbe Person bei einem/r ArbeitgeberIn oder mehreren ArbeitgeberInnen wiederholt erteilt werden können (vgl. Nowotny 2007: 58).

3.2 Rechtliche Rahmenbedingungen des Zugangs ausländischer ArbeitnehmerInnen zum österreichischen Arbeitsmarkt

Die Zulassung zur Arbeit wird durch das Ausländerbeschäftigungsgesetz (AuslBG) geregelt. Es ist ein arbeitsmarktpolitisches Instrument, mit dem durch administrative Maßnahmen das Angebot an ausländischen Arbeitskräften gesteuert wird. Damit ein Arbeitsvertrag mit ausländischen Staatsangehörigen gültig ist, muss er nach dem Gesetz bewilligt werden. Die Voraussetzungen, unter denen ein Arbeitsmarkttitel erworben werden kann, hängen von der Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes ab (vgl. Nowotny 2007: 47f).

Die erste Gesetzesänderung seit dem Anwerben der „Gastarbeiter“ gab es 1975. Die Kernbestimmung des Ausländerbeschäftigungsgesetzes war, dass Ausländer nur dann beschäftigt werden dürfen, wenn die Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes und wichtige öffentliche und gesamtwirtschaftliche Interessen dies zulassen (vgl. Bauböck 1996: 14). Ausländische Arbeitnehmer sollten nur so lange in Österreich bleiben dürfen, wie sie gebraucht wurden (vgl. Gächter 2004a: 37), denn die Zulässigkeit der Beschäftigung war vom Arbeitsangebot und der Verfügbarkeit von inländischen Arbeitskräften abhängig (vgl. Nowotny 2007: 48). Arbeitsbewilligungen wurden dem Arbeitgeber erteilt, die Bewilligungen waren also an einen Arbeitsplatz und einen Arbeitgeber gebunden. Biffl spricht in diesem Zusammenhang von der „ökonomischen Zielorientierung“ des Ausländerbeschäftigungsgesetzes (1997: 10). Zu kündigen oder gekündigt zu werden war sehr riskant, da für einen Wechsel des Arbeitsplatzes eine neue Bewilligung beantragt werden musste. Wenn das nicht rechtzeitig geschah, konnte das Aufenthaltsrecht entzogen werden (vgl. Gächter 2008: 5f).

Ende der 1980er begann eine Serie von Novellen des Ausländerbeschäftigungsgesetzes, im Rahmen dessen es sowohl zu Erleichterungen als auch Verschärfungen kam. Das „Rotationsmodell“ fand nun auch dem Gesetz nach ein Ende. Die zweite Generation erhielt das Recht auf den Befreiungsschein, der uneingeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt garantiert. Seine Gültigkeitsdauer wurde von zwei auf fünf Jahre verlängert. Als dritte Bewilligung wurde die auf zwei Jahre befristete Arbeitserlaubnis eingeführt, mit der man innerhalb eines Bundeslandes Freizügigkeit am Arbeitsmarkt hatte. Erstbewilligungen waren nach wie vor an einen Arbeitsplatz gebunden.

Die Regulierung der Arbeitsmigration durch Branchenkontingente⁴ wurde beendet, stattdessen wurden Bundes- und Landeshöchstzahlen für den Gesamtanteil der AusländerInnen am Arbeitsmarkt eingeführt⁵ (vgl. Gächter 2004a: 40). Neuzugänge am Arbeitsmarkt mussten eine Einzelgenehmigung einholen, beim Erteilen dieser musste die Arbeitsmarktlage berücksichtigt werden (vgl. Biffl 1997: 10f).

1993 trat das neue Aufenthalts- und Fremden-gesetz in Kraft. Mit der Reform begann die Verlagerung der Steuerung der Arbeitsmigration. Einreise, Aufenthalt und Niederlassung ausländischer Staatsangehöriger wurden völlig neu geregelt (vgl. Gächter 1999: 4). Die Einreise und der Beginn des Aufenthaltes wurden zentral, statt wie bisher beim Arbeitsmarkt anzusetzen (vgl. Gächter 2008: 10f). Anträge auf Einwanderung durften nur noch aus dem Ausland gestellt werden. Damit sollte die Einreise nach Österreich als TouristIn mit anschließender Arbeitsaufnahme (und Niederlassung) vermieden werden (vgl. Bauböck/Perchinig 2003: 19). „Ab 1. Juli 1993 war es infolgedessen sehr viel schwerer als zuvor, einen legalen Aufenthalt in Österreich zu begründen“ (Gächter 1999: 4). Im Zuge der Reform wurde auch eine neue Saisonierregelung eingeführt⁶ (vgl. Bauböck/Perchinig 2003: 19).

⁴ Die Kontingente wurden regelmäßig überzogen, weshalb sie nicht mehr als sinnvolles Steuerinstrument erachtet wurden (vgl. Gächter 2004a: 40, Bauböck 1996: 17f).

⁵ In die jährliche Gesamtquote der Neuzuwanderung wurden bis 1995 auch im Inland geborene Kinder ausländischer Staatsangehöriger einberechnet (vgl. Gächter 1999/2001: 4).

⁶ Siehe 3.1

Mit dem Integrationspaket 1997 (Novelle des Fremden- und Ausländerbeschäftigungsgesetzes) wurde der Slogan „Integration vor Neuzuzug“ als Grundsatz eingeführt (vgl. Gächter 2004a: 41). Seitdem ist das Prinzip der „Aufenthaltsverfestigung“ zentral. Die Aufenthaltssicherheit von langjährig ansässigen MigrantInnen sollte erhöht, der Neuzuzug jedoch stärker begrenzt werden (vgl. Bauböck/Perchinig 2003: 19). Die Aufenthaltssicherheit von MigrantInnen und ihre Freizügigkeit am Arbeitsmarkt steigen sukzessive, je länger sie sich in Österreich aufhalten (vgl. Biffl 2002: 13f). Der erstmalige Arbeitsmarktzugang von bereits in Österreich Niedergelassenen wurde erleichtert, dies betraf hauptsächlich nachgezogene Familienangehörige (vgl. IOM 2005: 66). Der Neuzugang von ausländischen Arbeitskräften wurde auf unbedingt benötigte Fachkräfte beschränkt (vgl. Appelt 2008: 101). Für die Landwirtschaft und den Fremdenverkehr wurde der Status des Saisoniers ohne das Recht auf Aufenthaltsverfestigung und Familiennachzug eingeführt (vgl. Bauböck/Perchinig 2003: 19).

Im Jahr 2000 erhielten Familienangehörige von Drittstaatsangehörigen durch einen Erlass des Ministers für Wirtschaft und Arbeit den Zugang zum Arbeitsmarkt (vgl. Gächter 2008: 10). Die ehemaligen „Gastarbeiter“ und ihre Angehörigen waren nun rechtlich weitgehend integriert⁷. Sie hatten Aufenthaltssicherheit und freien Zugang zum Arbeitsmarkt. Die Reformen der nächsten Jahre betrafen daher den Neuzuzug (vgl. ebd.).

Mit der Reform des Fremdengesetzes 2002 wurde eine lange erhobene Forderung von ExpertInnen umgesetzt: die Harmonisierung des Aufenthaltsrechts- und Beschäftigungsrechts. Der Niederlassungsnachweis wurde eingeführt, eine unbefristete Niederlassungsbewilligung mit unbeschränktem Zugang zum Arbeitsmarkt nach fünf Jahren Aufenthalt (vgl. IOM 2004: 55).

Das ganze System an aufenthalts- und beschäftigungsrechtlichen Titeln wurde durch die Reform vielschichtiger, wodurch noch mehr Kategorien von ausländischen Beschäftigten mit unterschiedlicher Freizügigkeit entstanden (vgl. Gächter 2008: 12). Mit der Niederlassungsverordnung von 2002 wurde der Neuzuzug von ArbeitsmigrantInnen überhaupt auf „Schlüsselkräfte“ eingeschränkt (vgl. Bauböck/Perchinig 2003: 22). Drittstaatsangehörige, die nicht als Schlüsselkräfte gelten, können seitdem nur mehr im Rahmen des Familiennachzugs oder am Asylweg einen dauerhaften Aufenthaltstitel erhalten (vgl. Gächter 2008: 16).

Mit dem Fremdenrechtspaket 2005 wurden das Aufenthalts- und Beschäftigungsrecht noch mehr auf einander abgestimmt (vgl. Nowotny 2007: 47). Weiters wurde stärker zwischen (temporärem) Aufenthalt und Niederlassung unterschieden, letztere ist durch die Daueraufhaltungsperspektive gekennzeichnet (vgl. Vogl 2007: 29)⁸. Die Voraussetzungen für den Erhalt eines Aufenthaltstitels waren seit 2005 ein freier Quotenplatz nach der jährlichen Niederlassungsverordnung, das Erfüllen

⁷ Ein Teil der MigrantInnen aus Nicht-EU-Staaten blieb trotz einer Aufenthaltsberechtigung vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen (dies betraf vor allem nachgezogene Familienangehörige). 2001 hatten 20.000 Drittstaatsangehörige im Erwerbsalter keinen Zugang zum Arbeitsmarkt (vgl. Manolakos/Sohler 2005: 18).

⁸ Für Familienangehörige wurde der Zugang zum Arbeitsmarkt erleichtert. Im ersten Jahr des Aufenthalts sind sie an einen Arbeitgeber gebunden, danach haben Angehörige das Recht auf denselben Arbeitsmarkttitel wie die Person, zu der sie zugezogen sind (vgl. Nowotny 2007: 55–57, Vogl 2007: 34–36).

der Integrationsvereinbarung, eine familiäre Bindung an einen bereits in Österreich aufhaltigen Zusammenführenden, eine ortsübliche Unterkunft, Krankenversicherungsschutz sowie feste und regelmäßige Einkünfte (vgl. Vogl 2007: 30f).

Im Rahmen der Reform von 2011 wurde die Quotenregelung abgeschafft, die Zuwanderung wird nun über Kriterien gesteuert. Die „Rot-Weiß-Rot Card“ regelt den Zuzug von MigrantInnen aus Nicht-EU-Ländern. Ziel ist es, verstärkt hochqualifizierte ZuwanderInnen anzuziehen. Auf wen dies zutrifft, lässt sich mittels eines Punktesystems feststellen. Punkte werden für Kriterien wie Alter, Berufserfahrung, Qualifikationen und Sprachkenntnisse vergeben (vgl. Ausländer online). Die Erteilung von Aufenthaltsgenehmigungen soll noch stärker als bisher am bestehenden Arbeitskräftebedarf ausgerichtet werden (vgl. OTS online).

Perchinig kritisiert, dass das Gesetz darauf ausgelegt sei, nur Topqualifizierte anzuziehen. Lediglich Hochqualifizierte und ihre Angehörigen müssen vor der Einreise keine Deutschkenntnisse nachweisen. Die rechtliche Unsicherheit bis zum Status des Daueraufenthaltes ist gestiegen, dieser wiederum ist immer schwerer zu erreichen. Das Gesetz verlange eine immer schnellere und intensivere Anpassung, während die Perspektive auf eine langfristige Niederlassung immer schlechter werde (vgl. FM4 online).

3.2.1 Der Erwerb der Staatsbürgerschaft

Das Staatsbürgerschaftsgesetz ist Angelegenheit des Bundes, die Durchführung jedoch ist Ländersache (vgl. Bauböck 2006: 20). Es gibt zwei Arten des Erwerbs der Staatsbürgerschaft. Einerseits die rechtmäßige Einbürgerung, wenn ein Rechtsanspruch darauf besteht. Zweitens gibt es Ermessenseinbürgerungen, d.h. es liegt im Ermessen der Behörden zu entscheiden, ob die Bedingungen zum Erhalt der Staatsbürgerschaft erfüllt sind. Hierbei haben die Behörden einen weiten Spielraum (vgl. ebd.).

Bundesweit sind die Bedingungen für den Erhalt der Staatsbürgerschaft bis zum Ende der 1990er großteils gleich geblieben. 1998 kam es nach einer zweijährigen Debatte schließlich zur Reform des Gesetzes, wodurch der Zugang zur Staatsbürgerschaft erschwert wurde (vgl. Bauböck 2006: 49). Das Ziel war, einerseits die Durchführung landesweit zu harmonisieren und andererseits die Möglichkeit der erleichterten Einbürgerung einzuschränken, also die jährliche Zahl der Einbürgerungen zu verringern (vgl. Bauböck 2006: 21, Çinar 2007: 41f). Die Ermessenseinbürgerung nach einem Mindestaufenthalt von sechs Jahren wurde vom Nachweis der „nachhaltigen beruflichen und persönlichen Integration“ abhängig gemacht (vgl. Çinar 2007: 41f). Für die Einbürgerung vor einem zehnjährigen Aufenthalt wurden zulässige Gründe definiert (vgl. Gächter 2004a: 42).⁹ Der Rechtsanspruch auf die Einbürgerung ist (ebenfalls bei „nachgewiesener Integration“) nun nach 15, statt wie zuvor nach 30 Jahren gegeben (vgl. Bauböck/Perchinig 2003: 20).

⁹ Für die zweite Generation kam es zu einer leichten Verbesserung. In Österreich geboren worden zu sein wurde zu einem Grund für die erleichterte Einbürgerung, es wurde jedoch kein Rechtsanspruch darauf eingeführt (vgl. Bauböck 2006: 31).

Mit der Novelle wurde die Einbürgerung erstmals vom Vorliegen von Sprachkenntnissen abhängig gemacht. Diese mussten den Lebensumständen des/r Betroffenen entsprechen und von den Behörden in einem Gespräch festgestellt werden.

„Die Novelle des Staatsbürgerschaftsgesetzes 1998 hob ‘Integration’ – vor allem gemessen am Merkmal ‘Deutschkenntnisse’ – als maßgebliches Kriterium zur Staatsbürgerschaftsverleihung hervor. In den Erläuterungen wurde festgehalten, dass Einbürgerung kein Mittel zur Integration, sondern vielmehr der Abschluss des Integrationsprozesses sei.“ (ebd.).

2005 wurde das Staatsbürgerschaftsgesetz erneut novelliert. Die Bedingungen zum Bestehen der Staatsbürgerschaftsprüfung wurden im Zuge der Reform erschwert. Vor der Reform mussten „den Lebensumständen angemessene“ Deutschkenntnisse nachgewiesen werden, nun wird ein bundesweit einheitliches Mindestniveau verlangt. Darüber hinaus werden Grundkenntnisse des politischen Systems und der Geschichte Österreichs und des jeweiligen Bundeslandes geprüft (vgl. Vogl 2007: 38f). Die vorzeitige Einbürgerung erfolgt nicht mehr nach dem Ermessen der Behörden, es besteht ein Rechtsanspruch darauf. Das zentrale Kriterium für die Verleihung der Staatsbürgerschaft ist nun nicht mehr der Hauptwohnsitz, sondern der rechtmäßige und ununterbrochene Aufenthalt nach dem Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz 2005 (vgl. ebd.). AnwärterInnen müssen im Rahmen der Wartefrist von zehn Jahren mindestens fünf Jahre gemäß den Bestimmungen des NAG 2005 „niedergelassen“ gewesen sein. Nach einem Auslandsaufenthalt von mehr als zwei Jahren beginnt die Wartefrist erneut zu laufen. Weitere Verschärfungen betrafen die Voraussetzungen des hinreichend gesicherten Lebensunterhaltes (ohne Inanspruchnahme von Sozialhilfeleistungen) und die rechtliche Unbescholtenheit (Freiheitsstrafen als Ausschließungsgrund, davor waren Strafen von bis zu 3 Monaten möglich gewesen) (vgl. Çinar 2007: 45).

Das Gesetz von 1998 führte zu einer starken Reduktion der Einbürgerungen vor einem zehnjährigen Aufenthalt (vgl. Bauböck/Perchinig 2003: 20). Dennoch kam es zur Fortsetzung des ab Mitte der 1990er Jahre anhaltenden Trends steigender Einbürgerungen, der erst 2003 wieder abnahm. Der Großteil der Eingebürgerten bestand zu dem Zeitpunkt jedoch aus bereits langfristig niedergelassenen MigrantInnen mitsamt ihren Familienangehörigen, welche die Voraussetzung des 10-jährigen Mindestaufenthalts erfüllten (vgl. Çinar 2007: 41f). Trotz gesetzlicher Verschärfungen kam es also zu einem demographisch bedingten kontinuierlichen Anstieg der Einbürgerungen (vgl. Bauböck/Perchinig 2003: 20). Aktuell ist die Zahl der Einbürgerungen seit mehreren Jahren rückläufig (vgl. Staatsbürgerschaftstest online).

3.3 Österreichische Integrationspolitik seit den 1990ern

Die Anfänge der österreichischen Integrationspolitik lassen sich als „verspätete Anerkennung der Realität“ zusammenfassen. Viele der auf Zeit gekommenen ausländischen ArbeiterInnen hatten ursprünglich nicht vor, lange in Österreich zu bleiben bzw. sich hier niederzulassen. Beschäftigungsverhältnisse wurden kontinuierlich verlängert¹⁰, so dass die Arbeitskräfte, die nach einem Jahr ausgewechselt werden hätten sollen, letztendlich jahre- und jahrzehntelang in

¹⁰ Siehe 3.1

Österreich lebten. Der Bewusstseinswandel in der Öffentlichkeit und Politik von „GastarbeiterInnen“ zu Einwanderern vollzog sich erst spät. Bis Anfang der 1990er gab es eine „Adaptierung der ‘Gastarbeiterpolitik’ der 1960er“ (Leibetseder/Weidenholzer 2008: X), jedoch keine integrationspolitischen Konzepte. Es wurde an der ökonomischen, auf den Arbeitsmarkt ausgerichteten Sicht auf Migration festgehalten. Arbeitskräfte, die geholt wurden, wenn es für die Konjunktur notwendig ist und die danach wieder gehen sollten, wurden daher nicht als dauerhafte EinwanderInnen gesehen (vgl. Jakober/Zuser 1999:6). Da die Einwanderung nach Österreich jahrzehntelang als vorübergehend betrachtet wurde, gab es kein politisches Bewusstsein für die Notwendigkeit der Auseinandersetzung mit Integration.

„Zuwanderung hatte über viele Jahrzehnte hinweg begrifflich und konzeptionell im kollektiven und im politischen Bewusstsein wenig mit Dauerhaftigkeit zu tun und weil Zuwanderung als ein temporäres Ereignis betrachtet wurde, erschien die Auseinandersetzung mit Eingliederung und Integration als überflüssige Investition.“ (Fassmann 2008: 1)

Die öffentliche Diskussion über Integrationspolitik begann in den 1990ern. Die integrationsfördernden Maßnahmen, die in den folgenden Jahren entwickelt wurden, waren hauptsächlich auf anerkannte Flüchtlinge ausgerichtet, nicht jedoch auf die Menschen, die bereits de facto zu Einwanderern geworden waren. Die „veränderte gesellschaftliche Realität“ eines ethnisch diversen Österreichs spiegelte sich also nur bis zu einem gewissen Grad in der Integrationspolitik, nämlich in Bezug auf Flüchtlinge (vgl. Güngör 2009: 14).

Als Beginn der Integrationspolitik gilt ein Vorstoß des damaligen Sozialministers Alfred Dallinger (1980-1989). Er ermöglichte Mitte der 1980er die Einrichtung von arbeitsmarktpolitischen Beratungsstellen für MigrantInnen in sieben Bundesländern (Vorarlberg, Tirol, Salzburg, Niederösterreich, Oberösterreich und Wien). Es waren die ersten – und für lange Zeit die einzigen – staatlichen Anlaufstellen für MigrantInnen. Sie entwickelten sich zu integrationspolitischen Zentren mit hohem Know-how (vgl. Hetfleisch 2006: 59). In den Beratungsstellen arbeiteten hauptsächlich MigrantInnen, was zu der Zeit „absolut innovativ“ war (ebd.).

Abseits der Beratungsstellen gab es bis Anfang der 1990er wenig Vereine, die sich für MigrantInnen einsetzten (vgl. Hetfleisch 2006: 59f). „Die wichtigsten Anlaufstellen für MigrantInnen waren in den 1980ern die von MigrantInnen selbst gegründeten Vereine, die soziale, kulturelle, politische und integrative Arbeit leisteten.“ (ebd.).

Die Unterstützung im Umgang mit Behörden, das Schaffen von Sprachförderangeboten, Hilfe bei der Arbeitssuche und beim Kampf gegen Diskriminierung am Arbeits- oder Wohnungsmarkt wurde jahrzehntelang vor allem als Aufgabe von NGOs oder anderen Initiativen gesehen (vgl. Güngör 2009: 14).

Ende der 1980er ging die Gestaltungskompetenz der Migrationspolitik vom Sozialministerium und den Sozialpartnern an das Innenministerium, das zuvor nur für die Flüchtlingspolitik zuständig gewesen war. Seitdem ist es auch mit der Integration von MigrantInnen betraut (vgl. Bauböck 1996: 16f).

In den folgenden Jahren entwickelten sich die gesellschafts- und stadtpolitischen Initiativen weiter, während die MigrantInnen betreffende Politik des Bundes weiterhin keine Integrationspolitik, sondern ordnungspolitisch geleitete Migrationskontrolle war, welche die Interessen des Arbeitsmarktes nach wie vor an oberster Stelle platzierte und Integration zunehmend als eine Frage der Sicherheit darstellte (vgl. Bauböck/Perchinig 2003: 22f).

Diese Entwicklung führte sich bis in die 2000er Jahre fort. Der Bund konzentrierte sich auf Neufassungen des Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetzes und des Asylgesetzes. Lokale gesellschaftliche und politische Initiativen, Nichtregierungsorganisationen (NGOs) und der Wiener Integrationsfonds wählten zunehmend einen pragmatischen Zugang, der den seit 1997 im Fremdenengesetz verankerten Grundsatz „Integration vor Neuzuzug“ verwirklichen sollte (vgl. Leibetseder/Weidenholzer 2008: X).¹¹

Da der Bund für die Gestaltung der Rahmenbedingungen der meisten Lebensbereiche von MigrantInnen maßgeblich verantwortlich ist, wird der Spielraum der engagierten Kommunen durch die Bundespolitik oft eingeschränkt (vgl. Götzelmann 2010: 205f). Die Länder und Kommunen seien jedoch „mit der Situationseinschätzung und zielgerichteten, auf Integration statt auf Abwehr ausgerichteten Maßnahmen der Bundespolitik oftmals einen wesentlichen Schritt voraus.“ (Götzelmann: 205f).

Es gibt diverse Beispiele für positive Initiativen aus den Bundesländern und den Kommunen. Wien war 1992 mit der Etablierung des Wiener Integrationsfonds ein Vorreiter, 2002 wurde der Fonds in eine Magistratsabteilung umgewandelt, dessen Verantwortungsbereich nicht Integrations- sondern Diversitätspolitik ist (vgl. Bauböck/Perchinig 2003: 24). In mehreren kleineren Städten und Gemeinden¹² wurden seit 2002 integrationspolitische Leitbilder erarbeitet (vgl. Güngör 2009: 13). Auch auf der Ebene der Länder gab es positive Entwicklungen. In Tirol gibt es sowohl einen Integrationsbeirat, als auch einen Integrationsbeauftragten (vgl. Bauböck/Perchinig 2003: 24). In Vorarlberg wurde die Projektstelle „okay. zusammen leben“ errichtet, die integrative Projekte koordiniert und finanziert. Das Land Steiermark hat ein Integrationskonzept entwickelt, seit 1999 wird in Gemeinden mit mehr als 1000 niedergelassenen AusländerInnen ein Ausländerbeirat gewählt (vgl. Hetfleisch 2006: 57).

In den letzten zehn Jahren ist es auf der Bundesebene zu mehreren Neuerungen in der Integrationspolitik gekommen. 2002 wurde im Rahmen der Reform des Fremden- und Ausländerbeschäftigungsrechts die Integrationsvereinbarungs-Verordnung verabschiedet. Sie muss seit dem 1.1.2003 von allen Drittstaatsangehörigen erfüllt werden, die sich länger als 12 Monate in Österreich aufhalten wollen und gilt auch rückwirkend für jene, die ab dem 1.1.1998 zugezogen sind. Zum Erfüllen der Vereinbarung muss ein Sprach- und Integrationskurs absolviert werden, an dessen Ende eine Prüfung abzulegen ist. Im Integrationskurs wird Landeskunde vermittelt (vgl. Bauböck/Perchinig 2003: 21). Modul 1 des Deutschkurses ist der Alphabetisierungskurs mit 75 Stunden, Modul 2 der „Deutsch-Integrationskurs“ mit maximal 300

¹¹ „Der 1992 von der Stadt Wien gegründete Wiener Integrationsfonds wurde zu einem „kritischen Gegenpol zur restriktiven Regierungspolitik“ (Bauböck/Perchinig 2003: 16).

¹² Dornbirn, Krems, Guntramsdorf, Traismauer, Wels und Hainburg (vgl. Bauböck/Perchinig 2003: 24)

Stunden Unterricht. Lernziel ist das Niveau A2 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen des Europarats (vgl. Plutzar 2010: 124).

Die Kosten der Kurse sind zunächst von den TeilnehmerInnen zu übernehmen, je länger es dauert bis die Prüfung abgelegt wird, desto weniger wird ihnen zurückerstattet. Bei Bestehen der Prüfung innerhalb von zwei Jahren werden die Kosten zur Hälfte (bis max. 750 Euro) und innerhalb von drei Jahren zu 25% zurückerstattet. Nach vier Jahren wird nichts zurückerstattet, wer die Prüfung fünf Jahre nach der Einreise nicht abgelegt oder nicht bestanden hat, dem droht die Ausweisung. Der Aufenthalt in Österreich ist also vom Nachweis von Deutschkenntnissen und von Kenntnissen der Landeskunde abhängig (vgl. ebd.).

Von der Integrationsvereinbarung ausgenommen sind EWR-BürgerInnen und BürgerInnen der Schweiz sowie deren Angehörige, Studierende, Schlüsselarbeitskräfte, Kinder unter 9 Jahren, Alte, Kranke, AsylwerberInnen, Asylberechtigte und subsidiär Schutzberechtigte (vgl. Plutzar 2008: 108f).

Weiters gilt die Integrationsvereinbarung als erfüllt, wenn ein Schulabschluss mit dem Unterrichtsfach Deutsch vorliegt, eine entsprechende Berufsausbildung im In- oder Ausland absolviert wurde, der/die Betreffende über die allgemeine Universitätsreife verfügt oder als besondere Führungskraft nach Österreich kommt (vgl. Vogl 2007: 33f).

Für EU-BürgerInnen gilt die Integrationsvereinbarung also nicht. In einer Stellungnahme des „Netzwerk Sprachenrechte“ heißt es hierzu:

„Hier liegt der Schluss nahe, dass Sprachkenntnisse nur für Drittstaatsangehörige ein Integrationsindikator sind, aber nicht für BürgerInnen der Europäischen Union – ein Trugschluss, denn sprachliche Kompetenzen sind für alle ZuwanderInnen im gleichen Ausmaß wichtig. [...] Es werden zwei sachlich nicht zu rechtfertigende Klassen von Zuwanderern geschaffen.“ (Netzwerk Sprachenrechte 2011: 2)

Im Rahmen der Fremdenrechtspakete 2005 und 2011 sind die Bedingungen zum Erfüllen der Integrationsvereinbarung verschärft worden. Der Umfang der Deutsch-Integrationskurse ist zwar von 100 auf 300 Stunden erhöht worden, das zu erreichende Niveau wurde jedoch vom Niveau A1 auf A2 angehoben. Deutschkenntnisse müssen nun bereits vor der Einreise nachgewiesen werden. Darüber hinaus hat sich die Kostenbeteiligung des Bundes an den Kursen stark zu Lasten der ZuwanderInnen verändert (vgl. Netzwerk Sprachenrechte 2011: 3).

Für die Umsetzung der Integrationsvereinbarung ist der Österreichische Integrationsfonds zuständig (vgl. ÖIF online b). Der Österreichische Integrationsfonds wurde 1960 vom UN-Flüchtlingshoch-kommissariat UNHCR und dem Innenministerium als „Flüchtlingsfonds der Vereinten Nationen“ gegründet. 1991 wurde er aus dem BMI ausgegliedert, seit 2002 ist er für die Umsetzung der Integrationsvereinbarung verantwortlich und ist auch mit der Lage von MigrantInnen betraut (vgl. ÖIF online a). Noch heute heißt es jedoch: „Die primäre Zielgruppe der Integrationsarbeit des Österreichischen Integrationsfonds (ÖIF) stellen Asylberechtigte dar.“ (IOM 2005: 10).

Im Oktober 2007 initiierte der damalige Innenminister Günther Platter eine „Integrationsplattform“, um eine Integrationsstrategie für Österreich zu erarbeiten. Unter großem medialen Aufwand führte Platter Gespräche mit NGOs, Integrationsvereinen, Religionsgemeinschaften, Sozialpartnern, ExpertInnen und Gebietskörperschaften. Im Jänner 2008 wurde der „Integrationsbericht“ mit von ExpertInnen verfassten Beiträgen zu Themen wie Bildung, Arbeit und Sicherheit veröffentlicht. Danach wurde die Internetplattform eingerichtet, wo die Bevölkerung den Bericht diskutieren konnte. Die Ergebnisse der Diskussion flossen in das vom BMI entworfene Einführungspapier zum Nationalen Aktionsplan für Integration (NAP) ein, der 2009 erstellt wurde. Im September desselben Jahres kam es zu Neuwahlen. Im neuen Regierungsprogramm von SPÖ und ÖVP wurde die Erarbeitung des Nationalen Aktionsplans für Integration vereinbart. Es war das Ziel, mit dem Aktionsplan erstmals eine strategische Steuerung aller integrationspolitischen Aktivitäten von Bundesministerien, Ländern, Städten, Gemeinden und Sozialpartnern zu ermöglichen (vgl. Götzelmann 2010: 200–202).¹³

Seit April 2011 gibt es ein Staatssekretariat für Integration. Dessen Einrichtung wurde von Akteuren aus der Wissenschaft und Zivilgesellschaft zunächst begrüßt, da auf Bundesebene erstmals eine Stelle eingerichtet wurde, die für Integration zuständig ist. Die Ansiedlung des Staatssekretariats im Innenministerium sorgte aber bald für Anlass zu Kritik von WissenschaftlerInnen und NGOs. Integrationsangelegenheiten müssten aus dem Sicherheitsressort herausgelöst werden, das Staatssekretariat gehöre ins Bundeskanzleramt, so der Vorschlag der KritikerInnen. Weiters wären Integrationsbeauftragte in allen Ressorts sinnvoller, da Integration eine Querschnittsmaterie ist. Umstritten war auch die Besetzung der Position des Staatssekretärs mit Sebastian Kurz, da er wenig Erfahrung mit der Thematik aufzuweisen hatte (vgl. Standard online).

Mit der Integrationsvereinbarung wurden Deutschkenntnisse von der Bundespolitik zur wichtigsten Voraussetzung für Integration erklärt. Integrationsvereinbarungen gelten generell als umstritten. Kennzeichen aller Integrationspolitiken in Europa ist nach Joppke einerseits der Fokus auf die Verpflichtungen der EinwanderInnen, andererseits der geringe Fokus auf ihre Rechte (vgl. 2007: 14).

Viele Aspekte der Integrationsvereinbarung sind von WissenschaftlerInnen aus unterschiedlichen Disziplinen kritisiert worden. Von SprachwissenschaftlerInnen werden u.a. der Zwangscharakter der Maßnahme, die Ausgestaltung des Lehrplanes, das einheitliche und starre Lernziel der Kurse und das Nichterfüllen erwachsenenpädagogischer Anforderungen kritisiert (vgl. Plutzar 2010: 125f). Sie weisen auch darauf hin, dass ein Kursbesuch nicht mit dem Erwerb einer Sprache gleichzusetzen ist und dass, „solange Sprachkontakte und Sprachlernmöglichkeiten in der alltäglichen oder beruflichen Praxis fehlen, Kursbesuche nur einen geringen Teil zum nachhaltigen Deutscherwerb beitragen.“ (Plutzar 2010: 128f). Zusätzlich zu Sprachkursen sind primär Sprachkontakte notwendig, um sich eine Sprache anzueignen (vgl. Plutzar 2010: 125f).

¹³ Mehr zum NAP in Kapitel 5

Der aktuelle Forschungsstand und bisher gesammelte Erfahrungen mit Deutschkursen für Flüchtlinge und MigrantInnen wurden bei der Ausgestaltung der Integrationsvereinbarung nicht berücksichtigt. Sprachdidaktische Konzepte müssten an die Gruppe der Flüchtlinge und MigrantInnen angepasst werden (vgl. Buttaroni/Plutzar 2002: 21). Weiters ist in der Verordnung zwar von „personenorientierter Sprachkompetenzförderung“ die Rede, in der Praxis werde dies in den einheitlichen Kursen jedoch nicht umgesetzt (Krumm 2007: 175).

Die didaktischen Ansätze sowie die Lehr- und Lernziele des Curriculums werden als unrealistisch und widersprüchlich kritisiert (vgl. Plutzar 2010: 125f). Lernende bringen unterschiedliche Voraussetzungen mit (Alter, Ausbildung, Lerntempo, sprachliche Zielsetzungen etc.). Flexible Lernziele wären notwendig, weil LernerInnen, die erst in einer Sprache alphabetisiert werden müssen, nicht in derselben Zeit auf ein bestimmtes Niveau kommen können, wie zugewanderte AkademikerInnen (vgl. Beer-Kern 2002: 23).

Aus sprachrechtlicher und ethischer Perspektive wird die Koppelung unverhältnismäßiger Sanktionen, wie der Entzug der Aufenthaltserlaubnis, an das Bestehen einer Prüfung als bedenklich eingeschätzt (vgl. Plutzar 2010: 125f). DeutschlehrerInnen würden hiermit zu „Agenten der Fremdenpolizei“ (ebd).

Weiters ist die Zulässigkeit einer gesetzlichen „Bildungspflicht“ für Erwachsene unter BildungsrechtlerInnen umstritten (vgl. Avenarius/Nuissl 2005, Neidhardt 2006). Der „Bildungszwang“ sei schwer mit Entwicklungen der Erwachsenenpädagogik und Lernpsychologie vereinbar (vgl. Plutzar 2008: 110).

Kritische Testtheoretiker weisen auf die Funktion von Tests als Mittel der Machtdemonstration hin. Regierungen hätten in Sprachtests ein einfaches Werkzeug gefunden, um die Zuwanderung zu steuern und ausschließende Politik zu betreiben (vgl. Plutzar 2010: 130). Positiv könne lediglich sein, dass für MigrantInnen mit der Vereinbarung ein gewisses Recht auf Deutschkurse entstanden ist (vgl. Plutzar 2008: 108f).

3.3.1 Sprachkenntnisse als Schlüssel zur Integration?

„Auf der politischen Bühne ist noch selten so viel über Integration und über die dazu erforderliche Kompetenz auf der Ebene der Sprache und auf Seiten der Einwandernden gesprochen worden. Dabei ist auffällig, dass Integration in aller Regel im politischen Diskurs noch immer als Einbahnstraße verstanden wird: Die ImmigrantInnen sollen sich integrieren bzw. integriert werden und dazu sollen und müssen sie insbesondere und vorrangig die Sprache der Mehrheitsgesellschaft lernen, die dazu ihrerseits ein Angebot macht.“ (Barkowski 2008: 14)

Dies sei ein „verkürztes Verständnis von Integration“ sowie „ein verkürztes Verständnis davon, wie sprachliche Kompetenz entsteht und zu integrativen Effekten beitragen kann.“ (ebd.) Wie steht es nun um das Verhältnis von Sprachkenntnissen und der Integration von MigrantInnen?

In der Sprachwissenschaft gilt sprachliche Kompetenz als ein grundlegender Faktor für Integration, der jedoch alleine nicht ausreicht (vgl. Barkowski 2008: 24f). Dass Sprachkenntnisse für die Teilhabe an der Gesellschaft unumgänglich sind, wird keineswegs bestritten. Welchen Stellenwert Sprachkenntnisse in der Integrationspolitik haben, wird anhand einer Stellungnahme des Bundesministeriums für Inneres deutlich:

„Die Integrationsvereinbarung [...] stellt nur auf einen Teil der Integration, nämlich die Beherrschung der deutschen Sprache, ab. Allerdings kommt diesem Aspekt der Integration eine besondere Bedeutung zu, weil die Sprache als die in der Regel weitaus wichtigste, die so genannte „Schlüsselqualifikation“ angesehen werden kann.“ (IOM 2005: 39)

Die sprachwissenschaftliche Perspektive ist, was den Zusammenhang zwischen Sprachkenntnissen und Integration betrifft, konträr zu jener der Politik.

„Schlechte Deutschkenntnisse werden nicht als Grund, sondern als Effekt der Marginalisierung von MigrantInnen betrachtet. Der Erwerb der Landessprache stellt demnach nicht die Voraussetzung, sondern vielmehr das Ergebnis der erfolgreichen Teilhabe von MigrantInnen an Bildungsprozessen und am Arbeitsmarkt dar. Diese Annahme begründet sich u.a. in der sprachdidaktischen Binsenweisheit, dass man Sprachen nur durch Sprechen lernt.“ (Plutzer 2010: 127f).

Sprachunterricht und Selbstlernen stehen am Anfang der Entwicklung zielsprachlicher Kommunikation (vgl. Barkowski 2008: 24f). Für nachhaltige Sprachkompetenz braucht es jedoch Sprachpraxis, die MigrantInnen weder alleine herstellen können, ohne in die Mehrheitsgesellschaft eingebunden zu sein, noch ist dies nur anhand von Sprachkursen möglich, denn „das gelernte Deutsch ist schnell vergessen, wenn es nicht in dauerhafte gesellschaftliche und kommunikative Partizipation einmündet.“ (Barkowski 2008: 22, 24f).

Sprachenlernen ist ein komplexer sozialer Vorgang, der von unterschiedlichen Faktoren seitens der MigrantInnen und Bedingungen des Umfeldes beeinflusst wird. Gesellschaftliche Machtverhältnisse wirken ebenso auf individuelle Spracherwerbsverläufe wie negativ erlebte Fremdzuschreibungen, mangelnde Möglichkeiten sich auszudrücken und die Erfahrung der sprachlichen Unzulänglichkeit. All dies kann den Spracherwerb hemmen. Für einen erfolgreichen Spracherwerb ist der Aufbau von positiv erlebten Beziehungen zu SprecherInnen der Sprache notwendig. Deutschkenntnisse von MigrantInnen sind daher nicht primär von der Aufenthaltsdauer oder dem Stundenausmaß des Unterrichts abhängig, sondern von der Qualität der Sprachkontakte (vgl. Plutzer 2010: 127f).

Anhand der Ergebnisse einer Studie von Buß (1995) lässt sich dieser Prozess veranschaulichen. Mit türkischen MigrantInnen der ersten Generation in Deutschland wurden narrative Interviews geführt, um zu eruieren, wie sich nach ihrer Immigration das Verhältnis von Zweitspracherwerb und sozialer Integration ausgestaltet hat. Alle Interviewten hatten gemeinsam, dass sich aus den ersten Begegnungen mit Deutschen am Arbeitsplatz private Kontakte entwickelt hatten. Die deutschen KollegInnen zeigten den TürklInnen gegenüber Offenheit und Interesse. Nach dem Aufbau der ersten Kommunikationsbeziehungen erlebten die MigrantInnen ihre Interaktionskompetenzen als mangelhaft, was sie dazu motiviert hat, ihr Deutsch zu verbessern. Dies wiederum war die Grundlage ihrer weiteren sozialen Integration. Der Spracherwerb hat maßgeblich im Kontakt mit Deutschen stattgefunden, weiters ist ihre Lernmotivation durch den Zuwachs an Handlungsfähigkeit und die soziale Stabilisierung gestiegen. Die Ansprüche an ihre Sprachkompetenz sind stets gestiegen – auch am Arbeitsplatz, wo sie eine Mittlerfunktion innehatten – worauf sie mit Lernleistungen reagiert haben (vgl. Buß 1995: 264–269). Abseits des

Kontakts mit Deutschen war für ihren Spracherwerb zentral, dass ihnen die Lertätigkeit „Sinn gemacht hat“ (Buß 1995: 248). Sie haben einerseits gesehen, dass sie für berufliche und freundschaftliche Interaktionen mit Deutschen die Sprache brauchen und sind andererseits von ihren KollegInnen dabei unterstützt worden. Außerdem hatten sie auch einen beruflichen Anreiz, Deutsch zu lernen (vgl. ebd.).

Sprachkenntnisse können sich nur dann verfestigen, wenn sie gebraucht werden. Dies ist wiederum nur dann der Fall, wenn MigrantInnen in die Gesellschaft eingebunden sind. Es stellt sich die Frage, warum Sprachkenntnisse im politischen Diskurs über Integration eine dermaßen vorrangige Stellung einnehmen. Plutzar weist in diesem Zusammenhang auf die Instrumentalisierung von Sprachenlernen in der gegenwärtigen Politik hin. Sprache sei zu einem „Schauplatz eines symbolischen Kampfes“ geworden, bei dem die Mehrheitsgesellschaft gegen MigrantInnen antrete und sich vor ihnen schützen müsse (vgl. 2010: 137).

„Das bedeutet, dass immer, wenn argumentiert wird, Sprachprüfungen und Sprachverpflichtungen seien zum Wohle der MigrantInnen eingesetzt, auf die Instrumentalisierung von Sprachenlernen in diesem Zusammenhang hinzuweisen ist. Es muss dabei immer deutlich und bewusst gemacht werden, dass es in diesem Zusammenhang nicht um Sprache, sondern um Macht geht.“ (ebd.)

Ein komplexer Sachverhalt – gesamtgesellschaftliche Integration bzw. der Zusammenhalt der Gesellschaft – werde so verschleiert und die Bringschuld an MigrantInnen abgetreten. Wenn man Sprache mit Integration gleichsetzt, hat man eine Antwort auf die Frage gefunden, wie man Integration als Programm implementieren kann. Auf diesem Weg lasse sich Integration „organisatorisch ausgestalten“ (vgl. Bommes 2006, nach Plutzar 2010: 134).

„Die Integrationsprogramme der europäischen Länder vermitteln mehrheitlich, dass nur eine gemeinsame Sprache, in Österreich die Staatssprache Deutsch, den sozialen Zusammenhalt in einer durch Diversität gekennzeichneten Gesellschaft sichern könne und dass Sprachtests und verpflichtende Kurse die Durchsetzung dieses Zieles garantieren würden. Die Tatsache, dass sozialer Zusammenhalt ein allgemein anerkanntes Ziel darstellt und die Beobachtung, dass dieser Zusammenhalt zunehmend loser wird, verbinden sich in der politischen und öffentlichen Diskussion mit einem breiten Konsens, dass Deutschkenntnisse eine notwendige Voraussetzung für die Partizipation an der österreichischen Gesellschaft darstellen. Die Forderung, dass MigrantInnen die Landessprache zu erlernen hätten, suggeriert „einfache“ Lösungen, wo komplexe Bedingungsgefüge wirken.“ (Plutzar 2010: 123)

4. Die berufliche Mobilität von MigrantInnen in Österreich

4.1 Überblick über die Lage von MigrantInnen aus der Türkei und dem ehemaligen Jugoslawien am österreichischen Arbeitsmarkt

Abgesehen von MigrantInnen aus Deutschland kommen die größten ZuwanderInnenminderheiten aus den Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien und aus der Türkei, wobei dies auf die Anwerbezeit der ersten Generation zurückzuführen ist.¹⁴ Die ZuwanderInnengruppen weisen unterschiedlich hohe Einbürgerungsraten auf. Vor knapp zehn Jahren machte der Anteil an Eingebürgerten unter türkischen EinwanderInnen 50% aus, bei Personen aus dem ehemaligen Jugoslawien 32% (vgl. Biffl 2002: 26).¹⁵

Das Bildungsniveau von Personen aus der Türkei und dem ehemaligen Jugoslawien ist im Vergleich zu allen anderen Herkunftsgruppen (und ÖsterreicherInnen) weitaus niedriger. Dies gilt sowohl für den Pflichtschulbereich, als auch für den tertiären Bildungssektor. Mehr als zwei Drittel aller Personen aus der Türkei haben lediglich einen Pflichtschulabschluss. Tertiäre Bildungsabschlüsse weisen nur 2-3% aller Personen aus Serbien, Montenegro, Mazedonien und der Türkei auf. Personen aus Bosnien-Herzegowina und Kroatien haben durchschnittlich ein etwas höheres Bildungsniveau, dies sind jedoch vermehrt Personen, die in den 1990ern nach Österreich geflohen sind (vgl. Biffl 2002: 27). Jugendliche mit ausländischem Hintergrund verlängern ihre Ausbildung zunehmend über die Pflichtschule hinaus. Dies trifft vor allem auf Jugendliche aus dem früheren Jugoslawien, aus Mittel- und Osteuropa und aus Asien zu (vgl. Biffl 2002: 25).

MigrantInnen arbeiten nach wie vor hauptsächlich als ungelernte und angelernte ArbeiterInnen (vgl. Bauböck/Volf 2001: 49f). Ausländischer ArbeitnehmerInnen sind rund drei Mal so oft als ArbeiterInnen beschäftigt wie ÖsterreicherInnen. Unter den ArbeiterInnen dominieren generell noch immer ex-jugoslawische und türkische Staatsangehörige (vgl. Biffl 2002: 29). Rund drei Viertel aller Erwerbspersonen aus dem ehemaligen Jugoslawien und der Türkei sind ArbeiterInnen, ein Viertel sind Angestellte und Beamten. Nur wenige sind selbständig. Deutsche und PolInnen sind häufiger selbständig, Angestellte oder Beamten, wobei der Wert der Deutschen über jenem der ÖsterreicherInnen liegt (vgl. Fassmann/Reeger 2007: 195). Nach einer Erhebung von 2003 waren rund zwei Drittel der zweiten Generation mit türkischem Hintergrund (Alter 15-35) als un- bzw. angelernte ArbeiterInnen tätig (bei den Frauen gar 74%). Angestellt sind hingegen nur 17% (21% der Frauen), 13% sind FacharbeiterInnen und 5% Lehrlinge (vgl. Herzog-Punzenberger 2003: 39). In Deutschland konnten fast drei Mal so viele Kinder von MigrantInnen in den Angestelltenstatus aufsteigen als in Österreich (Bauböck/Volf 2001: 54f).

An der Branchenkonzentration der MigrantInnen hat sich seit den 1970ern kaum etwas geändert (vgl. Manolakos/Sohler 2005: 33). Sie arbeiten primär in der Textilbranche, der Bauindustrie, im

¹⁴ Genauer zur Zusammensetzung der migrantischen Bevölkerung Österreichs unter 3.1

¹⁵ Es sei an die unterschiedlichen Migrationsverläufe der beiden Gruppen erinnert sowie ihre dadurch unterschiedlich lange Aufenthaltsdauer, die für die Einbürgerung eine Rolle spielt (3.1 und 3.2.1)

Dienstleistungssektor, Gastgewerbe und Reinigungsbereich, wobei sich dieser Trend in der zweiten Hälfte der 1990er verstärkt hat (vgl. Bauböck/Volf 2001: 49f). Jugendliche mit ausländischem Hintergrund sind im Wesentlichen in denselben Branchen tätig wie ihre Elterngeneration (vgl. Biffl 2002: 25).

Die Löhne ausländischer ArbeitnehmerInnen sind meist geringer als die der ÖsterreicherInnen. In den 1990ern lagen die mittleren Einkommen von AusländerInnen rund ein Viertel unter jenen der ÖsterreicherInnen (vgl. Biffl 2002: 262). Gächter hat den Verlauf der Bruttojahresverdienste von 1984 bis 2001 aufgegliedert nach acht Staatsangehörigkeiten untersucht. Die niedrigsten Einkommen hatten zu allen Zeiten türkische Beschäftigte, an zweiter Stelle folgen Personen aus dem ehemaligen Jugoslawien. Angehörige der 2004 zur EU beigetretenen Länder waren bis 1990 mit ihnen gleichauf. Seitdem waren die Löhne von EU-MigrantInnen im Steigen begriffen. Mit großem Abstand folgen an vierter Stelle EWR-Staatsangehörige und ÖsterreicherInnen (vgl. Gächter 2004b: 5f). In den Hochlohnsegmenten ist der Ausländeranteil generell sehr gering (vgl. Biffl 2002: 261). Hoch qualifizierte MigrantInnen sind großteils Personen aus der EU/EWR, die u.a. vermehrt im Handel, in der Informations- und Kommunikationstechnologie und in der Forschung tätig sind. Am unteren Segment der Beschäftigungshierarchie sind Drittstaatsangehörige konzentriert (vgl. Biffl 2002: 251, IOM 2004: 29).

AusländerInnen sind tendenziell stärker von Arbeitslosigkeit betroffen als ÖsterreicherInnen, sie ist jedoch oft von kürzerer Dauer. Zwischen 1980 und 2000 vervierfachte sich die Zahl aller Arbeitslosen, die Arbeitslosigkeit von AusländerInnen stieg um das siebenfache an. Türkische Frauen weisen mit um die 49% eine sehr geringe Erwerbsbeteiligung auf. Die Arbeitslosenraten junger TürkinInnen (15-35 Jahre) sind jedoch sehr gering (vgl. Biffl 2002: 23). Bei ausländischen Frauen kommt es ab dem 50. Lebensjahr, bei Männern ab Mitte 40 zu abrupten Einbrüchen der Erwerbstätigkeit (vgl. Biffl 2002: 15f).

Die Situation von ausländischen Frauen am österreichischen Arbeitsmarkt lässt sich als doppelte Benachteiligung zusammenfassen. Sie sind stärker von Dequalifizierung und niedrigen Löhnen betroffen, auch nach einer längeren Aufenthaltsdauer und der dadurch ansteigenden rechtlichen Absicherung (vgl. Manolakos/Sohler 2005: 37–39).

4.2 Strukturelle Ursachen der geringen beruflichen Mobilität von MigrantInnen

4.2.1 Dequalifizierung

Für viele MigrantInnen ist der Einstieg in den österreichischen Arbeitsmarkt mit Dequalifizierung verbunden. Nur rund zwei Drittel der Qualifikationen von Personen ausländischer Staatsangehörigkeit werden in Österreich voll genutzt, knapp ein Fünftel wird gar nicht oder nur teilweise genutzt (vgl. Gächter 2006: 1). Der Dequalifizierungsanteil beträgt bei Drittstaatsangehörigen rund 47%, bei MigrantInnen aus der EU 26% und bei von Geburt an ÖsterreicherInnen 17% (vgl. Gächter 2006: 4).¹⁶ Im Ausland geboren worden und eingebürgert zu

¹⁶ Besonders bei Personen aus der EU und der Schweiz ist der Anteil an dequalifiziert Berufstätigen mit hohem Bildungsgrad (Hochschulabschluss bzw. Matura) hoch (vgl. Gächter 2006: 5).

sein sowie im Inland geboren worden zu sein und die österreichische Staatsbürgerschaft nicht zu haben, wirkt sich fast gleich stark auf den Dequalifizierungsanteil aus (vgl. Gächter 2006: 1f). Drittstaatsangehörige Frauen sind am stärksten von Dequalifizierung betroffen¹⁷ (vgl. Reinprecht/Weiss 164). „Das unmittelbare Fazit aus all dem ist sicher, dass Österreich eine Einwanderung von qualifiziertem Personal hat, diese Qualifizierungen aber nicht nutzt.“ (Gächter 2006: 2)

Verfahren zur Anerkennung ausländischer Qualifikationen sind in Österreich kostspielig und langwierig. Ein Verfahren kann nur begonnen werden, wenn es im Vorhinein schon eine/n ArbeitgeberIn gibt, der/die bereit ist, die Person bei erfolgreichem Abschluss des Verfahrens entsprechend der Qualifikation einzustellen. Das wiederum sei sehr unwahrscheinlich, denn solch ein Verfahren kann sich über Jahre ziehen (vgl. Gächter 2006: 8).

„Die Nostrifizierung von Bildungsabschlüssen ist eine mühsame und langwierige Angelegenheit, was viele MigrantInnen davon abhält, die für die Anerkennung ihrer Ausbildungen notwendigen Verfahren zu durchlaufen.“ (Gächter 2006: 15).

Gächter kritisiert auch die falsche Überzeugung österreichischer Betriebe und Behörden, hier erworbene Abschlüsse seien besonders hochwertig. Dequalifizierung kann für ArbeitgeberInnen Vorteile aufweisen. Beschäftigte, deren Qualifikationen nicht anerkannt werden sind billig, da sie entsprechend ihrer Bildung bzw. Ausbildung produktiv sind, aber nicht demgemäß bezahlt werden (vgl. Gächter 2006: 8).

Generell sind von Dequalifizierung keine Qualifikationsgruppen ausgenommen. Höher Qualifizierten gelingt es im Lauf der Zeit jedoch eher, eine ihrer Ausbildung entsprechende Tätigkeit auszuüben. Wer ohne oder mit geringer Schulbildung nach Österreich kommt, dem gelingt es nur selten, beruflich aufzusteigen (vgl. Fassmann et al. 2001b: 22–25).

Da Aufenthaltstitel an einen Arbeitsplatz gekoppelt sind, sind viele MigrantInnen aus Drittstaaten dazu bereit, unabhängig von ihrer Ausbildung zunächst jeden Arbeitsplatz anzunehmen (vgl. Gächter 2006: 14). Von Gächter interviewte höher qualifizierte MigrantInnen haben angegeben, bei ihrer Ankunft bereits damit gerechnet zu haben, eine Beschäftigung unterhalb ihrer Qualifikation ausüben zu müssen (vgl. Gächter 2006: 15).

Besonders von Dequalifizierung betroffen sind Personen mit Matura ohne spezifische Berufsausbildung, die in ihrem Herkunftsland oftmals Büro Tätigkeiten verrichtet haben. Für eine Tätigkeit im Bereich Büro/Verwaltung ist es kaum möglich, eine erstmalige Arbeitsbewilligung zu bekommen. Ein weiteres Problem ist, dass viele gut Deutsch sprechen und lesen können, jedoch schlecht schreiben, was ihnen den Aufstieg ebenfalls erschwert (vgl. Gächter 2006: 14)¹⁸.

MigrantInnen mit einer bestimmten Berufsausbildung gelingt es eher, in Österreich im selben Sektor zu arbeiten. Dies gilt besonders für den technisch-naturwissenschaftlichen Bereich und

¹⁷ Fassmann et al. orten einen „Gender Gap“ bezüglich der Akzeptanz von Dequalifizierung, d.h. Frauen seien eher bereit diese hinzunehmen, als Männer (vgl. Fassmann et al. 2001a: 16).

¹⁸ Mangelnde schriftliche Deutschkenntnisse sind weiters eine Hürde für Weiterbildungsmöglichkeiten (vgl. Fassmann et al. 2001a: 17).

Pflegeberufe. Schwierigkeiten bei der Nostrifizierung führen trotzdem dazu, dass sie oft lediglich als Hilfskräfte arbeiten (vgl. Gächter 2006: 15).

4.2.2 Diskriminierung

Die größten Hindernisse für Angehörige von ethnischen Minderheiten finden sich bei der Einstellung und Auswahl von KandidatInnen für eine bestimmte Tätigkeit. Im Rahmen einer Studie in mehreren europäischen Ländern wurden beim Bewerbungs-, Einstellungs- und Auswahlverfahren Diskriminierungsraten von bis zu durchschnittlich 35% festgestellt. Die Diskriminierung geschah vor allem beim Erstkontakt und den Einstellungsbedingungen. MigrantInnen¹⁹ hatten eine geringere Chance, zum Interview eingeladen zu werden, bei Bewerbungsgesprächen wurden von ihnen öfters höhere Qualifikationen verlangt und ihnen wurden schlechtere Arbeitsverträge bzw. -konditionen angeboten. Die Bevorzugung von inländischen KollegInnen mit geringerer Qualifikation bzw. die geringere Entlohnung von AusländerInnen bei vergleichbarer Qualifikation tragen ebenfalls zur Benachteiligung von MigrantInnen am Arbeitsmarkt bei (vgl. Trauner/Sohler 2005: 9).

Diskriminierung kann in vielerlei Weise zu Tage treten. Diskriminierung aufgrund von ethnischen Merkmalen kommt nach wie vor oft vor (vgl. Bauböck/Volf 2001: 62f). Eine Erhebung unter ArbeitgeberInnen in Wien hat ergeben, dass sie bei der Wahl zwischen hochqualifizierten AfrikanerInnen und MigrantInnen aus sechs anderen Ländern jeder Gruppe vor den AfrikanerInnen den Vorrang geben würden (vgl. EUMC 2003: 106). Von Diskriminierung aufgrund des Aussehens sind auch Eingebürgerte und Mitglieder der zweiten Generation betroffen (vgl. Manolacos/Sohler 2005: 110).

AusländerInnen werden oft pauschal als schlechter qualifiziert abgestempelt, weiters werden Sprachakzente von potenziellen ArbeitgeberInnen als Berufshindernisse angesehen. Diskriminierungsstudien aus EU-Ländern haben gezeigt, dass bereits ein geringer Akzent ausreicht, um am Arbeitsmarkt massiv diskriminiert zu werden (vgl. Gächter 2006: 7). Ausschlusskriterien findet man bereits in Stellenbeschreibungen mit Hinweisen wie „perfektes Deutsch“, „Deutsch ohne Akzent“ oder „Deutsch als Muttersprache“ (vgl. Volf/Bauböck 2001: 62f). „Es gibt aber keinen einzigen Beruf, wie hoch in der Hierarchie auch immer, den man wegen eines bloßen Akzents nicht ebenso effizient ausüben könnte, wie wer anderer.“ (Gächter 2006: 7)

4.2.3 Strukturelle Benachteiligung durch die Gesetzgebung

Der rechtliche Status von MigrantInnen kann wesentlich dazu beitragen, dass sie langfristig in bestimmten Branchen stecken bleiben. Mit ansteigender Aufenthaltsdauer bekommen MigrantInnen Arbeitsgenehmigungen, mit denen eine größere Freizügigkeit am Arbeitsmarkt einhergeht. AusländerInnen müssen sich „erst mühsam entlang der Hierarchie der Bewilligungen nach oben arbeiten“ (Bauböck/Volf 2001: 54). In der Tatsache, dass erstmalige Beschäftigungsbewilligungen nur für ein Jahr ausgestellt werden, sieht Biffl eine weitere rechtliche

¹⁹ Die Erhebung war auf Männer beschränkt.

Ursache für die „Segmentierung der Arbeitskräfte in In- und Ausländer“ (Biffl 2002: 281). Erstmalige Beschäftigungsbewilligungen sind nach wie vor an eine/n ArbeitsgeberIn gebunden und führen dazu, dass arbeitslose AusländerInnen jede sich bietende Stelle annehmen, auch wenn sie unter ihrem Qualifikationsniveau liegt (vgl. Gächter 2008: 6).

Rechtliche Hürden wie das „Ersatzkraftverfahren“ erschweren ausländischen ArbeitnehmerInnen den beruflichen Aufstieg. Nach diesem Verfahren wird festgeschrieben, welche/r AusländerIn nach einem/r InländerIn das höhere Anrecht auf eine Beschäftigung hat (vgl. ebd.). Der Inländerschutzgedanke, welcher besagt, dass ausländische vor inländischen Beschäftigten gekündigt werden müssen, ist nach wie vor aktuell und trägt dazu bei, dass MigrantInnen je nach wirtschaftlichem Bedarf eingestellt bzw. gekündigt werden (vgl. Biffl 2002: 281). AusländerInnen sind weiters von bestimmten Berufsgruppen ausgeschlossen, so dürfen sie z.B. nicht als RauchfangkehrerInnen oder TrafikantInnen arbeiten (vgl. Manolakos/Sohler 2005: 21).

Hofinger und Bauböck haben die Auswirkungen des Arbeitsmarkt-Status und des aufenthaltsrechtlichen Status auf das Einkommen von MigrantInnen untersucht. Je gesicherter der arbeitsmarkt- und aufenthaltsrechtliche Status von Männern ist, desto stärker wirkt sich das auf ihr Netto-Monatseinkommen aus, d.h. die Mobilität am Arbeitsmarkt führt zur Einkommenssteigerung. Frauen hingegen können trotz einer im Lauf der Zeit verbesserten legalen Integration keine nennenswerten Einkommenszuwächse verzeichnen und kommen kaum über die kollektivvertragliche Bezahlung hinaus (vgl. Hofinger/Bauböck 1998: 185–178). Bei Personen aus der Türkei und dem ehemaligen Jugoslawien ist der Effekt der Aufenthaltsdauer auf das Einkommen sogar schwach negativ gewesen. Sie weisen zwar durchschnittlich einen geringen Bildungsgrad auf, es wird aber ersichtlich, dass es ihnen nicht möglich war, aufzusteigen (vgl. Hofinger/Bauböck 1998: 196).

Aufgrund der Gesetzgebung, die so gestaltet ist, dass aufenthalts- und arbeitsmarktrechtliche Titel voneinander abhängig sind und weil die Aufenthaltssicherheit erst mit der fortschreitenden Aufenthaltsdauer zunimmt, stehen MigrantInnen unter einem gewissen Beschäftigungszwang. Um nicht ihre Arbeitsbewilligung zu verlieren, stehen AusländerInnen unter dem Druck, möglichst ständig in Beschäftigung zu bleiben und nicht für längere Zeit arbeitslos zu sein. Erst seit 1999 haben AusländerInnen das Recht auf Notstandshilfe. Dennoch gilt nach dem Fremden-gesetz die „Selbsterhaltungsfähigkeit“ bzw. ein gesichertes Einkommen als ausschlaggebend für den Aufenthaltstitel (vgl. Volf/Bauböck 2001: 56). In von Fassmann et al. durchgeführten Interviews kam zu Tage, dass viele MigrantInnen wegen ihres prekären Aufenthaltsstatus Dequalifizierung und schlechte Bezahlung hinnahmen (vgl. Fassmann et al. 2001a: 17).

Erst seit 2006 haben Drittstaatsangehörige auch das passive Wahlrecht bei Betriebsrats- und Arbeiterkammerwahlen, so dass sie sich innerbetrieblich für die Verbesserung ihrer Arbeitsbedingungen einsetzen können²⁰ (vgl. Gruber 2010: 75).

²⁰ Zur Mitgliedschaft in der Arbeiterkammer waren sie jedoch seit ehedem verpflichtet (vgl. Volf/Bauböck 2001: 56f).

4.2.4 Ausländische Arbeitskräfte als Flexibilitätsreserve der Wirtschaft

Es ist eine betriebswirtschaftliche Strategie von Unternehmen in Branchen, die eine starke Saisonalität bzw. Konjunkturelastizität aufweisen, ausländische Arbeitskräfte zu beschäftigen. Fassmann et al. führen das darauf zurück, dass ausländische Arbeitskräfte vergleichsweise flexibel sind, geringe Personalkosten verursachen und ein hohes Arbeitsethos haben (vgl. Fassmann et al. 2001b: 19).

Ausländische Staatsangehörige entsprechend den Bedürfnissen der heimischen Wirtschaft einzusetzen, wurde auch zur Zeit der „Gastarbeit“ praktiziert (vgl. Bauböck/Volf 2001: 207). Österreich ist in seinem Arbeitsmarktsystem den Grundsätzen der Gastarbeiterpolitik treu geblieben: EinwanderInnen werden als konjunkturelle Puffer für österreichische Beschäftigte betrachtet und sollen möglichst nicht in die Position kommen, Letztere am Arbeitsmarkt zu gefährden (vgl. Volf/Bauböck 2001: 51f).

Da ausländische ArbeitnehmerInnen in vielen Branchen eine „flexible Manövriermasse an Arbeitskräften“ (Biffl 2002: 292) sind, bekommen sie die Konsequenzen von Konjunkturschwankungen als erste zu spüren. Dies gilt jedoch im positiven wie im negativen Sinn, d.h. beim Abbau und der Aufnahme von Arbeitskräften (vgl. ebd.).

Vor allem in den Branchen Bau, Gastronomie und Landwirtschaft haben ÖsterreicherInnen eher kontinuierliche Arbeitsplätze inne, während ausländische Staatsangehörige oftmals die saisonalen Arbeitsplätze mit weniger Beschäftigungstagen und entsprechend geringerem Jahreseinkommen einnehmen. Gächter hat die Beschäftigungstage ausländischer Beschäftigter für 2001 in Wien erhoben. Türkische und postjugoslawische Beschäftigte hatten im Schnitt in allen Branchen weniger Tage gearbeitet als österreichische (vgl. Gächter 2004b: 65).

4.2.5 Konzentration ausländischer ArbeitnehmerInnen auf wenige Branchen

In vielen Branchen, in denen MigrantInnen vermehrt arbeiten, ist berufliche Mobilität strukturell nicht verankert und daher kaum möglich. Dies gilt z.B. für das Gastgewerbe und das Bauwesen aufgrund der flachen Hierarchie (vgl. Fassmann et al. 2001b: 21f). Wie stark manche Branchen von ausländischen ArbeitnehmerInnen abhängig sind, zeigt sich an der Entwicklung der AusländerInnenbeschäftigung dieser Sektoren. Die Leder- und Textilindustrie, die Bauwirtschaft und der Tourismussektor hatten in den 1970er Jahren die höchsten AusländerInnenquoten, woran sich bis 2002 relativ wenig geändert hat (vgl. Biffl 2002: 16). In den Jahren 1999 und 2000 waren zwei Drittel aller ausländischen ArbeitnehmerInnen auf nur sechs Branchen konzentriert, während nur die Hälfte der InländerInnen in diesen Branchen tätig war (vgl. Biffl 2002: 16).

Gächter kam bei einer Untersuchung der Branchenverteilung von MigrantInnen 2001 auf eine mit ÖsterreicherInnen vergleichsweise geringe Streuung. Frauen mit türkischer Staatsangehörigkeit waren nur in 13 der 51 Branchen vertreten, postjugoslawische immerhin in 33, österreichische Frauen in 49, d.h. in fast allen. Österreichische Männer fanden sich in 50 Branchen, postjugoslawische in 30 und türkische Männer in nur 26. Bei der gemeinsamen Betrachtung beider Geschlechter kommen ÖsterreicherInnen in allen 51 Branchen vor, Personen aus dem ehemaligen Jugoslawien in 38 und TürkInnen in 29 (vgl. Gächter 2004b: 18).

4.2.6 Konzentration ausländischer ArbeitnehmerInnen in Kleinst- und Kleinbetrieben

AusländerInnen sind in stärkerem Maße in Klein- und Kleinstbetrieben beschäftigt als InländerInnen. Anders verhält es sich in Großbetrieben mit mehr als 1000 Beschäftigten, wo mehr als doppelt so viele ÖsterreicherInnen als AusländerInnen arbeiten (vgl. Biffl 2002: 253). 1999 waren 37,3% der AusländerInnen und 32,4% der InländerInnen in Betrieben mit 0-19 MitarbeiterInnen beschäftigt, in Großbetrieben hingegen nur 8,8% aller AusländerInnen und 21,6% aller ÖsterreicherInnen (vgl. Biffl 2002: 17).

Kleinbetriebe sind dem Arbeitsmarkt und dem dort herrschenden Wettbewerb stärker ausgesetzt (vgl. Biffl 2002: 256). Weiters haben Kleinst- und Kleinbetriebe beschränkte finanzielle Ressourcen für Weiterbildung und wenig personelle Möglichkeiten für beruflichen Aufstieg, was sich für MigrantInnen, die gehäuft in solchen Betrieben arbeiten, nachteilig auswirkt (vgl. Manolakos/Sohler 2005: 41). InterviewpartnerInnen von Manolakos/Sohler gaben an, in Betrieben gearbeitet zu haben, die außer dem Vorgesetzten aus zwei bis drei MitarbeiterInnen bestanden, wodurch es kaum möglich war, aufzusteigen (vgl. Manolakos/Sohler 2005: 102).

Biffl vermutet, AusländerInnen als „Outsider“ hätten es schwerer, in Großbetrieben mit differenzierten internen Arbeitsmärkten Eingang zu finden. Ausnahmen seien lediglich gehobene Positionen in Konzernen, die in Österreich Standorte haben (wo AusländerInnen im betriebsinternen Arbeitsmarkt in Österreich angestellt werden) sowie manche Branchen wie z.B. Getränke-Tabak, Erzeugung von Metallwaren und Körperpflege-Reinigung (vgl. Biffl 2002: 16f). AusländerInnen sind weiters aufgrund der Qualifikationsstruktur großer Unternehmen selten dort beschäftigt, da Tätigkeiten mit niedrigen Qualifikationen, z.B. Reinigungsdienste, oftmals an Subunternehmen mit weniger MitarbeiterInnen ausgegliedert werden (vgl. Biffl 2002: 17).

Bauböck/Volf führen die geringe Anzahl an AusländerInnen in Großbetrieben auch auf jahrzehntelange Aktivitäten von ArbeitnehmerInnenvertretungen und vor allem der Gewerkschaft zurück. In den gewerkschaftlich gut organisierten Großbetrieben wurde die Anstellung von ZuwanderInnen weitgehend verhindert, wodurch sie auf Klein- und Mittelbetriebe angewiesen waren (vgl. Volf/Bauböck 2001: 56f). Manolakos/Sohler sehen diese Tendenz zur Vermeidung der Anstellung ausländischer Staatsangehöriger nach wie vor als gegeben (vgl. 2005: 30).

4.2.7 Berufliche und sektorale Erstplatzierung

Fassmann et al. (vgl. 2001b: 22) erachten die berufliche und sektorale Erstplatzierung auf dem Arbeitsmarkt als sehr wichtig, denn es ist nicht unmöglich, aber schwierig, die Platzierung im Lauf der Zeit zu verbessern. Die berufliche Erstplatzierung sehen sie in Abhängigkeit von der Qualifikation der MigrantInnen und der „Ethnisierung der Erstplatzierung“, d.h. wenn bei vergleichbarer Qualifikation bestimmte Ethnien bevorzugt bzw. benachteiligt werden. Die Autoren kommen zu dem Ergebnis, dass MigrantInnen aus Polen, der Türkei und dem ehemaligen Jugoslawien, nicht jedoch Deutsche, bei vergleichbarer Qualifikation eine schlechtere Erstplatzierung hatten als ÖsterreicherInnen (vgl. Fassmann et al. 2001b: 22–25).

„Der österreichische Arbeitsmarkt weist unterschiedlichen Migrantengruppen divergierende berufliche Erstplatzierungen, Karrierechancen und Berufsverläufe zu. Vor allem die Einstiegsplatzierungen spiegeln Mechanismen der Ethnisierung und der Chancenzuteilung wider, sind aber – zum Teil zumindest – auch eine Funktion unterschiedlicher Ausbildungsniveaus und qualifikatorischer Profile.“ (Fassmann et al. 2001a: 18)

Abseits all dieser Faktoren weist der österreichische Arbeitsmarkt generell eine geringe Durchlässigkeit auf (vgl. Bauböck/Volf 2001: 54f).

4.3 Individuelle Faktoren beruflicher Mobilität

Fassmann et al. nennen als individuelle Faktoren der beruflichen Mobilität die Bildung und Deutschkenntnisse von MigrantInnen, ihre Aufstiegsmotivation, das Migrationsmotiv, das Geschlecht und die Herkunft der MigrantInnen (vgl. Fassmann et al. 2001a: 2).

Das Migrationsmotiv wirkt sich entscheidend auf die Berufsperspektive bzw. Aufstiegsorientierung aus. Wer mit der Hoffnung auf ein höheres Einkommen migriert, sei weniger bereit auf Dauer einer schlecht bezahlten, unqualifizierten (bzw. dequalifizierenden) Tätigkeit nachzugehen (vgl. Fassmann et al. 2001a: 3). Es spiegelt sich auch im Berufsverlauf wider, wenn die Migration ungeplant war und ohne konkrete Perspektiven stattgefunden hat. MigrantInnen nehmen dann eine unqualifizierte Beschäftigung an um etwas zu verdienen. Bis sie sich eingestehen dass ihr Aufenthalt dauerhaft ist, kann es zu spät sein, um wieder im ursprünglichen Beruf arbeiten zu können (vgl. Fassmann et al. 2001a: 6f).

Fassmann et al. haben die berufliche Aufstiegsorientierung von MigrantInnen anhand ihrer Migrationsmotive untersucht. Sie fanden große Unterschiede bei den Ambitionen der MigrantInnen, ihre Platzierung auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern. Die größte Aufstiegsorientierung kam bei Männern zu Tage, die aus ökonomischen Gründen nach Österreich gekommen waren sowie bei jenen, die hier studiert haben. Die geringste Aufstiegsorientierung hatten Asylsuchende sowie Personen, die im Anschluss an einen Besuch in Österreich geblieben sind. Dies deutet auf einen engen Zusammenhang zwischen den von den Befragten formulierten Ambitionen und den tatsächlichen Berufslaufbahnen hin (vgl. Fassmann et al. 2001a: 15).

Vor allem MigrantInnen mit höherem Bildungsniveau nehmen Weiterbildungen in Anspruch. Bei niedriger Qualifizierten sind es jedoch oft äußere Umstände, die ihnen die Teilnahme erschweren. Das größte Hindernis ist finanzieller Natur, die Kosten der Kurse und Schulungen. Selbst wenn vom AMS die direkten Kosten oft übernommen werden, bleibt zwischen dem Arbeitslosengeld bzw. dem vom AMS während der Schulung gezahlten Betrag und dem Einkommen der MigrantInnen, das sie während der Fortbildung nicht erhalten, eine große Differenz (vgl. Fassmann et al. 2001a: 17).

4.4 Folgen der geringen beruflichen Mobilität von MigrantInnen

4.4.1 Armut und Armutsgefährdung

Die im Vergleich mit ÖsterreicherInnen wesentlich höhere Armutsgefährdungsrate von MigrantInnen bzw. von Eingebürgerten ist gut dokumentiert. 1996 galten 17% der ausländischen Haushalte in Wien als armutsgefährdet, 9% der eingebürgerten und 5% der österreichischen (vgl. Bauböck/Volf 2001: 207–209). Das besonders hohe Risiko türkischer Haushalte wurde mehrmals festgestellt (vgl. Till-Tenschert 2005, nach Hetfleisch 2006: 74). Bauböck/Hofinger sind zu dem Ergebnis gekommen, dass türkische Haushalte mit 27% die höchste Armutsgefährdungsrate aufweisen (vgl. Bauböck/Hofinger 1998: 208). 2003 waren Eingebürgerte die nicht ursprünglich aus der EU oder NAFTA kommen jedoch fast gleich stark betroffen wie türkische StaatsbürgerInnen. An zweiter Stelle folgen Personen aus dem ehemaligen Jugoslawien und Eingebürgerte mit jeweils 26% (vgl. Till-Tenschert 2005, nach Hetfleisch 2006: 74). Im Nationalen Aktionsplan zur sozialen Eingliederung 2003-2005 wurde für Drittstaatsangehörige mit 21% eine fast doppelt so hohe Armutsgefährdungsrate festgestellt als jene von ÖsterreicherInnen (11%) (vgl. IOM 2004: 59).

Bei den Gesamtausgaben armutsgefährdeter Haushalte dominieren Verbrauchsausgaben für die Grundbedürfnisse Ernährung und Wohnen. Ausgabenstarke Haushalte geben relativ mehr für Bildung, Erholung, Freizeit, Sport, Verkehr und Nachrichtenübermittlung aus (vgl. Bauer/Kronsteiner 1997: 848).

Verwiebe/Fritsch haben im Untersuchungszeitraum 2004-2008 eine Untersuchung über working poor in Österreich, d.h. Personen, dessen Einkommen trotz Erwerbsarbeit unter der Armutsgrenze liegt, durchgeführt (vgl. Verwiebe/Fritsch 2011: 6f).²¹ Die Ergebnisse zeigen, dass MigrantInnen in fast alle Gruppen von Personen fallen, die trotz einer Vollzeittätigkeit als arm gelten. Generell wurde ein deutlich höheres Armutsrisiko ausländischer ArbeitnehmerInnen festgestellt, wobei dieses zwischen 2004 und 2008 stark gestiegen ist.

Bezüglich der Berufsklassen gilt, dass obere Dienstklassen (z.B. ManagerInnen) einen sehr hohen, stabilen Schutz vor Armut aufweisen. In der unteren Berufsklasse der Hilfsarbeitskräfte verhält es sich anders, dort konnte ein signifikanter Anstieg des Armutsrisikos festgestellt werden (vgl. Verwiebe/Fritsch 2011: 16–18). ArbeitnehmerInnen in bestimmten Branchen haben ein höheres Armutsrisiko. Für MigrantInnen relevante Sektoren sind z.B. personenbezogene Dienstleistungen (geringe Entlohnung wegen niedriger Wertschöpfungsraten) und die Landwirtschaft (sinkende Löhne und atypische Beschäftigungsverhältnisse, z.B. Saisoniers). Die Arbeit in kleinen Betrieben wirkt sich ebenfalls negativ aus (vgl. Verwiebe/Fritsch 2011: 11, 18).

Die besonders benachteiligte Stellung von Frauen wird erneut ersichtlich. Weibliche Vollzeitbeschäftigte weisen ein doppelt so hohes Armutsrisiko auf als männliche, weiters steigt das Risiko im Lauf der Zeit deutlich an (vgl. Verwiebe/Fritsch 2011: 16).

²¹ Als Armutsgefährdungsschwelle wurden 60 Prozent des nationalen mittleren Einkommens verwendet, das ergab für 2008 ca. 950 Euro (ob netto oder brutto wurde nicht angegeben).

MigrantInnen sind also stärker armutsgefährdet und von Armut betroffen als ÖsterreicherInnen, sie haben jedoch in geringerem Ausmaß oder gar nicht Anspruch auf Sozialleistungen, da diese bis zu einem gewissen Grad von der Staatsbürgerschaft abhängig sind (vgl. Bauböck/Volf 2001: 207–209).

„Alle diese „objektiv“ erfassbaren und subjektiv erlebten Benachteiligungen von MigrantInnen im Bereich der Arbeit könnten gewissermaßen leichter verkraftet werden, wären die MigrantInnen, und dies gilt insbesondere für die Personen ohne österreichische Staatsbürgerschaft, ausreichend sozial abgesichert. Dies ist in Österreich noch nicht der Fall.“ (Kaloianov 2008: 249).

Das soziale Sicherungssystem ist an standardisierten Männerberufskarrieren, dem so genannten „Normalarbeitsverhältnis“, ausgerichtet. Diese Bedingungen können MigrantInnen nicht immer erfüllen. Ein späterer Einstieg in den österreichischen Arbeitsmarkt, prekäre, eventuell saisonale Beschäftigung und gesetzliche Arbeitsbeschränkungen erschweren es MigrantInnen, genügend Sozialversicherungszeiten zu sammeln, um jeden Monat krankenversichert zu sein und einen Pensionsanspruch zu erwerben (vgl. Bauböck/Volf 2001: 210).

4.4.2 Schlechte Wohnverhältnisse und prekäre Lebensbedingungen

Die Stellung von MigrantInnen auf dem Arbeitsmarkt wirkt sich auf ihre Situation auf dem Wohnungsmarkt aus, denn vom Einkommen hängt ab, was man sich auf dem Wohnungsmarkt leisten kann (vgl. Kohlbacher/Reeger 2007: 305). Die erste Generation wohnt zu einem noch immer hohen, aber abnehmenden Teil in Altbau-Mietwohnungen. Sie können sich höhere Mieten teils nicht leisten und haben größeren Wohnraumbedarf, da ihre Haushalte im Schnitt größer sind als inländische. Wohnen im Substandard ermöglicht einkommensschwachen Haushalten jedoch den Zugang zu erschwinglichem Wohnraum. Die Tatsache im Substandard zu wohnen müsse daher aus ihrer Perspektive nicht zwingend negativ sein, außer die Wohnungen sind wirklich desolat (vgl. Kohlbacher/Reeger 2007: 316f).

„ElitemigrantInnen“ aus EU-Staaten und ÖsterreicherInnen haben die beste Wohnsituation. Im Mittelfeld befinden sich OsteuropäerInnen, am wenigsten in den Wohnungsmarkt integriert sind nach wie vor die ehemaligen „GastarbeiterInnen“ (vgl. Kohlbacher/Reeger 2007: 327). Den höchsten Anteil an Substandardwohnungen haben mit 39,2% TürkinInnen, danach 31,8% Ex-JugoslawInnen und 14,1% OsteuropäerInnen. Den geringsten Anteil weisen mit 3,2% bzw. 4,2% Personen aus der EU-15 und ÖsterreicherInnen auf. Bei Kategorie A Wohnungen verhält es sich genau anders herum (vgl. Kohlbacher/Reeger 2007: 317).²²

Armutsgefährdete Haushalte leben in beengteren Wohnverhältnissen, d.h. pro Person steht weniger Nutzfläche zur Verfügung (vgl. Bauer/Kronsteiner 1997: 850). In Bezug auf die Wohnnutzfläche pro Kopf ist die Schere zwischen MigrantInnen aus der Türkei und dem ehemaligen Jugoslawien einerseits sowie ÖsterreicherInnen und EU-15-MigrantInnen andererseits nach wie vor am größten²³ (vgl. Kohlbacher/Reeger 2007: 318).

²² EU-BürgerInnen lassen sich verstärkt außerhalb des kernstädtischen Bereichs nieder, Drittstaatsangehörige weisen eine Kernstadtorientierung auf (vgl. Kohlbacher/Reeger 2007: 308).

²³ In Wien hat sich zwischen 1991 und 2001 die Segregation von AusländerInnen gegenüber der inländischen Wohnbevölkerung jedoch abgeschwächt (vgl. Kohlbacher/Reeger 2007: 309).

4.4.3 Soziale Ausgrenzung

Es gibt keinen Konsens über die Definition von sozialer Ausgrenzung. Das Konzept der sozialen Ausgrenzung wird vom Armutsbegriff inhaltlich abgegrenzt. Letzterer ist auf einen bestimmten Zeitpunkt bezogen, d.h. statisch und rein monetär definiert. Das Konzept der sozialen Ausgrenzung kombiniert monetäre Angaben mit anderen sozialen Indikatoren wie der Wohnsituation, Gesundheit und sozialer Teilhabe (vgl. Bauer/Kronsteiner 1997: 845). Die Folgen von Arbeitslosigkeit und Armut werden als abgestufte soziale Verhältnisse von Teilhabe bzw. Ausschluss erfasst. Außerdem lenkt der Exklusionsbegriff die Aufmerksamkeit auf die Mehrdimensionalität von gesellschaftlicher Zugehörigkeit und Teilhabe (ökonomisch, kulturell, politisch-institutionell und im Rahmen von sozialen Beziehungen) (vgl. Kronauer 2010: 19). Soziale Ausgrenzung hat einerseits ein Ergebnis, ist aber andererseits ein gradueller Prozess, d.h. das Konzept bezieht Veränderungen im Lauf der Zeit ein (vgl. Bauer/Kronsteiner 1997: 845). Ausgrenzung als Prozess oder zyklischer Vorgang ist von dessen Konsequenz, der Verfestigung von (Mehrfach-)Ausgrenzungen in dauerhafte soziale Lagen, zu unterscheiden. Prekäre soziale Lagen durch Mehrfach-Ausgrenzung können das gesamte Leben der Betroffenen bestimmen und an die nächste Generation vererbt werden (vgl. Herkommer 2008: 71). Cremer-Schäfer (2008: 165f) definiert soziale Ausschließung folgendermaßen:

„Bei sozialer Ausschließung, verstanden als Verweigerung oder Behinderung des Zugangs zu Ressourcen der Reproduktion von sozialen Akteuren, handelt es sich um einen *graduellen Vorgang*. Zwischen Diskriminierungs- und Ausschließungsprozessen finden wir einen graduellen Unterschied, d.h. Unterschiede und Übergangszonen. Integration und Ausschließung bilden keine Gegensätze, sondern eine „widersprüchliche Einheit“. Mit dem Verständnis von sozialer Ausschließung als eines graduellen Vorgangs brauchen und können wir auch keine „Ausgeschlossenen“ den „Integrierten“ gegenüberstellen, vielmehr daran arbeiten, dass diese Unterscheidung nicht in eine von normal und anomal mutiert.“

Von Betroffenen wird soziale Ausgrenzung folgendermaßen wahrgenommen: „Sich das nicht (mehr) leisten zu können, was für die Mehrheit normal und selbstverständlich ist, bestimmt zu einem entscheidenden Teil das individuelle Gefühl, sozial ins Abseits geraten zu sein.“ (Herkommer 2008: 66).

5. Politikfeldanalyse

5.1 Grundlagen der Methode

Anhand des Nationalen Aktionsplans für Integration wird im Rahmen einer Politikfeldanalyse erarbeitet, ob es erstens Anzeichen dafür gibt, dass sich der Integrationsansatz der Bundespolitik zu wandeln beginnt und Erkenntnisse der Wissenschaft stärker berücksichtigt werden.

In Bezug auf die Einwanderer aus der Türkei und dem ehemaligen Jugoslawien sowie ihre Nachfahren wird zweitens analysiert, ob im Rahmen des Aktionsplans Maßnahmen eingeführt worden sind, welche die Lage der beiden Bevölkerungsgruppen verbessern könnten, so dass sie nicht langfristig am Rand der Gesellschaft bleiben. Für die Analyse werden die Bereiche Sprachförderung und Arbeitsmarktintegration herangezogen. Im Nationalen Aktionsplan für Integration entspricht dies den Handlungsfeldern Sprache und Bildung sowie Arbeit und Beruf. Zunächst werden die Grundlagen der Politikfeldanalyse erläutert.

Die grundlegenden Fragestellungen der Politikfeldanalyse sind: Was tun politische Akteure, warum tun sie es und was bewirken sie damit? Das Basisschema der Politikfeldanalyse stammt von David Easton (1953) (vgl. Schneider/Janning 2006: 48). Politik wird als dynamischer Prozess der Problemverarbeitung gesehen. „Eine öffentliche Politik ist zunächst ein Entscheidungs- und Produktionsprozess.“ (ebd.).

Ausgangspunkt des Policy Cycle ist die Beobachtung, dass politische Prozesse und Maßnahmen typische Stadien durchlaufen. Die einzelnen Phasen lassen sich jedoch nur innerhalb des Modells klar voneinander abgrenzen. In der politischen Realität können sie eine andere Reihenfolge einnehmen, sie können sich überlappen oder wegfallen. Am Anfang gibt es ein politisches Problem oder Defizite in einem Politikfeld. Politische oder gesellschaftliche Akteure versuchen ihren Interessen entsprechend das Problem zu thematisieren und auf der politischen Agenda zu verankern. Dies sind die Phasen der Problemdefinition und des Agenda Setting. In der Phase der Programmformulierung werden Policies formuliert, d.h. Programme und Steuerungsinstrumente entwickelt. Ob die Politiken implementiert werden, ist von den folgenden Phasen der politischen Entscheidung und Implementierung durch Politik und Verwaltung abhängig. Danach sollten Policies evaluiert werden. Anschließend werden sie entweder neu formuliert oder der Politiksetzungsprozess wird terminiert (vgl. Schneider/Janning 2006: 50, Blum/Schubert 2009: 101f).

Probleme werden oft öffentlich diskutiert, woraus dann ein politischer Handlungsbedarf abgeleitet wird. Dann sind die Phasen Problemdefinierung und Agenda Setting stark von an das politische System herangetragenem Input bestimmt. Danach werden die öffentlichen Forderungen im politisch-administrativen System verarbeitet (Politikformulierung, Entscheidung) und danach als Output wieder an das System herangetragen (Implementierung). Öffentliches Feedback kann für die Evaluierung, Neuformulierung oder Beendigung des Politikprozesses eine zentrale Rolle spielen (vgl. Blum/Schubert 2009: 104).

Aspekte, die es bei der Analyse von Politikformulierungsphasen zu beachten gibt sind die beteiligten Akteure und Interessen, die Dauer der Sequenz und die Substanz der gewählten Alternativen (vgl. Blum/Schubert 2009: 115).

Problemwahrnehmung

Soziale Probleme sind Probleme, die auf die Lebenschancen von Menschen wirken. Damit sie bearbeitet werden können, müssen sie wahrgenommen werden. Problemwahrnehmung wird als sozial konstruierter Prozess aufgefasst, es gibt also keinen objektiven Problemdruck. Wenn es nach normativen Grundsätzen eine Differenz zwischen dem Ist-Zustand und dem Soll-Wert gibt, wird ein Sachverhalt als Problem wahrgenommen und reaktives Handeln gefordert. Oft werden Probleme wahrgenommen und Lösungen dafür entwickelt, manchmal warten bereits entwickelte Lösungen auf geeignete Probleme. Die Problemwahrnehmung findet meist öffentlich statt – Politiker, Experten und Massenmedien beziehen Stellung. Nicht alle Probleme, die von Akteuren wahrgenommen werden, rücken jedoch auf die Agenda (vgl. Blum/Schubert 2009: 105–108).

Agenda Setting

Die Grenzen zwischen der öffentlichen Diskussion eines Problems und seines Vorrückens auf die Agenda sind fließend (vgl. Blum/Schubert 2009: 105). Um in die Phase des Agenda Setting einzutreten, müssen Probleme Handlungsrelevanz erhalten. Im Übergang zu dieser Phase erfolgt meist die „Entöffentlichung“ der Problemdiskussion, d.h. die Öffentlichkeit wird ausgeschlossen. Nach John Kingdon (1984) ist eine Agenda eine Liste von Themen oder Problemen, denen die Regierung und ihr Umfeld zu einem bestimmten Zeitpunkt hohe Aufmerksamkeit schenkt (vgl. Blum/Schubert 2009: 110).

Nach Howlett/Ramesh (2003: 140, nach Blum/Schubert 2009: 110) gibt es vier Arten des Agenda Setting: Konsolidierung, Außeninitiiierung, Mobilisierung und Inneninitiiierung. Im ersten Fall bringen staatliche Akteure ein Thema auf die Agenda, das bereits hohe öffentliche Unterstützung hat. Bei einer Außeninitiiierung wird ein Problem von gesellschaftlichen Akteuren, d.h. von außen an das politisch-administrative System herangetragen. Die öffentliche Unterstützung ist hierbei hoch. Von Mobilisierung ist die Rede, wenn die Initiierung durch staatliche Akteure erfolgt und die öffentliche Unterstützung gering bzw. noch nicht vorhanden ist. Wird die Initiative von gesellschaftlichen Akteuren ergriffen und die öffentliche Unterstützung ist gering, wurde das Agenda Setting von Innen initiiert (vgl. Blum/Schubert 2009: 110).

Politikformulierung

Auch die Grenzen vom Agenda Setting zur Politikformulierung sind fließend. In dieser Phase des Prozesses geht es darum, Ziele, Mittel und Wege für das zur Bearbeitung ausgewählte Problem zu finden. Aus den artikulierten Problemen, Vorschlägen und Forderungen werden dann staatliche Programme.

Vom Agenda Setting ausgehend wird die Problemsituation eingeschätzt. Anhand dieser werden dann Handlungsalternativen und –vorschläge abgeleitet. Als Erstes muss festgestellt werden, was

an dem Problem einer Lösung bedarf. Kommt es zu einer falschen Problemreduktion, kann die Folge sein, dass falsche Ziele angestrebt werden und das Ausgangsproblem dadurch nicht gebessert bzw. gelöst wird (vgl. Blum/Schubert 2009: 113).

Wie ein Problem wahrgenommen wird, durch wen, wie und wann es auf die politische Agenda rückt entscheidet bereits darüber, welche Ziele, Mittel und Wege in der Phase der Politikformulierung (wieder aufgegriffen) und konkretisiert werden. Die Zahl der gesellschaftlichen und politischen Akteure nimmt in dieser Phase meist ab, das Parlament und insbesondere der Regierung spielt ab diesem Zeitpunkt eine wichtige Rolle, sie sind die politischen Entscheidungsinstanzen. Welche Politiken formuliert werden, wird oft von Interessensgruppen und vor allem der Ministerialbürokratie bestimmt (vgl. Jann/Wegrich 2009: 90, nach Blum/Schubert 2009: 114). Programme werden oft nicht eins zu eins umgesetzt, sondern entsprechend der Zugeständnisse an beteiligte Interessen verändert. Starke Veränderungen einer Politik können auch durch andere Akteure (z.B. Parlament) oder institutionelle Vetospieler (z.B. Bundesrat) erwirkt werden. So kommt es öfters vor, dass Expertenkommissionen kritisieren, die Politik sei verwässert worden (vgl. Blum/Schubert 2009: 114).

Am Ende der Phase stehen konkrete Maßnahmen, d.h. Steuerungsinstrumente oder Programme werden entwickelt. Ihre inhaltliche Substanz kann faktisch gegeben und hoch sein, oder rein symbolischer Natur. Bei einer Problemlösungsstrategie werden Kosten und Nutzen abgeschätzt.

Meist gibt es nicht „die“ richtige Lösung, sondern viele Handlungsalternativen, die in dieser Phase diskutiert werden, bis eine der Strategien ausgewählt wird.

Nach der „Bestandsaufnahme“ der Politikformulierung interessiert die Frage nach dem „warum“. Wieso fällt die Auswahl auf eine Alternative und nicht auf eine andere? Warum dauerte die Politikformulierungsphase lang bzw. nicht? Warum hat ein Akteur interveniert und eine (starke) Veränderung der Policy erwirkt? (vgl. Blum/Schubert 2009: 113–116).

Entscheidungsfindung

Alle unmittelbar zur Entscheidung führenden Schritte und Auswahlprozesse finden in dieser Phase des Zyklus statt. Die Zahl der beteiligten Akteure reduziert sich auf die politischen Entscheidungsträger, die bindende öffentliche Entscheidungen treffen können. Sie entscheiden endgültig über die bis dahin diskutierten Problemlösungen.

Es wird über die Handlungsalternative abgestimmt, die sich in der Politikformulierung durchsetzen konnte. Es gibt auch in dieser Phase Aushandlungsprozesse, sie sind jedoch anderer Natur. Im Zentrum steht in dieser Phase die Rolle der Beteiligten im politisch-administrativen System. Lobbyisten können auch in der Phase der Entscheidungsfindung noch aktiv sein, es hängt jedoch vom Willen der politischen Entscheidungsträger ab, ob sie Ersteren noch Einfluss gewähren (vgl. Blum/Schubert 2009: 117).

Die Entscheidung für ein Programm folgt nicht immer rationalen Kriterien, es gibt dabei Einschränkungen. Die politischen Entscheidungsträger haben oft keine klaren Zielvorstellungen, zu wenig Wissen über verschiedene Problemlösungsstrategien, oft keine Bewertungsmaßstäbe für die

Handlungsoptionen und kein sicheres Wissen über die soziale Durchsetzbarkeit des Programms (vgl. Schneider/Janning 2006: 57).

Nach Howlett/Ramesh (2003: 129) gibt es verschiedene Entscheidungstypen. Die erste Entscheidung ist, ob ein Thema politisch behandelt wird oder nicht. Letzteres entspricht einer Nicht-Entscheidung. Danach wird in der Policy-Forschung zwischen „positiven“ und „negativen“ Entscheidungen unterschieden. Wenn Maßnahmen zur Veränderung der Ausgangslage führen, gelten sie als positiv. Bei negativen Entscheidungen kommt es zu keiner Veränderung der Lage.

In dieser Phase müssen diverse Fragen geklärt werden. Auf welcher staatlichen Ebene, von welcher Behörde, von welchem Ministerium werden die Verhandlungen geführt? Welche anderen Akteure (z.B. Parteien) werden einbezogen? Wie viel Budget wird eingeplant? Wer legt das weitere Vorgehen fest? Wird ein Gesetz erlassen oder reicht eine Verordnung?

Bei der Entscheidung für eine Handlungsalternative spielen Faktoren wie Effektivität und Effizienz eine Rolle. Sie geben darüber Auskunft, wie das Problem möglichst wirkungsvoll bzw. kostensparend gelöst werden kann. Normative Überlegungen können der Orientierung an rationalen Merkmalen jedoch entgegen stehen.

Auf die endgültige politische Entscheidung folgt die Phase der Implementierung. In dieser Phase werden die Maßnahmen bzw. das Programm von Politik und Verwaltung umgesetzt (vgl. Blum/Schubert 2009: 117–122).

Politikimplementierung

In dieser Phase werden politische Absichten in messbare Taten umgesetzt. Davor existierten die Steuerungsinstrumente, Gesetze oder Regulationen nur auf dem Papier. Nun werden sie in der Praxis angewendet. Nicht alles, was vom Staat beschlossen wurde, wird auch umgesetzt. Es geht daher in dieser Phase des politischen Zyklus um die Suche nach Faktoren, welche die effektive Umsetzung von Programmen begünstigen oder erschweren. Viele Faktoren können auf die Phase der Implementierung Einfluss ausüben. Deshalb geht es nun darum, herauszufinden, welche Faktoren diesen Einfluss tatsächlich haben (vgl. Blum/Schubert 2009: 122f).

Die erfolgreiche Durchsetzung der in den Programmen formulierten Zielsetzung hängt von mehreren Bedingungen ab, die vom Staat und den ausführenden Ebenen nur teilweise beeinflusst bzw. gesteuert werden können. Schneider/Janning (vgl. 2006: 59) unterscheiden zwischen zwei Faktorenkomplexen. Die an der Umsetzung beteiligten Akteure (die Struktur der Beziehungen, die Programmentscheider, Implementationsträger und die Vollzugsadressaten verbindet) sowie Merkmale und Eigenschaften des politischen Programms (z.B. die Mischung der eingesetzten Instrumente und Ressourcen) (vgl. ebd.).

Blum/Schubert (2009: 122) nennen zwei Ansätze, anhand derer ein besseres Verständnis der Policy-Implementierung möglich wird. Der Top-down-Ansatz sucht die Mechanismen, die eine

effektivere Implementierung der Programme ermöglichen würden. Die Umsetzung zentralstaatlich festgelegter Ziele durch die Instanzen wird beleuchtet. Die Frage ist, wo es im verwaltungsinternen Prozess zu Abweichungen vom Zielkatalog kommt. Der Ansatz wird auch als Gesetzgeberperspektive bezeichnet.

Vertreter des Bottom-up-Ansatzes meinen, die am Umsetzungsprozess beteiligten Akteure müssten analysiert werden, um die auftretenden Schwierigkeiten bei der Implementierung zu verstehen. Dieser Ansatz sei besser dazu geeignet, das Vorgehen der Vollzugseinheiten auf den unteren Ebenen zu erklären. Teils informelle Interaktionen und Netzwerkbildungen von Akteuren können auf verschiedenen Ebenen analysiert werden. Da es bei den Akteuren um die konkret Ausführenden geht, setzt man an der Ausführungsebene an (vgl. Blum/Schubert 2009: 122–126).

Evaluierung

Unter einer Evaluierung wird die Bewertung staatlicher und anderer Maßnahmen verstanden. Hierfür werden Maßstäbe, Standards und Methoden entwickelt. In dieser Phase des Zyklus ist das Ziel, die Wirkung und die Zielerreichung politischer Programme zu erfassen und zu beurteilen. Gefragt wird nach den Resultaten und den tatsächlichen Wirkungen politischer Programme und Maßnahmen (vgl. Blum/Schubert 2009: 127). Der betriebene Aufwand wird in ein Verhältnis zum Ertrag gesetzt. Es wird bewertet, ob sich der Status quo verändert und verbessert hat oder nicht (vgl. Schneider/Janning 2006: 61).

Evaluierungen bieten die Möglichkeit politischen Lernens, der Verbesserung und höheren Zielerreichung politischer Programme. Die Folgen des Handelns von Politik und Verwaltung werden eruiert, wodurch die Verantwortung nicht mit der Inkraftsetzung von Maßnahmen endet. Dafür müssen genaue Kriterien definiert werden, wann ein Programm als „gut“, „schlecht, gerecht“, „erfolgreich“, oder „gescheitert“ gilt (Jänicke et al. 2003: 65, nach Blum/Schubert 2009: 127). Zur Evaluierung können unterschiedliche Kriterien herangezogen werden. So kann der Nutzen eines Programms an der Höhe der Kosten oder am Grad der Zielerreichung gemessen werden. Weiters kann gefragt werden, ob alle Betroffenen besser gestellt sind als zuvor, ob es einigen schlechter geht, den meisten aber besser, oder ob alle schlechter gestellt sind. Evaluierungen können weiters intern oder extern durchgeführt werden (vgl. Blum/Schubert 2009: 128).

Evaluierungen können inner-administrativ durchgeführt werden, politisch oder wissenschaftlich. Ziel und Zweck der Evaluierung wirken sich entscheidend darauf aus, auf welche Art und Weise sie durchgeführt wird und wie das Evaluationsdesign aussieht.

Mit der Evaluierungsphase ist die letzte Phase des Politikmodells erreicht. Die Bewertung einer Maßnahme entscheidet darüber, ob der Prozess als erfolgreich gilt und abgeschlossen werden kann, oder ob es noch Defizite gibt, die behoben werden sollten. Trifft letzteres zu, folgt auf die Evaluierung eine Phase, in der die Maßnahme verändert und umformuliert wird (vgl. Blum/Schubert 2009: 126–129).

Die Beendigung des Programms könne nur erfolgen, wenn das Problem zufriedenstellend gelöst wurde. Der Prozess kann auch beendet werden, weil nicht mehr versucht wird, das Problem zu

lösen. Es kann auch sein, dass eine Maßnahme wegen Effektivitäts- bzw. Effizienzüberlegungen, finanziellen oder ideologischen Gründen nicht mehr als wünschenswert erscheint (vgl. Schneider/Jannig 2006: 62).

Output und Outcome

Die unmittelbaren faktischen Ergebnisse politischer Entscheidungen sind das Output. Es ist die Antwort auf die Fragestellung, was politische Akteure machen. Was politische Akteure letztendlich bewirken, sind die Outcomes. Das sind die Folgen und die freigesetzten Wirkungen politischer Entscheidungen.

Problematisch ist, dass Outcomes nicht nur aus Output resultieren, sondern von vielen, teils unbekannten Faktoren geprägt werden. Die Steuerungsfähigkeit der Politik ist begrenzt. Es können nicht alle Ursachen und Wirkungen in einem rationalen Prozess abgewägt werden und ein perfekter Output geplant werden (vgl. Blum/Schubert 2009: 127).

Analytische Stärken und Schwächen des Phasenmodells

Von Kritikern ist bezweifelt worden, ob der Ablauf des Policy Cycle als typisch gelten kann. Seine Strukturierung und Orientierung beruht auf der Annahme, dass politische Maßnahmen bestimmte Stadien durchlaufen. Wie bereits erwähnt lassen sich die Phasen nicht eindeutig von einander abgrenzen. Sie können sich auch überlappen oder wegfallen. Weiters können mit dem Zyklus keine Kausalitäten aufgezeigt werden. Hierfür bedarf es der Ergänzung des Modells durch theoretische Ansätze. Schneider/Janning erachten es nicht als notwendig, mit dem Phasenmodell Annahmen und Hypothesen zu formulieren, da kausale Theorien, theoretische und methodische Ansätze als Hilfsmittel herangezogen werden können (vgl. 2006: 62).

Als Heuristik kann mit dem Zyklus Politikgestaltung geordnet und strukturiert werden sowie dessen Komplexität reduziert werden. Der Zyklus wird für die Forschung in „handhabbare Segmente“ aufgeteilt (vgl. ebd.). An der Reduzierung der Komplexität wird als nachteilig erachtet, dass policy-making dadurch als zu einfach erscheint. Die Annahme der Phasen, dass es „nur darauf ankommen scheint Programme zu entwickeln und am Laufen zu enthalten, enthält ein unrealistisches Weltbild“ (Jann/Wegrich 2009: 103, nach Blum/Schubert 2009: 132).

Sabatier (2007: 7, nach Blum/Schubert 2009: 130–134) kritisierte die starke Top-down-Fixierung des Modells. Der Schwerpunkt liegt auf der Passage und Implementierung der Programme und Maßnahmen, also auf den Outputs politischer Prozesse. Dadurch nehme das Modell eine gewisse „Gesetzgeberperspektive“ ein. Andererseits ist aber auch die Bottom-up-Fokussierung möglich, was wiederum als Pluspunkt des Modells gesehen werden kann. Der Fokus wird so auf die Rolle verschiedener öffentlicher und politischer Akteure gelegt.

Als Stärke des Modells wird erachtet, dass es eine Abkehr vom starken Institutionen- und Akteursbezug ermöglicht. Der Dualismus mit dem die Politikfeldanalyse konfrontiert ist, ist folgender: Reagieren politische Akteure frei auf soziale Missstände und versuchen diese zu steuern, oder ist ihr Handeln immer von den sie umgebenden Ordnungen und Strukturen geprägt?

Weiters wird es als positiv erachtet, dass der Zyklus zur Thematisierung vieler Fragen geführt hat, z.B. die Fokussierung auf politische Impacts, also auf den Grad der Zielerreichung politischer Maßnahmen und Programme.

Die Darstellung des Zyklus als in sich geschlossener Kreis ist kritisiert worden. Dadurch fehlt ihm in seiner traditionellen Darstellung die zeitliche Dimension. Seine zyklische Anlegung in der Kreisform, die „Politikmachen nicht mehr als rationalen und endlichen, finalen Produktionsprozess darstellt, sondern als vielfach verflochtenen Problemlösungsprozess“ wird jedoch von Blum/Schubert (2009: 134) als größte Stärke des Zyklus erachtet. Mit diesem Modell kann der Prozess des Politikmachens so nie zum Abschluss kommen, Probleme können immer nur für eine gewisse Zeit gelöst werden (vgl. Blum/Schubert 2009: 130–134).

5.2 Politikfeldanalyse anhand des Nationalen Aktionsplans für Integration

5.2.1 Die am NAP-Prozess beteiligten Akteure

Das Bundesministerium für Inneres (BMI) hatte im Erstellungsprozess und nach wie vor bei der Umsetzung des NAP die koordinierende Rolle. Im BMI wurden hierfür zwei Gremien geschaffen: Der Expertenrat für Integration und der Integrationsbeirat (vgl. ÖIF online n).

Der (unabhängige) Expertenrat für Integration ist im Innenministerium angesiedelt. Er sei der „zentrale Motor des Integrationsprozesses“, so die damalige Innenministerin Maria Fekter. Zentrale Aufgabe des Expertenrates ist die fachliche Begleitung der im NAP vorgesehenen Ziele sowie das Erstellen von Verbesserungsvorschlägen. Die Ausgestaltung der Integrationspolitik hat sich stark auf die vom Rat erarbeiteten Handlungsnotwendigkeiten gestützt²⁴. Den Vorsitz hat der Wissenschaftler Heinz Faßmann inne. Die Mitglieder des Rates bestehen aus zwei ExpertInnen pro NAP-Handlungsfeld. Im Arbeitsprogramm des Expertenrates wurden Herausforderungen und Handlungsnotwendigkeiten in den NAP-Handlungsfeldern aufgegriffen. Daraus wurden prioritäre Schwerpunkte abgeleitet, mit denen sich der Rat hauptsächlich beschäftigt hat (vgl. ÖIF online n).

Der Integrationsbeirat sitzt ebenfalls im Innenministerium und hat hinsichtlich der Akteure eine primär vernetzende Funktion. Weiters übernimmt er die Berichterstattung über den Stand der Umsetzung des NAP und berät über die Erkenntnisse des Expertenrates (vgl. ÖIF online n).

²⁴ Die Vorschläge des Expertenrates entsprechen dem erstmals erschienenen Integrationsbericht 2011 (vgl. ÖIF online j).

Die Steuerungsgruppe besteht aus Ministerien, Landesregierungen, dem Gemeinde- und Städtebund, den Sozialpartnern (Arbeiterkammer, Landwirtschaftskammer, Gewerkschaftsbund und die Wirtschaftskammer), der Industriellenvereinigung und fünf Organisationen der Zivilgesellschaft: Caritas Österreich, Evangelische Diakonie, das Hilfswerk Österreich, die Volkshilfe Österreich sowie das Österreichische Rote Kreuz (vgl. BMI o.J. a: 18). Aufgabe der Steuerungsgruppe ist das Festhalten konkreter Zielsetzungen und Maßnahmen zu deren Erreichen (vgl. Götzlmann 2010: 201). Weiters koordiniert die Steuerungsgruppe die Arbeiten zum Aktionsplan (BMI o.J. d: 5). Zu jedem der sieben NAP-Handlungsfelder wurden Expertengruppen einberufen. Für diese Arbeit sind die Gruppen relevant, welche die Handlungsfelder Sprache und Bildung sowie Arbeit und Beruf bearbeiten. Die TeilnehmerInnen der Expertengruppen waren bei den beiden Sitzungen unterschiedlich zusammengesetzt, sowohl hinsichtlich ihrer beruflichen Verortung, als auch hinsichtlich der TeilnehmerInnenzahl. Jeweils ein Mitglied der Expertengruppen ist auch im Expertenrat vertreten (vgl. ÖIF online i–I).

Die am NAP beteiligten Nichtregierungsorganisationen werden in zwei Gruppen behandelt. Die erste Gruppe bilden jene Organisationen, die am Erstellungsprozess des Aktionsplans mitgewirkt haben. Dies sind die Caritas, Diakonie, das Hilfswerk, die Volkshilfe sowie das Rote Kreuz (vgl. Gruber 2010: 65). Die zweite Gruppe besteht aus jenen Organisationen, welche die Mitarbeit am Erstellungsprozess aus inhaltlichen Gründen abgelehnt haben. Dies sind insgesamt 17 NGOs, darunter Ehe ohne Grenzen, die Asylkoordination, das Interkulturelle Zentrum, das Netzwerk Sprachenrechte, ZARA - Zivilcourage und Anti-Rassismus-Arbeit, SOS Mitmensch, etc. (vgl. NGOs 2010).²⁵

5.2.2 Problemwahrnehmung und Agenda Setting

Der Ursprung des Nationalen Aktionsplans für Integration geht auf die 2007 beim Innenministerium angesiedelte Integrationsplattform zurück. Der damalige Innenminister Günther Platter (ÖVP) präsentierte sein integrationspolitisches Vorhaben, „ganz Österreich zur Integrationsplattform“ zu machen (Platter online: 1). Es war das erste bundespolitische Vorhaben zur Erarbeitung eines Maßnahmenpaketes im Bereich der Integrationspolitik. Seit Oktober 2006 hatten Vertreter des Innenministeriums und des Österreichischen Integrationsfonds mit Experten Beiträge zur Integrationspolitik erstellt (vgl. ebd.). Günther Platter führte dazu auch Gespräche mit Integrationsvereinen, Religionsgemeinschaften, NGOs, Sozialpartnern, Experten und Vertretern der Gebietskörperschaften (Länder und Gemeinden) (vgl. Gruber 2010: 65).

Die Expertenbeiträge sollten als „Diskussionsgrundlage ohne politische Wertung für Österreich“ dienen (Platter online: 1). Im Rahmen der Integrationsplattform konnte die Bevölkerung Vorschläge zur Integration, Stellungnahmen zum Expertenbericht und Beiträge zur „Österreich-Charta“ einbringen (vgl. Platter online: 8). Die Charta sollte als Grundlage für ein Maßnahmenpaket für Integration dienen, das von der Bundesregierung bis zum Sommer erarbeitet werden hätte sollen.

²⁵ Eine genaue Auflistung der Akteure siehe im Anhang.

Der Prozess geriet jedoch ins Stocken, es wurden keine integrationspolitischen Konzepte und Strategien erarbeitet (vgl. Gruber 2010: 65).

Im Regierungsprogramm für 2008-2013 wurde die Erarbeitung des Nationalen Aktionsplans für Integration verankert (vgl. NAP 2011: 5). Der Aktionsplan ist „strategischer Ausgangspunkt einer neuen, kohärenten und zielorientierten Integrationspolitik in Österreich“ (ÖIF online h). Er bündelt erstmals alle Integrationsinitiativen- und Maßnahmen auf der Bundes-, Länder- und Gemeindeebene. Der NAP enthält integrationspolitische Leitlinien, Grundsätze, Herausforderungen und Ziele. Weiters soll durch den Plan die Zusammenarbeit der mit diesem Thema betrauten Organisationen und VerantwortungsträgerInnen strukturiert und verbessert werden (vgl. Gruber 2010: 67).

5.2.3 Politikformulierung und Entscheidungsfindung

2009 erarbeiteten mehrere NGOs und die Sozialpartner (Arbeiter-, Wirtschafts- und Landwirtschaftskammer, Gewerkschaftsbund, Industriellenvereinigung, Caritas, Diakonie, Hilfswerk, Volkshilfe und Rotes Kreuz) ein Konsenspapier mit Vorschlägen für ein Integrations-Maßnahmenpaket, welches von der Bundesregierung umgesetzt werden sollte. Es wurden Maßnahmen für die Bereiche Bildung, Arbeitsmarkt, Gemeinwesen, Bewusstseinsbildung und politische Koordination formuliert (vgl. Gruber 2010: 65).

In dem Konsenspapier wird das Handlungsfeld Bildung am ausführlichsten behandelt. Sprache wird als wesentliche Grundlage für Verständigung, schulischen Erfolg und für beruflichen Aufstieg erachtet. Die gute Kenntnis der Muttersprache als Voraussetzung für den Erwerb weiterer Sprachen wird anerkannt, die Schule wird als Andockpunkt für Bildungsmaßnahmen von Eltern mit Migrationshintergrund erachtet.

Bezüglich nachfolgender Generationen wird der Ausbau von Deutschlernmöglichkeiten ab dem Kindergarten gefordert. Muttersprachliche Sprachförderung sollte es bereits im Kindergarten geben, diese sollte in der Vorschule ausgebaut werden, mit dem Ziel einer nachhaltigen Alphabetisierung in Wort und Schrift. Darüber hinaus wird der verpflichtende Auf- und Ausbau professioneller Bildungs- und Berufsberatung ab der Volksschule empfohlen.

Bezüglich erwachsener MigrantInnen wird der Ausbau von Angeboten der Erwachsenenbildung an Schulstandorten empfohlen, vor allem für den Spracherwerb (vgl. Konsenspapier o.J.: 1). Es wurde also lediglich eine Maßnahme für erwachsene MigrantInnen formuliert, wobei der Fokus auf dem Spracherwerb liegt.

Im Bereich Arbeitsmarkt ist von migrationsbedingten Problemen bei der Arbeitsmarktintegration die Rede. Eingestanden wird, dass die vielfachen Fähigkeiten und Ausbildungen von MigrantInnen in Österreich unzureichend anerkannt würden. Gefordert werden mehr Maßnahmen für Personen mit Migrationshintergrund beim AMS sowie mehr BeraterInnen mit Migrationshintergrund, die Erleichterung von Nostrifizierungen sowie Maßnahmen der Aufschulung bei der Anerkennung von Teilqualifikationen. Weiters sollte es qualifikations- und beschäftigungsrelevante Deutschkurse

geben, damit die Kenntnisse unmittelbar praktisch umgesetzt werden können (vgl. Konsenspapier o.J.: 2).

In dem Konsenspapier wird Integration nicht definiert. Erwähnt wird, dass „gelingende Integration als Basis für soziale Balance und wirtschaftlichen Erfolg“ eine der größten Herausforderungen der nächsten Jahre für Politik und Gesellschaft sei (Konsenspapier o.J.: 1).

Die Aktivitäten und Expertenberichte die im Rahmen der Integrationsplattform 2007 durchgeführt und erstellt worden sind wurden zwei Jahre später erneut herangezogen. Die Ergebnisse daraus bildeten die inhaltliche Grundlage für das Einführungspapier des NAP, welches vom Innenministerium erstellt wurde (vgl. Gruber 2010: 65f). Die Darstellung von „Problemfeldern und möglichen Lösungsansätzen im Integrationsbereich“ (BMI 2009: 2) basiert auf den Expertenberichten und Konsultationen der Integrationsplattform, den Indikatoren des Statistischen Jahrbuchs für Migration und Integration 2010 sowie dem zuvor erwähnten Konsenspapier der Sozialpartner und einiger NGOs (vgl. BMI 2009: 2).

Das Einführungspapier des NAP wurde bei einer Pressekonferenz präsentiert. Mehrere NGOs bezeichneten die zeitgleiche Präsentation des NAP-Einführungspapiers und des vom Österreichischen Integrationsfonds herausgegebenen Statistischen Jahrbuchs für Migration und Integration als „taktisch klugen Schachzug“ (NGOs 2009: 15). Zahlen, Daten und Fakten gäben den Anschein von Objektivität, es werde darin jedoch eine bewusste Auswahl an Daten präsentiert, die „bestimmte Teilbereiche als so genannte Problemfelder in den Vordergrund stellt“. Bedrohungsszenarien würden so aufrechterhalten und bedient (vgl. NGOs 2009: 15). Zahlen würden nicht in Relation zum Gesamten gesetzt, Inhalte würden verkürzt dargestellt und Daten ohne Kontext präsentiert (vgl. NGOs 2009: 15f).

„Ohne Kontextualisierung dieser Informationen fällt die Schlussfolgerung leicht, dass die Zugewanderten selbst und ihre Anzahl das Problem seien und sie sich besser anpassen bzw. in ihrer Zahl stärker beschränkt werden müssten, um rascher integriert zu werden.“ (NGOs 2009: 16). Bei der Datenerhebung wird die Fokussierung auf das Kriterium der nationalen Herkunft und das Ausblenden anderer soziodemographischer Merkmale, wird für die Basis der Analyse der sozialen Situation der Wohnbevölkerung als untauglich kritisiert (vgl. ebd.).

Innenministerin Maria Fekter, Alexander Janda, Geschäftsführer des Österreichischen Integrationsfonds und Peter Hackl, Generaldirektor der Statistik Austria waren bei der Pressekonferenz anwesend. Bei der Präsentation des Einführungspapiers lud Innenministerin Maria Fekter „zur Mitarbeit ein, gemeinsam den Nationalen Aktionsplan für Integration zu erarbeiten“. Probleme sollten identifiziert werden und „diese in enger Kooperation aller“ behoben werden (Startschuss NAP online). Integration sollte ermöglicht und gefordert werden, so Fekter. Parallelgesellschaften müssten verhindert werden, um eine „tatsächlich gelungene Integration“ von Personen mit Migrationshintergrund am politischen, kulturellen und wirtschaftlichen Leben erreichen zu können. „Das Wesentliche dabei ist natürlich die Akzeptanz und Einhaltung der

österreichischen Rechtsordnung und Werteordnung.“, so die Ansicht der Innenministerin (Startschuss NAP online). Weiters sei es „mittlerweile völlig unbestritten, dass sich fehlende Deutschkenntnisse unmittelbar negativ auf Schulbesuch, Schulerfolg und später auf den beruflichen Erfolg auswirken. Das muss rasch und nachhaltig korrigiert werden“. Die aktive Einbindung zivilgesellschaftlicher Organisationen in den NAP-Prozess sei wesentlich (vgl. Startschuss NAP online). Zivilgesellschaftliche Organisationen waren eingeladen, für das Einführungspapier Maßnahmenvorschläge zu formulieren (vgl. BMI o.J. b). Die Steuerungsgruppe erhielt eine Sammlung der schriftlich eingegangenen Stellungnahmen zum Einführungspapier (vgl. BMI o.J. b).

Der Inhalt des Grundlagenpapiers

Im Grundlagenpapier des NAP gibt es sechs Handlungsfelder: Sprache und Bildung, Arbeit und Beruf, Rechtsstaat und Werte, Gesundheit und Soziales, Interkultureller Dialog sowie Sport und Freizeit (vgl. BMI 2009: 1).

Damit MigrantInnen ihr Leben in Österreich selbstbestimmt gestalten können, seien „Vorleistungen notwendig“ (vgl. BMI 2009: 3).

„Erfolgreiche Integration erfordert die Kenntnis der deutschen Sprache sowie die Akzeptanz der österreichischen Rechtsordnung und der dahinter stehenden Normen und Werte. Integration erfordert von Migrant/innen das Wahrnehmen von Eigenverantwortung und das Erbringen von Eigenleistung für den von ihnen gezielt anzustrebenden Integrationserfolg.“ (ebd.)

Anerkannt wird, dass Integration ein individueller und gesellschaftlicher Prozess ist. Dieser soll durch staatliche Rahmenbedingungen und Zielvorgaben gefordert und gefördert werden. Die Bundesregierung bekennt sich in dem Grundlagenpapier dazu, durch Rahmenbedingungen und Maßnahmen die Partizipation von MigrantInnen am gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Leben zu unterstützen. Dies besonders in den Bereichen Spracherwerb, Bildung, Ausbildung und Arbeitsmarktintegration (vgl. BMI 2009: 3). Die inhaltliche und finanzielle Verantwortung für Integrationsmaßnahmen soll von Bund, Ländern, Städten und Gemeinden partnerschaftlich wahrgenommen werden (vgl. BMI 2009: 4).

Unter dem Punkt „Qualitätssicherung und Evaluierung“ wird als Datengrundlage für die „Einschätzung gesamtgesellschaftlicher Integrationsprozesse“ (BMI 2009: 5) das bereits erwähnte Statistische Jahrbuch für Migration und Integration genannt.

„Die wissenschaftliche Begleitung der Integrationsarbeit und regelmäßige wissenschaftliche Berichte über Stand und Fortschritte im Bereich Integration in Österreich werden als wichtiges Steuerungselement angesehen.“ (ebd.)

Im Handlungsfeld Sprache und Bildung wird die geringe soziale Mobilität von MigrantInnen als Ergebnis ihrer langsamen Höherqualifizierung genannt. Als Problemfelder werden u.a. die niedrigen Qualifikationen von Personen aus der Türkei und dem ehemaligen Jugoslawien, der steigende Anteil von Kindern mit einer anderen Erstsprache als Deutsch in den Schulen sowie mangelnde Sprachkenntnisse der Eltern ausgemacht. (vgl. BMI 2009: 6).

Bei den Grundsätzen wird das Beherrschen der deutschen Sprache als Voraussetzung für Integration genannt. „Wer dauerhaft in Österreich leben will, muss bereit sein, die deutsche Sprache zu erlernen.“ (BMI 2009: 6) Es wird ein Bildungsbedarf in der Erstausbildung, in der Erwachsenenbildung und besonders bei Migrantinnen festgestellt. Weiters soll das „migrantische Arbeitskräftepotenzial“ adressiert und qualifiziert werden, um Arbeitskräfteengpässen entgegen zu wirken (vgl. ebd.).

Hinsichtlich der Maßnahmen werden der Ausbau und die Weiterentwicklung der sprachlichen Frühförderung, Sprachkurse für Frauen, Integrationsmaßnahmen bei Neuzuwanderung sowie Eltern, die als Bildungspartner gewonnen werden sollen, genannt. Im Rahmen der Erwachsenenbildung soll es MigrantInnen ermöglicht werden, Pflichtschulabschlüsse nachzuholen. Weiters ist die Evaluierung von Verfahren zur Anerkennung ausländischer Zeugnisse vorgesehen, um diese leichter zu ermöglichen (vgl. BMI 2009: 8).

Im Handlungsfeld Arbeit und Beruf wird die hohe Arbeitslosenrate von MigrantInnen und „grundlegende Herausforderungen bei der Integration in den österreichischen Arbeitsmarkt“ (BMI 2009: 9) u.a. zurückgeführt auf unzureichende Deutschkenntnisse jugendlicher MigrantInnen, niedrige Bildungsabschlüsse der MigrantInnen aus den traditionellen Herkunftsländern sowie auf die Häufung von Personen aus der Türkei und dem ehemaligen Jugoslawien im unteren und mittleren Qualifikationssegment (vgl. ebd.).

Bei den Grundsätzen wird Berufstätigkeit als Schlüssel für einen erfolgreichen Integrationsprozess erachtet. Die Selbsterhaltungsfähigkeit von MigrantInnen wird als „Solidarbeitrag“ und als „für gesellschaftliche Partizipation unverzichtbar“ genannt (BMI 2009: 9). Die Sprachkenntnisse von MigrantInnen und ihre Kenntnis anderer Kulturen werden als Potenziale erkannt, österreichische Unternehmen sollen davon profitieren.

Als Maßnahmen werden die Einbeziehung von MigrantInnen in Qualifizierungsmaßnahmen für Mangelberufe, die Erhöhung der Beschäftigung von Personen mit Migrationshintergrund im öffentlichen Bereich, die Forcierung von arbeitsmarktrelevanten Sprachkursen sowie die Kombination von Deutschkursen mit fachspezifischen Ausbildungen genannt. Durch Mentoring- und Coachingprogramme sollen MigrantInnen einen besseren Zugang zum Arbeitsmarkt erhalten. Berufsbegleitende Nachqualifizierungen sollen eingeführt werden, weiters soll die Selbständigkeit von MigrantInnen gefördert werden (vgl. BMI 2009: 10).

Stellungnahmen zum NAP Einführungspapier aus der Zivilgesellschaft

Der Erste Schritt des BMI zur Erstellung des NAP wurde begrüßt. Eingefordert wurden die Bekämpfung von Diskriminierung und eine stärkere Einbindung der Zivilgesellschaft bei der Erstellung des NAP, v.a. von MigrantInnenvereinen (vgl. LBI online). Kritisiert wurde, dass die Förderung von Chancengleichheit und die effiziente Bekämpfung von Diskriminierung aufgrund der ethnischen Zugehörigkeit und der Religion als wesentliche Voraussetzung für Integration im

Einführungspapier gar keine Rolle spielen (vgl. Götzelmann 2010: 204). „Es fehle eine Gesamtstrategie, die auf Chancengleichheit für alle abzielt und die auch andere Bevölkerungsgruppen mit einbezieht und zu „Betroffenen“ macht (Götzelmann 2010: 204). Darüber hinaus wurde bemängelt, dass im Einführungspapier nicht erwähnt wird, dass Österreich MigrantInnen gezielt angeworben hat und anwirbt, „weil das Land sie braucht und daher von einem beidseitigen Prozess der Integration zu sprechen ist.“ (Hetzfleisch o.J.)

Die vorgeschlagenen Strategien zur Problemlösung beschränken sich vor allem auf Maßnahmen von für Rahmenbedingungen weitgehend unzuständigen Gebietskörperschaften. Es gäbe kein klares Bekenntnis des Bundes, alle notwendigen gesetzlichen Voraussetzungen zu schaffen und die erforderlichen Geldmittel bereitzustellen (vgl. Götzelmann 2010: 204). Das Niveau des Grundlagenpapiers wurde als zu weit unter jenem von existierenden Integrationsleitbildern und –konzepten von Gemeinden, Bundesländern und Städten liegend kritisiert (vgl. Hetzfleisch o.J.).

Bezüglich des Integrationsverständnisses heißt es:

„Es entsteht der Eindruck, dass individuelle Integrationsleistungen von MigrantInnen und staatliche Rahmenbedingungen ebenso wie Zielvorgaben Integration ausmachen und „ein produktives Miteinander zum Wohl der gesamten Gesellschaft“ ermöglichen können. Dieses Integrationsverständnis ist eindeutig problem- und defizitorientiert, es blendet den ebenso erforderlichen Beitrag der Nicht-MigrantInnen zur Ermöglichung von Integration aus.“ (NGOs 2009: 3)

Der Anteil der Mehrheitsgesellschaft am gesamtgesellschaftlichen Integrationsprozess sollte explizit ausgewiesen und ergänzt werden, der NAP sollte eine „gesamtgesellschaftliche Vision für ein offenes Österreich“ enthalten (vgl. ebd.).

Migration von ärmeren in reichere Länder werde als Ansatzpunkt des Integrationskonzepts genommen, andere Migrationsformen würden ausgespart. Ein möglicher anderer Zugang wäre es, messbare Ziele zu definieren, bei deren Erreichen alle Menschen, die in Österreich leben, unterstützt werden. Dies würde die strikte Trennung von MigrantInnen und Nicht-MigrantInnen auflösen und ähnliche Probleme anhand sozialer Problemlagen deutlich machen.

Die zivilgesellschaftlichen Organisationen definieren Integration folgender Maßen:

„Integration ist ein Prozess, der die Gesellschaft insgesamt verändert und dazu beitragen soll, die aktive Teilhabe aller in Österreich lebender Menschen unabhängig von ihrer ethnischen oder sozialen Herkunft am politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben zu ermöglichen.“ (vgl. NGOs 2009: 3).

Der Klagsverband zur Durchsetzung der Rechte von Diskriminierungsoffern und ZARA – Zivilcourage und Antirassismussarbeit haben eine umfassende Stellungnahme zum gesamten Inhalt des Einführungspapiers verfasst. Im Handlungsfeld Sprache und Bildung werde die starke Segregationstendenz des österreichischen Bildungssystems im Problemaufriss des Papiers korrekt dargestellt, die daraus gezogenen Schlussfolgerungen seien jedoch problematisch. Die

Grundsätze und Maßnahmen werden als einseitig erachtet. Strukturelle Barrieren durch unterschiedlichen Bildungsgrad und dadurch entstehende unterschiedliche Startpositionen am Arbeitsmarkt werden im Papier nicht benannt, das Thema Chancengleichheit spielt keine Rolle. Die Gesamthematik werde auf Qualifizierungsmängel und unzureichende Sprachkompetenzen der Bevölkerung mit Migrationshintergrund reduziert. Es sei gut, die Nostrifikationsbestimmungen zu erleichtern und Deutschkompetenz zu fördern, aber das Bildungssystem sollte grundlegend umstrukturiert werden.

Gefordert wird eine Abkehr von der problemzentrierten, auf MigrantInnen fokussierenden Sichtweise, hin zur Anerkennung struktureller Diskriminierungsmechanismen am Bildungs- und Arbeitsmarkt. Dementsprechend sollten Strategien entwickelt werden, um die Barrieren zu eliminieren, mit dem Ziel, mehr Chancengleichheit für alle zu schaffen.

Im NAP werde versucht, bei einer gesellschaftlichen Gruppe alle Probleme zu verorten, was nicht zielführend sein könne. Ein Aktionsplan zur Herstellung von mehr Chancengleichheit wäre sinnvoller (vgl. NGOs 2009: 7).

Im Handlungsfeld Arbeit und Beruf werden Vorurteile und rassistische Diskriminierung nicht angeführt. Struktureller und individueller Rassismus am Arbeitsmarkt sind jedoch eine Barriere, die gut ausgebildete MigrantInnen mit guten Deutschkenntnissen beim Einstieg in den Arbeitsmarkt benachteiligt und am beruflichen Aufstieg hindert. Berufstätigkeit im Erwachsenenalter wird als die beste Möglichkeit erachtet, eine Sprache zu lernen (vgl. NGOs 2009: 7f). Den Grundsätzen zum Umgang mit diesen Problemfeldern (u.a. Berufstätigkeit als Schlüssel für Integration) wird zugestimmt.

Das Streben nach der Selbsterhaltungsfähigkeit von MigrantInnen sollte als motivierender Faktor vorausgesetzt und genützt werden. Die Bezeichnung „Solidarbeitrag“ erwecke den Eindruck, dass es nötig wäre, diesen als Leistung an der Gesellschaft einzufordern (vgl. ebd.).

Das Einführungspapier des NAP diene in weiterer Folge als Grundlage für die Erarbeitung des konkreten Aktionsplans. Nach der Präsentation des Einführungspapiers im März 2009 wurde unter der Koordination des Innenministeriums mit der Erarbeitung des Aktionsplans begonnen (vgl. Gruber 2010: 66). Die Steuerungsgruppe stimmte die Arbeiten zum Aktionsplan auf einander ab (BMI o.J. a: 16f, BMI o.J. d: 5).

Als die NGOs von Innenministerin Fekter zu den Arbeitsgruppen zur Entwicklung des NAP eingeladen wurden, teilte eine Reihe von NGOs ihr mittels eines offenen Briefes mit, dass die Beteiligung der Organisationen am Prozess „unter den gegebenen Umständen nicht möglich“ sei (vgl. Götzelmann 2010: 204).

Die NGOs formulierten drei Voraussetzungen für ihre Teilnahme am Prozess.

Inhaltlich wurde das Konzept von Integration, das als „rein defizitorientiert“ kritisiert wurde, bemängelt. Es sei ausschließlich auf ZuwanderInnen ausgerichtet, was hingegen notwendig wäre ist eine „Gesamtstrategie, die auf Chancengleichheit für alle abzielt und die auch andere Bevölkerungsgruppen mit einbezieht und zu „Betroffenen macht“ (NGOs 2010: 1). Für die

formulierten Maßnahmen seien vor allem Gebietskörperschaften zuständig, die Rahmenbedingungen müssten jedoch vom Bund geschaffen werden. Es fehle sein Bekenntnis dazu, die gesetzlichen Voraussetzungen zu schaffen und die erforderlichen Geldmittel bereit zu stellen (vgl. ebd.).

Eingefordert wurde weiters, dass inhaltliche Vorschläge von NGOs ernst genommen werden sollten. Bei der Mitarbeit von NGOs bei der Integrationsplattform hätten Erstere lediglich als „Aufputz für Presse-Präsentationen“ gedient, wozu sie nicht erneut bereit seien. Hinsichtlich der künftigen Zusammenarbeit hier es: „Bei einem allfälligen Entgegenkommen Ihrerseits werden wir diese inhaltlichen Differenzen gerne verschriftlichen und einer systematischen Bearbeitung im Rahmen der Erarbeitung des Aktionsplanes zugänglich machen.“ (vgl. NGOs 2010: 2). Siebzehn Organisationen nahmen im Folgender nicht am Erstellungsprozess teil, da auf die Bedingungen seitens der Innenministerin nicht eingegangen wurde.

Im April und Mai wurden zwei Treffen der Steuerungsgruppe abgehalten, wobei das erste unter der Leitung von Maria Fekter stattfand (vgl. BMI o.J. a:16f). Zur selben Zeit fand die erste Runde der sieben ExpertInnengespräche mit „nationalen und internationalen ExpertInnen aus Wissenschaft und Praxis“ (BMI o.J. d: 5) statt. Im Rahmen der Gespräche wurden mögliche Maßnahmen in den Handlungsfeldern erörtert (vgl. Gruber 2010: 66f).

Im April 2009 fand das erste Expertengespräch zum Thema „Arbeit und Beruf“ statt. Die ExpertInnen präsentierten unterschiedliche Schwerpunkte zur Integration von MigrantInnen in den österreichischen Arbeitsmarkt. Es wurde betont, dass der Integrationserfolg sowohl von den Rahmenbedingungen, als auch vom „Engagement des Einzelnen“ (ÖIF online i) abhängen. Anerkannt wurde, dass es bei der formalen und faktischen Anerkennung von im Ausland erworbenen Qualifikationen große Schwierigkeiten gebe, sowie dass es einen entsprechenden Handlungsbedarf gebe (vgl. ebd.). Arbeitgeber müssten stärker für die Thematik sensibilisiert werden, um Gleichbehandlung zu erreichen. Personen mit Migrationshintergrund sollten vermehrt im öffentlichen Sektor arbeiten. Diesbezügliche Aktivitäten der Wiener Polizei, Personen mit Migrationshintergrund einzustellen wurden als positives Beispiel genannt, da solche Aktivitäten ein wichtiges Signal an die Mehrheitsgesellschaft senden. Im Bildungsbereich sollen Maßnahmen gesetzt werden, um die Berufschancen von Jugendlichen mit Migrationshintergrund zu verbessern. Hierzu gibt es ein positives Beispiel aus der Schweiz, wo Jugendliche beim Übergang vom Bildungssystem in den Arbeitsmarkt begleitet werden. Das AMS arbeite laufend daran seine Angebote für MigrantInnen weiter zu entwickeln, z.B. durch die Qualifizierung von MigrantInnen für Mangelberufe. Dies mache „die Potenziale von Arbeitskräften mit Migrationshintergrund für den österreichischen Arbeitsmarkt deutlich“ (ÖIF online i). Als zu fördernde berufliche Perspektive für Eingewanderte wurde die Selbstständigkeit genannt. Weiters forderten die ExpertInnen, die unterschiedlichen Aktivitäten Österreichs bei der Integration von MigrantInnen in den Arbeitsmarkt müssten besser erfasst und dargestellt werden (vgl. ebd.).

Ebenfalls im April fand die erste Expertensitzung zum Thema Sprache und Bildung statt. Bei dem Treffen wurde „die Bedeutung der Sprachkompetenz für den Integrationserfolg“ thematisiert (ÖIF online f). „Mehrsprachigkeit sei ein Wert, aber entscheidend seien die Deutschkenntnisse“ (ebd.). MigrantInnen könnten dadurch ihr Potenzial und ihre Fähigkeiten in der Mehrheitsgesellschaft optimal umsetzen. Mehrheitlich als positiv erachteten die ExpertInnen die Verpflichtung zum Erlernen von Deutsch, die ausschließlich für Personen aus Drittstaaten besteht. Nur so könne man Zielgruppen erreichen, die ansonsten z.B. aus „kulturellen Motiven“ keinen Zugang zum Erwerb der deutschen Sprache hätten (ebd.). Betont wurde die Notwendigkeit von Sprachkursen, die möglichst maßgeschneidert auf die einzelnen Zielgruppen auszurichten seien. Von großer Bedeutung seien hierbei Kurse für Frauen sowie Deutschkurse zum Erlernen der jeweiligen Berufssprache (vgl. ÖIF online k).

Die Grundlage der Arbeit der Steuerungsgruppe war das Einführungspapier zum NAP. Sie konnte das Einführungspapier ergänzen, wenn im Lauf des Arbeitsprozesses neue Problemfelder aufgedeckt oder neue Grundsätze für notwendig erachtet wurden (vgl. ÖIF online d).

Bei der ersten Sitzung im April sprach Innenministerin Fekter in Bezug auf die Aufgabe bei der Erstellung des NAP davon, „konkrete Antworten auf Probleme und Defizite im Integrationsbereich“ zu geben. Die Politik solle pragmatisch und lösungsorientiert vorgehen. Bei der Erarbeitung des NAP gehe es nicht um „Wunschlisten“, sondern um „konkrete Maßnahmen“, so Fekter (vgl. ÖIF online e). Beiträge zum Aktionsplan können von Bundesministerien, Ländern, Städten, Gemeinden, Sozialpartnern, Experten-Arbeitsgruppen und NGOs eingebracht werden. Zur Mitarbeit von Letzteren hieß es, dass ihre Maßnahmenvorschläge „berücksichtigt“ würden (ebd.).

Bei der zweiten Sitzung der Steuerungsgruppe im Mai 2009 kam es zu einer ersten Zwischenbilanz. Zu dem Zeitpunkt hatten fünf der sieben Expertengruppen bereits getagt. Die Gruppen hatten Positionen, Problemfelder und Maßnahmen an die Steuerungsgruppe übermittelt. Auf Basis der Beiträge der Expertengruppe sollte die Steuerungsgruppe konkrete Zielsetzungen und Maßnahmen zu deren Erreichen formulieren (vgl. ÖIF online f).

Im Juni und Juli führte Ministerin Fekter Gespräche mit VertreterInnen von MigrantInnen- und Nichtregierungsorganisationen (vgl. BMI o.J. a: 16f). Im Rahmen von BürgerInnengesprächen wurden die Handlungsfelder und Implikationen des NAP mit Personen mit und ohne Migrationshintergrund diskutiert (vgl. BMI o.J. d: 5). Beim dritten Treffen der Steuerungsgruppe im Juni wurde der TeilnehmerInnenkreis ausgeweitet (vgl. ÖIF online g). Weiters wurde der weitere Arbeitsplan der Steuerungsgruppe festgelegt. Expertengespräche hatten mittlerweile zu allen sieben Handlungsfeldern stattgefunden. Bei der Sitzung waren erstmals VertreterInnen der „großen NGOs“ eingeladen, „die mit den Themen Integration und Migration beschäftigt sind“ (ÖIF online g). Weiters wurde der Steuerungsgruppe die Sammlung der schriftlich eingegangenen Stellungnahmen zum Einführungspapier übergeben. Ab nun sollte das Erarbeiten von Umsetzungsmaßnahmen im Zentrum der Beratungen sein. Die beteiligten Institutionen und

Organisationen (Sozialpartner und manche NGOs) wurden dazu aufgerufen, Maßnahmen in ihrem Verantwortungsbereich zu formulieren und so zur Erstellung des NAP beizutragen. Inhaltlich stand bei der Sitzung die „Berücksichtigung der besonderen Situation von Migrantinnen, die im Nationalen Aktionsplan „entsprechende Berücksichtigung finden soll“ im Zentrum der Sitzung (vgl. ebd.).

Im Juli fand die zweite Runde der ExpertInnengespräche statt, bei der konkrete Maßnahmen im Vordergrund standen (vgl. ÖIF online g).

Beim zweiten Expertengespräch zum Thema „Arbeit und Beruf“ wurden die „Herausforderungen für Migrant/innen am Arbeitsmarkt“ thematisiert. Ihre im Vergleich mit der Mehrheitsgesellschaft höhere Arbeitslosigkeit werde sich in der Zukunft weiter erhöhen. Als Vermittlungshemmnisse am Arbeitsmarkt wurden die mangelnden Deutschkenntnisse der MigrantInnen, ihre geringen beruflichen Qualifikationen, Probleme bei der sozialen Integration vor allem von Frauen sowie die schwierige Anerkennung ausländischer Bildungsabschlüsse genannt. Erneut wurde daher die Notwendigkeit der leichteren Anerkennung im Ausland erworbener formaler und nicht-formaler Qualifikationen hervorgehoben. Die Expertengruppe sprach sich einstimmig dafür aus, durch Staatspreise und Awards Vorbilder für Integration am Arbeitsmarkt der Öffentlichkeit näher zu bringen. Solche Vorbildwirkungen sollen vermehrt genutzt werden. Die ExpertInnen haben sich weiters für Deutschkurse mit einer fachspezifischen, arbeitsmarktrelevanten Ausrichtung ausgesprochen. Bezüglich der zweiten und weiterer Generationen müsse das Schulsystem die grundlegende Sprachkompetenz sichern. Erneut wurde darauf hingewiesen, die Selbständigkeit von MigrantInnen zu fördern (vgl. ÖIF online j).

Beim zweiten Expertengespräch zum Thema Sprache und Bildung wurden „Herausforderungen und Ziele im Bereich der Sprach- und Bildungsförderung“ thematisiert. Ein Thema war die stark gesplante, bipolare Bildungsstruktur unter MigrantInnen, welche aufgrund der Migrationsströme der vergangenen Jahre entstanden ist. Die ExpertInnen waren sich darüber einig, dass ein breites Angebot an Sprachförderung notwendig sei. Dass die sprachliche Frühförderung, die Förderung von Deutschkenntnissen an den Schulen und Sprachkurse für Migrantinnen ausgebaut werden sollten. „Die Potenziale der Mehrsprachigkeit sollen thematisiert und genutzt werden“ (ÖIF online l). Auch in dieser Arbeitsgruppe wurde die Anerkennung von im Ausland erworbenen Abschlüssen thematisiert (vgl. ebd.). Die Ergebnisse der Beratungen der Arbeitsgruppen wurden der Steuerungsgruppe zur „Berücksichtigung im Aktionsplan“ zur Verfügung gestellt (ÖIF online k).

Im August wurde der Zwischenbericht mit ersten Ergebnissen in den sieben Handlungsfeldern erstellt (vgl. BMI o.J.a: 22). Er enthält integrationspolitische Grundsätze und Ziele in den Handlungsfeldern (vgl. Gruber 2010: 66f). Im Bericht erfolgt eine erste Bilanz der eingegangenen Stellungnahmen und der Ergebnisse der Expertengespräche (vgl. ÖIF online c).

Von September bis November brachten die Mitglieder der Steuerungsgruppe bereits laufende und geplante Integrationsmaßnahmen ein. Ende September fand die vierte Sitzung der Steuerungsgruppe statt. Im Zentrum der Diskussion standen die Zwischenbilanz des NAP-

Prozesses und wissenschaftliche Berichte. Bei dem Treffen wurde der Zwischenbericht präsentiert (vgl. ÖIF online: h). Der erste Entwurf der Integrationsindikatoren sowie die Studie „Integration in Österreich“ von Peter Ulram (GfK Austria GmbH) über Meinungen und Einstellungen von ÖsterreicherInnen und MigrantInnen zum Stand der Integration wurden ebenfalls präsentiert. Heinz Faßmann (Universität Wien) präsentierte ein Konzept zur Erstellung eines Integrationsindikatorensystems. Anhand von 25 Indikatoren soll mittels Monitoring künftig gemessen werden, wie Integrationsprozesse in Österreich verlaufen und wie wirksam die entwickelten Maßnahmen sind (vgl. ÖIF online: h). Der Stand der Integration soll so gemessen und evaluiert werden können (vgl. BMI o.J. d: 4f).

Dem Zwischenbericht liegt folgendes Integrationsverständnis zugrunde:

„Integration zielt auf die gleichberechtigte Teilhabe an wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten und auf die Einhaltung der damit verbundenen Pflichten ab. Integration ist ein individueller und gesellschaftlicher Prozess der Veränderung, der durch individuelles und gesellschaftliches Engagement sowie durch staatliche Rahmenbedingungen und Zielvorgaben zu fordern und zu fördern ist. Defizite im Bereich der Integration sollen gezielt beseitigt bzw. vermieden werden, um die Potenziale von Personen mit Migrationshintergrund im Interesse aller Beteiligten noch besser nutzen zu können. Die Herausbildung eines WIR-Gefühls in unserem Land, das von der Mehrheitsgesellschaft und den Migrant/innen getragen wird, ist ein zentrales Anliegen integrationspolitischer Bemühungen und ein gesellschaftlicher Prozess, der aktiv und permanent auf allen Ebenen und in allen Bereichen zu gestalten ist.“

(BMI o.J. c: 2).

Hinsichtlich der integrationspolitischen Grundsätze heißt es, Integration sei die Aufgabe jedes Einzelnen. Nur wenn alle Beteiligten entsprechende Bereitschaft zeigen, könne Integration erfolgreich sein und ein kultureller Mehrwert geschaffen werden. Dem Staat komme die Aufgabe zu, entsprechende Rahmenbedingungen für erfolgreiche Integration zu schaffen und Integration gezielt zu unterstützen sowie zu fördern. Diese Aufgabe wird gemeinsam von Bund, Ländern und Gemeinden wahrgenommen. Die Schaffung von Rahmenbedingungen für Integration wird als Querschnittsmaterie und gesamtgesellschaftliche Aufgabe erachtet. Eine positive gesellschaftliche Einstellung gegenüber Integration sei für den Erfolg von Integrationsmaßnahmen unabdingbar.

Integrationserfordernisse werden durch Faktoren wie Herkunft, sozialer Status, kulturelle oder religiöse Prägung von MigrantInnen bestimmt, was eine zielgruppenorientierte Vorgangsweise erfordert. Weiters liege es in der Verantwortung der Gesellschaft, die Partizipation von MigrantInnen in allen gesellschaftlichen Bereichen zu ermöglichen (BMI o.J. c: 3f).

Für das Handlungsfeld Sprache und Bildung wurden u.a. folgende Maßnahmen erarbeitet: Sprachstandsfeststellung und Sprachförderung im Kindergarten und bei Bedarf beim Schuleintritt, das Informieren von Eltern über den (späteren) Nutzen des Kindergartenbesuchs, die Förderung des frühen Fremdsprachenunterrichts sowie spezielle Sprachkurse für Frauen mit Migrationshintergrund (BMI o.J. c: 5).

„Die Integrationschancen von Neuzuwanderer/innen sind durch die Förderung des Spracherwerbs gezielt zu verbessern.“ (BMI o.J. c: 6). Dies erfolgt mit Verweis auf die Integrationsvereinbarung und den standardisierten Test zur Überprüfung der Deutschkenntnisse, die mittlerweile bereits vor der Einreise nachgewiesen werden müssen. Weiters soll Eltern Wissen über das Bildungssystem und Bildungschancen vermittelt werden, ihre Deutschkenntnisse sollen verbessert werden und die Förderung bilingualer Sprachkenntnisse wird angestrebt. Durch Berufsberatung soll die Bildungs- und Berufsorientierung von Jugendlichen verbessert werden (BMI o.J. c: 6).

Angestrebt wird auch die Weiterentwicklung der Erwachsenenbildung und der PädagogInnen-Ausbildung gemäß den Erfordernissen von Integration (z.B. vermehrte Anstellung mehrsprachiger KindergartenpädagogInnen). Pflichtschulabschlüsse sollen nachgeholt werden können, Sprachförderung soll es auch für länger ansässige MigrantInnen geben. Weiters soll es berufsbezogene Deutschkurse geben und erleichterten Zugang zu Weiterbildung. Die Anerkennung von Abschlüssen und Zeugnissen soll verbessert werden (BMI o.J. c: 7f).

Im Handlungsfeld Arbeit und Beruf ist von der Forcierung der Integration von MigrantInnen in den Arbeitsmarkt die Rede. Erreicht werden soll dies u.a. durch die stärkere Berücksichtigung von MigrantInnen in den arbeitsmarktpolitischen Zielen des AMS, durch arbeitsmarktorientierte Sprachkurse und die Kombination von Deutschkursen mit fachspezifischen Ausbildungen. Berufsbegleitende Nachqualifizierung soll ermöglicht werden. Darüber hinausgehend wird angestrebt, mehr Personen mit Migrationshintergrund im öffentlichen Sektor anzustellen, auch im Sinne der Erhöhung der gesellschaftlichen Akzeptanz (BMI o.J. c: 9).

Die verstärkte Integration von Jugendlichen und Frauen mit Migrationshintergrund in berufliche Qualifizierung und in den Arbeitsmarkt wird angestrebt (BMI o.J. c: 10).

Die Selbständigkeit von MigrantInnen soll gefördert werden, bei nachgezogenen Familienangehörigen im erwerbsfähigen Alter soll geprüft werden, inwieweit die Einschränkungen bei der Beschäftigungsbewilligung im ersten Jahr der Niederlassung beseitigt werden können (BMI o.J. c: 11).

Nach der Präsentation des Zwischenberichts wurden im September und November erneut BürgerInnengespräche durchgeführt. Jeweils eines mit Personen mit und ohne Migrationshintergrund, sowie ein drittes bei dem Personen aus beiden Gruppen unter der Beteiligung von Ministerin Fekter diskutierten (vgl. BMI o.J.a: 23).

Im Oktober fand eine ExpertInnenrunde zu den Integrationsindikatoren statt, weiters gab es eine Sitzung eines Redaktionsteams zur Erstellung des Berichts zum NAP. Von Oktober bis Dezember wurden „alle Erkenntnisse“ des NAP-Prozesses zusammengeführt (vgl. BMI o.J. a:16f).

Nach der Einbringung von Maßnahmen wurden der Bericht zum Aktionsplan, die Integrationsindikatoren sowie der Maßnahmenkatalog erstellt (vgl. BMI o.J. d: 4). Die Mitglieder der Steuerungsgruppe, NGOs und Vereine wurden im Rahmen des Prozesses eingeladen, Stellungnahmen einzubringen. Die Steuerungsgruppe hatte vier Mal die Möglichkeit dazu (vgl. BMI o.J.: 19). Um die österreichische Integrationslandschaft darzustellen, haben alle am NAP

beteiligten Akteure bereits bestehende Maßnahmen eingebracht. Diese wurden gesammelt und im Bericht zum Nationalen Aktionsplan systematisch erfasst, um bundesweit die „zielgerichtete Weiterentwicklung integrationspolitischer Maßnahmen zu ermöglichen“ (BMI o.J. d: 6). Der Bericht dient als „Grundlage für die weiteren Aktivitäten und Bemühungen aller Partner“ (ebd.).

Der Inhalt des NAP Berichts

Integration wird im NAP folgender Maßen definiert:

„Integration ist ein wechselseitiger Prozess, der von gegenseitiger Wertschätzung und Respekt geprägt ist, wobei klare Regeln den gesellschaftlichen Zusammenhalt und den sozialen Frieden sichern.“ (BMI o.J. d: 2). Integration wird als individueller und gesellschaftlicher Prozess erachtet, der durch eigenverantwortliches Engagement und staatliche Rahmenbedingungen laufend zu gestalten sei (BMI o.J. d: 2). Eine positive Einstellung der Mehrheitsgesellschaft gegenüber dem Integrationsprozess wird als wichtige Grundlage des Integrationsprozesses erachtet (BMI o.J. d: 8). Es müssen jedoch auch „die Bereitschaft und der Wille der Migrant/innen sich zu integrieren“ vorhanden sein (ebd.). Anerkannt wird, dass MigrantInnen zum Wirtschaftswachstum und Wohlstand in Österreich beigetragen haben. Die Unterstützungen und Förderungen im Rahmen des NAP seien jedoch „verstärkt an die Bereitschaft zu binden, am Integrationsprozess aktiv und eigenverantwortlich teilzunehmen. Ein gutes Zusammenleben bedarf klarer Regeln. Wer diese einhält, soll eine faire Chance in unserem Land erhalten“ (BMI o.J. d: 8).

Das Ziel des Integrationsprozesses ist Folgendes:

„Erfolgreiche Integration liegt vor, wenn jedenfalls ausreichend Kenntnisse der deutschen Sprache für das Arbeitsleben, für die Aus- und Weiterbildung sowie für den Kontakt zu öffentlichen Einrichtungen vorhanden sind, die wirtschaftliche Selbsterhaltungsfähigkeit gegeben ist sowie die Anerkennung und Einhaltung der dem Rechtsstaat zugrundeliegenden österreichischen und europäischen Rechts- und Werteordnungen vorliegen.“ (BMI o.J. d: 2).

Weiters wird angeführt, dass es MigrantInnen obliegt, „sich eigenverantwortlich aktiv in den Integrationsprozess einzubringen“ (BMI o.J. d: 2). Der Aktionsplan wird als Prozess erachtet, „in dem laufend auf neue Herausforderungen reagiert wird, gemeinsam mit allen relevanten staatlichen Institutionen und auf allen Ebenen, mit dem Ziel der nachhaltigen Sicherung des gesellschaftlichen Zusammenhalts“ (BMI o.J. d: 3).

Das Ziel des Prozesses, „eine integrierte Gesellschaft“, wird folgender Maßen definiert: „Eine integrierte Gesellschaft ist durch soziale Durchlässigkeit und Offenheit geprägt. Sie ermöglicht dem/r Einzelnen, sein/ihr Leben eigenverantwortlich zu gestalten, ohne wegen seiner/ihrer Herkunft, Sprache oder Hautfarbe diskriminiert zu werden.“ (BMI o.J. d: 2).

Die Bundesregierung bekennt sich im Bericht „zu einer geregelten Zuwanderung, die einen wirtschaftlichen und demographischen Mehrwert darstellt“ (ebd.). Mit dem NAP wird angestrebt, die Integrationsmaßnahmen von Bund, Ländern, Städten, Gemeinden, Sozialpartnern und zivilgesellschaftlichen Organisationen „zu optimieren, zu bündeln und systematisch weiter zu entwickeln“ (BMI o.J. d: 3).

Als Akteure, die den NAP „gemeinsam erarbeitet“ haben, werden die beteiligten Ressorts, Länder und Gemeinden, sowie „interessierte Stellen der Zivilgesellschaft“ genannt (BMI o.J. d: 2). Aufgrund des Querschnittscharakters der Materie wird es als Aufgabe folgender Akteure gesehen, Maßnahmen umzusetzen: Verantwortliche auf allen politischen Ebenen im Zusammenwirken mit der Sozialpartnerschaft und VertreterInnen der Zivilgesellschaft (vgl. BMI o.J. d: 8).

Zielgruppen sind die gesamte Gesellschaft, ausländische Staatsbürger die dauerhaft in Österreich niedergelassen sind, im Ausland geborene österreichische Staatsbürger sowie Personen mit Migrationshintergrund (vgl. BMI o.J. d: 6). Im Sinne einer zukunftsorientierten Integrationspolitik sollen für Frauen, Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund, vor allem für die zweite und dritte Generation, Perspektiven eröffnet und auf ihre spezifischen Bedürfnisse eingegangen werden (vgl. BMI o.J. d: 9).

Der Erhalt der Staatsbürgerschaft, also volle rechtliche Integration und Chancengleichheit mit der Mehrheitsbevölkerung, stellt nach wie vor „den Endpunkt eines umfassenden Integrationsprozesses“ dar (BMI o.J. d: 9).

Für das Handlungsfeld Sprache und Bildung wurden u.a. folgende Ziele formuliert:

Ausbau und Weiterentwicklung der frühen sprachlichen Förderung, Weiterentwicklung der Sprachförderung an Schulen, gezielte Weiterentwicklung des Angebots an Sprachkursen für Frauen und Eltern mit Migrationshintergrund, Verbesserung der Bildungs- und Berufsorientierung von Jugendlichen, Weiterentwicklung der Erwachsenenbildung für MigrantInnen, Anerkennung von ausländischen Abschlüssen und Kompetenzen der Eingewanderten in größerem Ausmaß, Weiterentwicklung der PädagogInnen-Ausbildung sowie antirassistische Sensibilisierung (vgl. BMI o.J. d: 14–18).

Im Handlungsfeld Arbeit und Beruf soll generell die Integration von Personen mit Migrationshintergrund in den Arbeitsmarkt gefördert werden, z.B. durch ihre stärkere Berücksichtigung in den arbeitsmarktpolitischen Zielen des AMS. Ebenso die berufliche Qualifizierung von Frauen und Jugendlichen mit Migrationshintergrund. Die Selbständigkeit von MigrantInnen soll gefördert werden. Weiters sollen Personen mit Migrationshintergrund verstärkt im öffentlichen Bereich tätig sein (Polizei, Justiz, in Bildungseinrichtungen, beim AMS und im Gesundheitsbereich) (vgl. BMI o.J. d: 22f).

Die Verabschiedung des NAP war ursprünglich für Herbst 2009 geplant. Im Jänner 2010 wurde er von der Bundesregierung im Ministerrat beschlossen (vgl. ÖIF online e, Gruber 2010: 67). Als Verantwortungsebenen, auf denen der Aktionsplan umgesetzt werden soll, werden der Bund, die Länder, Städte und Gemeinden sowie die Sozialpartner genannt (vgl. ÖIF online f).

5.2.4 Umsetzung der Maßnahmen auf der Bundesebene

Im Juli 2011 erschien erstmals ein vom Staatssekretariat für Integration herausgegebener Integrationsbericht. Er besteht aus dem statistischen Jahrbuch für Migration und Integration, den Vorschlägen des Expertenrates für Integration bezüglich prioritärer Maßnahmen und einer rund 500-seitigen Bilanz bisheriger Maßnahmen der in der Steuerungsgruppe vertretenen Akteure (vgl. ZARA 2011 online).

Rahmenbedingungen werden vom Bund gestaltet, daher wird die Umsetzung der Maßnahmen auf der Bundesebene betrachtet. Herangezogen werden Maßnahmen der folgenden fünf Ministerien, die Maßnahmen in den Handlungsfeldern Sprache und Bildung sowie Arbeit und Beruf umgesetzt haben: Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, Bundesministerium für Inneres, Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur, Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend sowie das Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung. Maßnahmen des Österreichischen Integrationsfonds werden ebenfalls behandelt, da der ÖIF seit 2002 als staatliche Stelle mit der Integration von Asylberechtigten und MigrantInnen betraut ist (vgl. ÖIF online a).

Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz

Für nachgezogene Familienangehörige gibt es seit Juli 2011 einen erleichterten Zugang zum Arbeitsmarkt. Die Zielsetzung der Maßnahme war der Entfall der Arbeitsmarktpflicht (vgl. BMI o.J. f: 34).

Das Arbeitsmarktservice Österreich (AMS) führt seit 2010 eine „Integrationsoffensive“ durch. Ein steigender Teil der finanziellen und personellen Ressourcen des AMS wird für die Integration von Personen mit Migrationshintergrund in den Arbeitsmarkt eingesetzt. Bis 2013 liegt einer der Fokusse der Maßnahmen auf MigrantInnen und Personen mit Migrationshintergrund. Sie werden durch gezielte Angebote unterstützt. Auf bestehenden bzw. mitgebrachten Qualifikationen wird aufgebaut, Angebote für „Nachqualifikationen“ gibt es ebenfalls. Darüber hinaus gibt es Beratungstage von MigrantInnenberatungsstellen und muttersprachliche Erstinformationsveranstaltungen des AMS. Die Vorteile der Beschäftigung von MigrantInnen für Unternehmen werden durch eine Informationsoffensive aufgezeigt, weiters werden vermehrt Personen mit Migrationshintergrund beim AMS angestellt. Die Fortführung des Programms ist angedacht (vgl. BMI o.J. f: 36–38).

Für arbeitssuchende MigrantInnen gibt es Eingliederungsbeihilfe für die Rückkehr in die Beschäftigung in sozialen Unternehmen des zweiten Arbeitsmarktes. Dort werden sie auf die Wiedereingliederung in den Regelarbeitsmarkt vorbereitet (vgl. BMI o.J. f: 38).

Für Personen die nicht über ausreichende Deutschkenntnisse verfügen gibt es seit 2010 abseits von Basiskursen berufsspezifische Deutschkurse beim AMS, z.B. Kurse zum Erlernen von Fachvokabular und fachlichen Qualifikationen in Gesundheits- und Pflegeberufen. Weiters gibt es Qualifizierungsmaßnahmen für Anlern- und Höherqualifizierungen sowie berufsspezifische Aus- und Weiterbildungen, die mit modularen Deutschkursen angeboten werden, z.B. „Metall und Elektro inklusive Deutsch-Qualifizierung“ (vgl. BMI o.J. f: 38–40).

Für Jugendliche mit Migrationshintergrund, die keinen Ausbildungsplatz in einem Betrieb finden, gibt es seit 2008 einen garantierten Anspruch auf eine Lehrstelle in einer überbetrieblichen Einrichtung (vgl. BMI o.J. f: 40f).

Bundesministerium für Inneres

Bei der Polizei läuft die Initiative „Wien braucht Dich – Polizisten mit Migrationshintergrund“. Angestrebt wird die Einstellung von mindestens einem/einer MitarbeiterIn mit Migrationshintergrund in jeder Polizeiinspektion ab 2012 (vgl. BMI o.J. f: 46).

Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur

Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund erhalten verstärkte Sprachförderung sowohl in Deutsch als Zweitsprache, als auch in ihren Erstsprachen (muttersprachlicher Unterricht). Schulen sollen beim Umgang mit sprachlicher und kultureller Vielfalt unterstützt werden, Mentoring-Projekte sind ebenfalls geplant. Mehrsprachigkeit, Deutsch als Zweitsprache und „Interkulturelles Lernen“ werden als Schwerpunkte der Aus-, Fort- und Weiterbildung von Lehrkräften definiert. Weiters soll es gezielte Maßnahmen zur Erhöhung des Anteils von zweisprachigen Lehrkräften mit Migrationshintergrund geben. Der Dialog zwischen Schulen und Eltern bzw. Migranten-Communities soll intensiviert werden (vgl. BMI o.J. f: 79–82).

Weiters gibt es Initiativen bezüglich der Erwachsenenbildung für MigrantInnen. Seit 2011 gibt es ein neues Förderkonzept von Bund und Ländern zum Nachholen von Bildungsabschlüssen. Es wird u.a. die Professionalisierung von TrainerInnen sowie die vermehrte Anstellung von MigrantInnen in der Erwachsenenbildung angestrebt (vgl. BMI o.J. f: 83).

Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend

In institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen wird die Einführung sprachlicher Förderung verpflichtend, um anhand der Erhöhung der Sprachkompetenz vor Schuleintritt den schulischen Erfolg von Volksschulkindern zu verbessern (vgl. BMI o.J. f: 85).

Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung

Es wird daran gearbeitet, die Anerkennung von Abschlüssen aus dem Ausland zu vereinfachen. Statt wie bisher die genaue Übereinstimmung mit dem betreffenden österreichischen Studium herzustellen soll es ausreichend sein, die für einen Beruf wesentlichen Inhalte und Kompetenzen zu überprüfen. Anstatt des Verfahrens zur Nostrifizierung soll die Berufszulassung direkt von Berufsbehörden (Fachministerien, Kammern, ...) ausgestellt werden (vgl. BMI o.J. f: 97).

Österreichischer Integrationsfonds

Der ÖIF bietet berufsspezifische Deutschkurse an. Ziel ist es, Lernende für ein bestimmtes Berufsfeld und/oder eine berufliche Ausbildung vorzubereiten (vgl. BMI o.J. f: 103). Für Mütter gibt es spezielle Deutschkurse, die ihnen helfen sollen, den Alltag zu bewältigen (vgl. BMI o.J. f: 106).

Die Wirtschaftskammer Österreich, das AMS und der Österreichische Integrationsfonds haben seit 2008 ein gemeinsames Mentoring-Projekt für MigrantInnen am Laufen. Gut qualifizierte MigrantInnen werden sechs Monate lang von erfahrenen Personen aus der Wirtschaft dabei unterstützt, am Arbeitsmarkt Fuß zu fassen. Gemeinsam wird ein Karriereplan entwickelt, Mentees erkennen ihre Potenziale und Fähigkeiten und sie bauen sich ein berufliches Netzwerk auf (vgl. BMI o.J. f: 110f).

Im Tiroler Integrationszentrum läuft das Projekt Bewerbungs„fair“fahren mit dem Ziel, die Stellenvergabe in Unternehmen und öffentlichen Einrichtungen ohne Diskriminierung (z.B. wegen eines ausländisch klingenden Namens, der Herkunft, Religionszugehörigkeit oder des Aussehens) zu erreichen (vgl. BMI o.J. f: 113).

Personen mit Migrationshintergrund erhalten finanzielle Unterstützung zur Teilnahme an Maßnahmen für die Qualifizierung und Integration in den Arbeitsmarkt (z.B. Finanzierung von Facharbeiterkursen, EDV-Kursen, prüfungsvorbereitenden Kursen, Führerscheinen, Nostrifikationskosten, Fremdsprachenkursen, Kosten von Übersetzungen von berufsrelevanten Dokumenten, Schulgeld, Studiengebühren) zur Qualifizierung und Integration am Arbeitsmarkt (vgl. BMI o.J. f: 114).

5.2.5 Evaluierung

Die Evaluierung der Maßnahmen soll anhand der 25 Integrationsindikatoren erfolgen. Anhand der Indikatoren sollen Verbesserungsvorschläge erarbeitet werden und einmal pro Jahr im Integrationsbericht präsentiert werden (BMI o.J. d: 10). Da das Programm erst seit kurzem läuft, ist eine Abschätzung der Wirkungen zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht möglich.

Der NAP-Prozess wurde abgeschlossen, wobei die Policy – Integrationspolitik – nach wie vor aktuell ist und zur Zeit umgesetzt wird. Ob eine Neuformulierung der Ziele und Maßnahmen notwendig sein wird, kann sich erst weisen, wenn eine Evaluierung stattgefunden hat.

5.2.6 Kritik an den Inhalten und am Erstellungsprozess des Nationalen Aktionsplans für Integration

Das Vorhaben der Bundesregierung, ein Konzept für die Integrationspolitik zu entwickeln, wurde zunächst von den meisten staatlichen und nichtstaatlichen AkteurInnen begrüßt. Im Lauf der Erarbeitung des NAP wurde jedoch Kritik bezüglich der geplanten Inhalte und der Vorgehensweise des koordinierenden Innenministeriums laut (vgl. Götzelmann 2010: 202).

Kritisiert wurde, dass die Steuerungsgruppe ausschließlich aus VertreterInnen der Bundesministerien, der Länder, Städte, Gemeinden und Sozialpartner zusammengesetzt war und dass zivilgesellschaftliche Organisationen lediglich zur Formulierung konkreter Maßnahmen eingeladen wurden (vgl. Götzelmann 2010: 204). Durch das Einwirken von Ländern, Gemeinden, Städten, Sozialpartnern und NGOs kam es jedoch zu Nachnominierungen von NGOs in die

Steuerungsgruppe (vgl. Hetfleisch online). Die Auswahl der ExpertInnen und der Steuerungsgruppe wurde als willkürlich kritisiert, ebenso die Tatsache, dass die Steuerungsgruppe aus 13 Männern und nur zwei Frauen zusammengesetzt ist (vgl. Hetfleisch online, vgl. ZARA 2011 online). Kritisiert wurde auch, dass die von ihr erarbeiteten Vorschläge sich ausschließlich an den vom NAP vorgegebenen Themenfeldern orientieren (vgl. ZARA 2011 online). Der Auftrag des Innenministeriums an den Expertenrat sei jedoch gewesen, Maßnahmen entlang der sieben vorgegebenen Schwerpunkte des Aktionsplans zu entwickeln (vgl. M-Media online).

Ein Mitglied aus der Zivilgesellschaft²⁶ des Arbeitskreises Interkultureller Dialog äußerte starke Kritik an der Vorgehensweise des koordinierenden BMI.

"Der Plan des Innenministeriums für den Nationalen Aktionsplan Integration (NAP) war einfach gestrickt: Ein Grundlagenpapier zu den wichtigsten Themenbereichen von Integration, eine (!) Sitzung pro Arbeitsgruppe mit anschließendem Gruppenbild für die PR-Abteilung des Ministeriums und eine Steuerungsgruppe, die dem Ansinnen der Ministerin freudig begeistert hätte applaudieren sollen. Daraus wurde allerdings nichts. Zu Recht!" (Hetfleisch online)

Außerdem wurde beanstandet, dass ursprünglich nur eine Runde der ExpertInnengespräche stattfinden sollte. Erst Einwände von Ländern, Gemeinden, Städten, Sozialpartnern und NGOs führten zu einer zweiten Sitzungsrunde (vgl. Hetfleisch online). Die Vorgehensweise in den Arbeitsgruppen wurde ebenfalls kritisiert: Die Sitzung war für drei Stunden angesetzt, inklusive Pause und Buffet und einem Fototermin im Stiegenhaus des Innenministeriums. Die Zeit habe lediglich für kurze Statements der TeilnehmerInnen, „die sich dann aber nicht als solche im Protokoll wiederfanden“, gereicht (ebd.). Hetfleischs „sehr kritisches“ Statement sei darin kaum wieder zu erkennen gewesen. „Der weit verbreitete Eindruck beim NAP, dass NGOs nur als Feigenblatt dienen sollen, wurde damit sicher nicht entkräftet.“ (Hetfleisch online)

Die Kürze des Prozesses sei mit dem Anspruch des NAP auf Qualität und Nachhaltigkeit unvereinbar, die Beteiligung von Personen mit und ohne Migrationshintergrund sei „dürftig“ gewesen (vgl. Hetfleisch online). Der NAP-Prozess gehe weiters von einem „völlig falschen Ansatz“ aus und sei abgehoben eingeleitet worden (vgl. Hetfleisch online). „Integration wird von der Bundespolitik nach wie vor als eine Leistung verstanden, die von den Zugewanderten – sprich „den Anderen“ – erbracht werden muss.“ (ZARA 2011 online) Es sei „wieder einmal leichtfertig eine Chance zu einem fundierten und nachhaltigen Aktionsplan in Sachen Integration vertan“ worden (Hetfleisch online).

Die stets geringer werdende Einbeziehung verschiedener Akteure sorgte ebenfalls für Unmut. "Der Prozess des Nationalen Aktionsplanes für Integration (NAP) hat unter Einbeziehung aller Akteure begonnen und im engsten Kreise geendet. Die Mitglieder der Steuerungsgruppe haben vom Endbericht, der nun den Ministerrat passierte, neuerlich aus den Medien erfahren." (Caritas online)

²⁶ ZeMiT – Zentrum für MigrantInnen in Tirol

Kritisiert wurde auch die unklare Finanzierung, wodurch die Maßnahmen des Aktionsplans nicht mehr seien als „Lippenbekenntnisse“ (ZARA 2010 online). Das Innenministerium habe 20 Millionen Euro für u.a. mehr Deutschkurse zugesagt. Die restlichen Mittel sollten von anderen Ministerien kommen, wobei die Aufteilung unklar sei (vgl. Städtebund online).

„Ohne zusätzliches Budget des Bundes ist die Verwirklichung des NAP in den Städten und Gemeinden nicht denkbar. Ohne entsprechende Unterstützung bleibt ein noch so ambitionierter Nationaler Aktionsplan für Integration nur ein Wunsch ohne Umsetzung.“ (Städtebund online).

Genaue Zeitpläne für die Umsetzung der Maßnahmen wurden ebenfalls nicht erarbeitet (Caritas online). Weiters werde man mit „unverbindlichen Ideenlisten“ nicht weiter kommen (ebd.)

Inhaltliche Kritik kam ebenfalls aus der Zivilgesellschaft und von staatlichen Akteuren. So begrüßte der Städtebund das Vorhaben des NAP, „wobei sich die Endfassung nicht wesentlich vom Erstentwurf des Innenministeriums unterscheidet“. Der NAP habe inhaltlich einige Lücken, die viele Probleme bei der Umsetzung mit sich bringen würden (vgl. Städtebund online).

Die Kritik setzt beim Integrationsverständnis an, das dem Aktionsplan zugrunde liegt. Die Definition von Integration wird als eng sowie problem- und defizitorientiert erachtet. Die vorgeschlagenen Maßnahmen würden ausschließlich von MigrantInnen Vor- und Eigenleistungen verlangen.

Es wird als positiv erachtet, dass Integration im NAP als wechselseitiger Prozess gesehen wird sowie dass „in einer integrierten Gesellschaft, die durch soziale Durchlässigkeit und Offenheit geprägt ist, ein eigenverantwortliches Leben ohne Diskriminierung aufgrund von Herkunft, Sprache oder Hautfarbe“ möglich sein müsse (BMI o.J. d: 2). Ein „Kernelement“ des NAP sei allerdings der Erwerb der deutschen Sprache. Nach wie vor solle der Erwerb der Staatsbürgerschaft den „Endpunkt eines umfassenden Integrationsprozesses“ darstellen (vgl. BMI o.J. d: 9). Kritisiert wurde weiters, dass die geplanten Aktivitäten nie positiv formuliert seien und daher nicht die Chancen der Integration in den Mittelpunkt gestellt werden, „sondern ausnahmslos problemzentriert sind“. (Volkshilfe online)

„Leider ist der defizitorientierte Ansatz im Aktionsplan ebenso erhalten geblieben wie die Tatsache, dass der Integrationsprozess nicht als gesamtgesellschaftliche Aufgabe gesehen wird, sondern als etwas, das in erster Linie MigrantInnen zu leisten haben.“ (ebd.)

Wissenschaftler der Forschungsgruppe Kritische Migrationsforschung kritisierten, dass Pflichten und Sanktionen fast ausschließlich Migranten betreffen. „Wenn Integration ein doppelseitiger Prozess ist, stellt sich die Frage, inwieweit der Bericht die Verantwortung der unterschiedlichen Akteure berücksichtigt“, so die WissenschaftlerInnen (M-Media online).

Zuwanderer, die bereits in Österreich sind, müssen nun ein „deutlich höheres Deutschniveau“ nachweisen. Wie sie dieses Niveau erreichen sollen, werde jedoch nicht explizit angeführt (vgl. Städtebund online). Kritisiert wurde auch, dass gewisse Deutschkenntnisse nun bereits vor der Einreise nachgewiesen werden müssen.

"Diese Maßnahme ist kein geeignetes Mittel zur Integrationsförderung und geht auch an der Realität vorbei. Es gibt längst nicht in allen Herkunftsländern genügend Angebote für Sprachkurse, der Spracherwerb ist mit hohen Kosten verbunden und verzögert die Familienzusammenführung. Mit seiner Familie zu leben, ist aber wesentlich, um sich in der neuen Heimat wohl zu fühlen, also sich zu integrieren." (Volkshilfe online)

Weiters wurden mehr Pflichten für Zuwanderer definiert, im Gegenzug soll ihr Zugang zum Arbeitsmarkt erleichtert werden, wobei nicht genau angeführt wird, wie dies geschehen soll (vgl. Städtebund online).

„Wie diese Beispiele belegen, sind keine konkreten Ausformulierungen der Zuständigkeiten im jeweiligen Handlungsfeld zu finden, dadurch fehlen entsprechende Verbindlichkeiten.“ (Städtebund online). Es fehle an bundes- und landespolitischen Entscheidungen und gesetzlichen Regelungen, um den Rahmen für die kommunale Ebene zu setzen, wo der Großteil der Integrationsarbeit geleistet werde (vgl. ebd.).

In der endgültigen Fassung des Aktionsplans seien viele der von NGOs geäußerten Bedenken und Vorschläge nicht aufgegriffen worden. Trotz einiger positiver Ansätze, z.B. das Bekenntnis zur Bekämpfung von Fremdenfeindlichkeit, Rassismus und Diskriminierung, das in den ersten Dokumenten nicht erwähnt wurde, wurden von NGOs und anderen Akteuren wie den Gemeinden kritisiert, dass Verantwortungszuordnungen und verbindliche Zeit- und Finanzpläne fehlen (vgl. Götzmann 2010: 205).

5.3 Zusammenfassung und Einschätzung der Policy

Das Konsenspapier der am NAP-Prozess beteiligten NGOs und Sozialpartner war das erste Dokument, das in den NAP inhaltlich eingeflossen ist. Die darin geforderten Maßnahmen (z.B. mehr Maßnahmen für Personen mit Migrationshintergrund beim AMS sowie die Erleichterung von Nostrifizierungen) sind umgesetzt worden bzw. ist ihre Umsetzung in Planung. Im Konsenspapier wurde Integration nicht definiert, hinsichtlich der Arbeitsmarktintegration ist von „migrationsbedingten Problemen“ die Rede.

Im NAP Einführungspapier, welches u.a. auf dem Konsenspapier aufbaut und vom Innenministerium erstellt worden ist, wird das Beherrschen der deutschen Sprache als Voraussetzung für Integration genannt. MigrantInnen müssen „bereit sein, die deutsche Sprache zu erlernen.“ (BMI 2009: 6)

Die geringe soziale Mobilität von MigrantInnen wird auf ihre langsam erfolgende Höherqualifizierung zurückgeführt. Diese ist jedoch nur einer von mehreren Faktoren, welche Personen mit Migrationshintergrund bisher den sozio-ökonomischen Aufstieg erschwerten. Faktoren wie die lange Zeit bestehenden rechtlichen Hürden bezüglich des Zugangs zum und dem Aufstieg am Arbeitsmarkt oder Diskriminierung werden nicht erwähnt.

Die im Einführungspapier vorgeschlagenen Maßnahmen sind als positiv zu bewerten, so werden u.a. Sprachkurse für Frauen angedacht sowie die Möglichkeit, Pflichtschulabschlüsse nachzuholen. Die Selbständigkeit von MigrantInnen soll gefördert werden, was auch eine positive Entwicklung darstellt, da MigrantInnen die Selbständigkeit als Erwerbsmöglichkeit lange Zeit verschlossen war. Im Handlungsfeld Arbeit und Beruf gibt es ebenfalls positive Maßnahmen, die Sprachkenntnisse von MigrantInnen und ihre Kenntnis anderer Kulturen werden als Potenziale erkannt. Die vergleichsweise höhere Arbeitslosigkeit von MigrantInnen wird jedoch ausschließlich auf ihre unzureichenden Deutschkenntnisse und niedrigen Bildungsabschlüsse zurückgeführt. Andere Ursachen wie die gehäufte Beschäftigung von Personen mit Migrationshintergrund in saisonalen Beschäftigungen oder dass sie aufgrund von Vorurteilen, Rassismus und Diskriminierung womöglich gar nicht eingestellt werden, werden nicht erwähnt.

Kritik am Grundlagenpapier gab es in mehrerer Hinsicht. So wird Diskriminierung als der Integration entgegenstehender Faktor nicht erwähnt, Chancengleichheit wird auch nicht thematisiert. Ebenso die Tatsache, dass Österreich MigrantInnen gezielt angeworben hat und dies nach wie vor macht (vgl. Hetfleisch o.J.). Kritische NGOs forderten, dass der Anteil der Mehrheitsgesellschaft am gesamtgesellschaftlichen Integrationsprozess explizit ausgewiesen werden sollte. Insgesamt werde die Thematik auf Mängel bei Qualifikationen und Sprachkenntnissen der MigrantInnen reduziert (vgl. NGOs 2009: 7).

Nach der Erstellung des Grundlagenpapiers wurden NGOs eingeladen, an den Arbeitsgruppen teilzunehmen. Jene NGOs, die an der Erstellung des Konsenspapiers beteiligt gewesen waren, folgten der Einladung, während andere Organisationen wegen großteils inhaltlichen Differenzen einen offenen Brief an Innenministerin Fekter verfassten, in dem sie drei Bedingungen für ihre Mitarbeit darlegten. Da sie nicht erfüllt wurden, nahm eine Reihe von kritischeren NGOs nicht am NAP-Erstellungsprozess teil.

In den Expertengesprächen des Handlungsfeldes Arbeit und Beruf wurden sowohl die Notwendigkeit von Rahmenbedingungen, als auch des Engagements von Einzelnen betont. Eine stärkere Sensibilisierung von Arbeitgebern für die Thematik sei notwendig. Die Qualifizierung von MigrantInnen für Mangelberufe mache „die Potenziale von Arbeitskräften mit Migrationshintergrund für den österreichischen Arbeitsmarkt deutlich“. Die Vermittlungshemmnisse am Arbeitsmarkt wurden großteils auf bei MigrantInnen liegende Faktoren zurückgeführt, abgesehen davon wird lediglich die schwierige Anerkennung ausländischer Bildungsabschlüsse erwähnt.

Beim Expertengespräch über Sprache und Bildung wurde der Wert der Mehrsprachigkeit anerkannt und empfohlen, dass die Potenziale der Mehrsprachigkeit thematisiert und genutzt werden sollten. Die Verpflichtung zum Deutschlernen für Drittstaatsangehörige wurde mehrheitlich positiv gesehen. Was die „kulturellen Motive“ sind, aufgrund derer sie sonst keinen Zugang zu Deutschlernmöglichkeiten hätten, wurde nicht erklärt. Gefordert wurde u.a. ein breites Angebot an Sprachförderung.

Beim dritten Treffen der Steuerungsgruppe waren erstmals jene NGOs vertreten, die am NAP-Prozess beteiligt waren. Erst durch das Einwirken von Ländern, Gemeinden, Städten, Sozialpartnern und NGOs kam es zur nachträglichen Aufnahme von zivilgesellschaftlichen Organisationen in die Steuerungsgruppe (vgl. Hetfleisch online).

Die im Zwischenbericht präsentierten Maßnahmenvorschläge waren bereits konkreter und vielfältiger als jene des Einführungspapiers. So sollen Eltern über den Nutzen des Kindergartenbesuchs informiert werden, Sprachförderung soll es auch für länger ansässige MigrantInnen geben, ebenso arbeitsmarktorientierte Sprachkurse und die Kombination von Deutschkursen mit fachspezifischen Ausbildungen. Die vermehrte Anstellung von Personen mit Migrationshintergrund im öffentlichen Sektor wird angestrebt, auch um die gesellschaftliche Akzeptanz dafür zu erhöhen. Für nachgezogene Familienangehörige wurde vorgeschlagen zu überprüfen, ob die Einschränkungen bei der Beschäftigungsbewilligung im ersten Jahr der Niederlassung beseitigt werden können. Die verstärkte Sprachförderung von Neuzuwanderern wird angestrebt, dies jedoch unter Verweis auf die Integrationsvereinbarung und die verpflichtende standardisierte Prüfung.

Im endgültigen Bericht zum Aktionsplan wird Integration als wechselseitiger Prozess anerkannt, all die Faktoren die als Bedingung von Integration genannt werden, beziehen sich jedoch auf Aufgaben und Pflichten von MigrantInnen. In beiden Handlungsfeldern wurden im Vergleich mit vorherigen Versionen der geplanten Maßnahmen keine großen Neuerungen eingebracht. Der Bereich Sprache und Bildung ist im Gegensatz zum Bereich Arbeit und Beruf stärker ausgebildet, was jedoch nicht zwangsläufig negativ sein muss. Es wurden mehrere Maßnahmen formuliert, welche die berufliche Qualifizierung und den Spracherwerb bzw. beides zusammen zum Ziel haben. Sprachkenntnisse und Bildung bzw. Qualifikationen sind Faktoren, die sich positiv auf berufliche Mobilität auswirken.

Aus der Zivilgesellschaft kam inhaltliche Kritik, als auch Kritik der Vorgangsweise des Innenministeriums, das in dem Prozess die koordinierende Rolle hatte. Der sicherheitspolitische Zugang des Ministeriums sowie die Auswahl der ExpertInnen und der Steuerungsgruppe wurden von kritischen Organisationen abgelehnt. Erst nach dem Engagement von Ländern, Gemeinden, Städten, Sozialpartnern und NGOs wurde eine zweite Sitzung für jede Arbeitsgruppe angesetzt. Diese wurden mit drei Stunden inklusive Pause und Fototermin als zu kurz erachtet, die Zeit habe nur für Stellungnahmen der ExpertInnen gereicht. Die NGOs seien als „Feigenblatt“ für Medieninszenierungen nicht zu haben und forderten, dass ihre Maßnahmenvorschläge ernsthaft einbezogen werden sollten (vgl. Hetfleisch online).

Der Prozess als Ganzes wurde als zu kurz erachtet, weiters wurde die Beteiligung aller Akteure im Lauf der Zeit immer geringer. Laut einem zivilgesellschaftlichen Mitglied der Steuerungsgruppe erfuhren die Mitglieder der Gruppe aus den Medien, dass der Aktionsplan den Ministerrat passiert hatte (vgl. Caritas online). Die Beteiligung von BürgerInnen mit und ohne Migrationshintergrund am Prozess wurde als zu gering erachtet (vgl. Hetfleisch online).

Die Finanzierung der Maßnahmen wurde im Aktionsplan nicht geklärt, sie seien daher nicht mehr als „Lippenbekenntnisse“ (ZARA 2010 online). Weiters wurde kritisiert, dass die Maßnahmen „ausnahmslos problemzentriert“ und nie positiv formuliert seien (Volkshilfe online). Die Endfassung unterscheide sich „nicht wesentlich“ vom Erstentwurf des Innenministeriums, kritisierte der Städtebund (vgl. Städtebund online). Die Definition von Integration wird als eng sowie problem- und defizitorientiert erachtet, die vorgeschlagenen Maßnahmen würden ausschließlich von MigrantInnen Vor- und Eigenleistungen verlangen. Verbindlichkeiten bei der Umsetzung fehlen im NAP, da die Zuständigkeiten in den Handlungsfeldern nicht definiert wurden (Städtebund online). Die Erstellung des Nationalen Aktionsplans für Integration wurde von verschiedenen Akteuren begrüßt, auch von zivilgesellschaftlichen. Hinsichtlich der Koordinierung und Ausgestaltung des Prozesses, der Herangehensweise an die Thematik und der Inhalte kam es zwischen zivilgesellschaftlichen Organisationen, welche die Teilnahme am Prozess ablehnten und dem Innenministerium zu Differenzen.

Bezüglich der umgesetzten Maßnahmen erfolgt eine vorsichtige Einschätzung, da der Maßnahmenkatalog erst vor etwa einem Jahr verabschiedet wurde. Im Katalog finden sich sowohl Maßnahmen die seit der Implementierung des Aktionsplans umgesetzt wurden, als auch solche, die bereits seit längerem am Laufen sind.

Die bisher umgesetzten und angedachten Maßnahmen sind durchaus positiv zu bewerten. In Kinderbetreuungseinrichtungen ist die sprachliche Frühförderung verpflichtend, die Anerkennung von Abschlüssen und Qualifikationen aus dem Ausland soll erleichtert werden, sodass nicht immer das Nostrifikationsverfahren zum Einsatz kommen muss, für das die exakte Übereinstimmung der Ausbildungen notwendig ist. Darüber hinaus gibt es z.B. ein Mentoring-Projekt für MigrantInnen am Arbeitsmarkt und Personen mit Migrationshintergrund erhalten finanzielle Unterstützung für Qualifizierungsmaßnahmen.

Die durchgeführten und geplanten Maßnahmen weisen viele positive Ansätze auf. Es gibt vermehrt Kurse, die Deutschkenntnisse und berufliche Qualifikationen vermitteln. Kombinierte Qualifizierungsmaßnahmen und Deutschkurse können sich positiv auf den Spracherwerb, als auch die berufliche Mobilität von MigrantInnen auswirken. Was an dieser Stelle nicht erfolgen kann, ist eine Wirkungsanalyse. Auf der konkreten Umsetzungsebene, z.B. dem Arbeitsmarktservice, wird es in der Folge darauf ankommen, solche Maßnahmen auszugestalten. Die Finanzierung der Maßnahmen wird vermutlich ebenfalls eine Rolle spielen. Für die verpflichtende sprachliche Frühförderung in Kinderbetreuungseinrichtungen wurde ein jährliches Budget für 2008-2010 zugesagt, für die folgenden Jahre gibt es im Maßnahmenkatalog keine Informationen.

Für nachgezogene Familienangehörige gibt es keine Arbeitsmarktprüfung mehr, d.h. sie haben ab dem Zeitpunkt ihrer Zuwanderung freien Zugang zum Arbeitsmarkt. Personen mit Migrationshintergrund sollen verstärkt in pädagogischen Berufen und dem öffentlichen Sektor tätig sein. So läuft z.B. bei der Polizei ein Programm, mit dem BewerberInnen mit Migrationshintergrund angesprochen werden sollen. Dies ist auch positiv zu bewerten, wobei es in der Praxis wiederum auf die Ausgestaltung und andere Faktoren, wie z.B. eventuell auftretenden Rassismus,

ankommen wird. Besteht der Bedarf, könnten Maßnahmen nach der Evaluierung entsprechend verändert werden. Wie viele Personen mit gewissen Maßnahmen erreicht werden und ob sie wirklich greifen, wird sich erst in den folgenden Jahren zeigen.

Die erste Hypothese dieser Arbeit kann nicht bestätigt werden. Sie lautet, dass zivilgesellschaftliche Organisationen durch die Verweigerung der Mitarbeit am Erstellungsprozess des Nationalen Aktionsplans für Integration dazu beigetragen haben, dass sich das Integrationsverständnis der Bundespolitik in der Ausgestaltung des NAP durchsetzen konnte.

Im NAP Grundlagenpapier werden Vor- und Eigenleistungen von MigrantInnen als für Integration notwendig erachtet. In der Definition ist ausschließlich von Bedingungen der Integration die Rede, die von MigrantInnen zu erfüllen sind (vgl. BMI 2009: 3). Von zivilgesellschaftlichen Akteuren wurde das Integrationsverständnis als problem- und defizitorientiert kritisiert, ebenso dass der Beitrag der Mehrheitsgesellschaft nicht erwähnt wird.

In dem Konsenspapier von den NGOs die am NAP-Prozess beteiligt waren wird Integration nicht definiert. Gelingende Integration wird als Basis für soziale Balance und wirtschaftlichen Erfolg gesehen (vgl. Konsenspapier o.J.: 1). Die zivilgesellschaftlichen Organisationen die nicht am Prozess teilnahmen erachten Migration als gesamtgesellschaftlichen Prozess, der allen Menschen gleichberechtigte Teilhabe an der Gesellschaft ermöglichen sollte (vgl. NGOs 2009: 3). Vor allem zwischen dem Integrationsverständnis der Bundesregierung und jenem der nicht am Prozess beteiligten NGOs klafft eine große Lücke.

Im Zwischenbericht des NAP wird Integration als gesellschaftlicher Prozess definiert, der auf allen Ebenen und in allen Bereichen durch die Mehrheitsgesellschaft, MigrantInnen und staatliche Rahmenbedingungen zu gestalten ist. Der Prozess zielt auf gleichberechtigte Teilhabe der MigrantInnen an der Gesellschaft, ein gesamtgesellschaftliches WIR-Gefühl soll entstehen. Es sei die Verantwortung der Gesellschaft, die Partizipation von MigrantInnen in allen gesellschaftlichen Bereichen zu ermöglichen (BMI o.J. c: 2–4).

Im Endbericht wird Integration erneut als Bringschuld der MigrantInnen erachtet. Integration liege vor, wenn Sprachkenntnisse als Voraussetzung für das Arbeitsleben, für die Aus- und Weiterbildung sowie für den Kontakt zu öffentlichen Einrichtungen vorhanden sind. Weiters muss die wirtschaftliche Selbsterhaltungsfähigkeit gegeben sein und die hiesige Rechts- und Werteordnung anerkannt und eingehalten werden (BMI o.J. d: 2).

Die Kritik von NGOs am Integrationsverständnis des Einführungspapiers hat in die Definition von Integration im Zwischenbericht Eingang gefunden. Im Endbericht hat sich jedoch erneut das Integrationsverständnis der Bundespolitik durchgesetzt, wie es bereits im Einführungspapier formuliert war.

Zivilgesellschaftliche Organisationen waren ursprünglich nicht in der Steuerungsgruppe vertreten. Dies wurde von politischen Akteuren (Länder, Gemeinden, Städte), NGOs und den Sozialpartnern erwirkt. Dieselben Akteure erwirkten eine zweite Runde der ExpertInnentreffen. Das BMI hatte nur ein Treffen pro Arbeitsgruppe vorgesehen. Die Zeit für die Treffen war recht kurz angesetzt, sodass

die ExpertInnen lediglich Stellungnahmen abgeben konnten, die sich im Protokoll nicht in ihrer ursprünglichen Form wieder fanden. Die Beteiligung von Personen mit und ohne Migrationshintergrund im Rahmen von BürgerInnengesprächen war recht gering vgl. Hetfleisch online). Der beim Innenministerium angesiedelte, im Rahmen des Prozesses eingerichtete Expertenrat für Integration formulierte vorrangige Maßnahmen, die an den NAP-Handlungsfeldern orientiert sind. Dies war der Auftrag des BMI, wobei sich dann die Frage stellt, inwieweit der Expertenrat wirklich unabhängig handeln kann (vgl. ÖIF online m, M-Media online). Das Innenministerium hat Akteure außerhalb des politischen Apparats in den Prozess einbezogen, jedoch nicht in einem großen Ausmaß und gegen Ende des Prozesses immer weniger.

Angesichts der Vorgehensweise des Innenministeriums entsteht der Eindruck, dass es kein großes Interesse daran hatte, anderen Akteuren im Rahmen des Prozesses viel Einfluss zu gewähren. Dass die Teilnahme der kritischeren NGOs etwas am dem Integrationsverständnis des NAP ändern hätte können, wird daher als unwahrscheinlich erachtet.

Die zweite Hypothese konnte bestätigt werden. Sie besagt, dass der Integrationsansatz der Bundespolitik im Sinne der vorrangigen Notwendigkeit des Spracherwerbs in der Prioritätensetzung der Maßnahmen im NAP zum Tragen kommt, während der Ermöglichung höherer beruflicher Mobilität von MigrantInnen weniger Gewichtung verliehen wird.

Im NAP gibt es bei den Maßnahmen einen stärkeren Fokus auf Sprache und Bildung als auf Arbeit und Beruf. Dies deutet auf die Durchsetzung des bundespolitischen Integrationsverständnisses hin. Sprache und Bildung können sich auf berufliche Mobilität jedoch positiv auswirken, weshalb die Vorrangigkeit von Sprache und Bildung bei den Maßnahmen nicht zwingend negativ sein muss. Weiters gibt es Maßnahmen die beide Bereiche – Sprachförderung und Höherqualifizierung – vereinen, was als sinnvolle Kombination erachtet wird.

Die dritte Hypothese konnte ebenfalls bestätigt werden. Sie besagt, dass zielgruppenspezifische Maßnahmen, die darauf abzielen die sozio-ökonomische Lage der bisher benachteiligten langansässigen Einwanderer und deren Nachfahren zu verbessern, im NAP keine gesonderte Stellung einnehmen.

Es gibt keine speziellen Maßnahmen für MigrantInnen und deren Nachfahren aus der Türkei und dem ehemaligen Jugoslawien, aber einige Maßnahmen, die generell auf die Höherqualifizierung (und den verstärkten Erwerb von Deutschkenntnissen) von MigrantInnen und Personen mit Migrationshintergrund zielen. Weiters gibt es zielgruppenspezifische Maßnahmen, die der stärkeren Benachteiligung von Jugendlichen und Frauen mit Migrationshintergrund entgegen wirken sollen.

Dass Personen aus der Türkei und dem ehemaligen Jugoslawien im NAP nicht ausdrücklich als eigene Zielgruppe angesprochen werden, wird einerseits als positiv erachtet. Das Integrationsverständnis der Bundesregierung ist problem- und defizitlastig, die Ursachen für die marginale Lage von MigrantInnen aus den beiden (ehemaligen) Ländern liegen jedoch nicht nur bei ihnen, sondern sind auch stark auf politische Versäumnisse innerhalb der letzten 50 Jahre

zurückzuführen. Andererseits sollte im Lauf der nächsten Jahre, wenn sich zeigen wird, ob die Maßnahmen wirklich greifen, darauf geachtet werden, dass besonders benachteiligte Bevölkerungsgruppen, zu denen MigrantInnen und ihre Nachfahren aus der Türkei und dem ehemaligen Jugoslawien zu zählen sind, Zugang zu den Maßnahmen haben, so dass sie davon profitieren und ihre sozio-ökonomische Lage verbessern können.

An dieser Stelle kann nur eine Einschätzung erfolgen, da die Maßnahmen noch nicht sehr lange am Laufen sind. Vermutet wird, dass sich die sozio-ökonomische Lage von MigrantInnen und deren Nachfahren aus der Türkei und dem ehemaligen Jugoslawien bessern sollte, da diverse Maßnahmen eingeführt worden sind, welche sowohl auf die berufliche Qualifizierung, als auch auf den Deutscherwerb von MigrantInnen abzielen. Ob die Zielgruppe erreicht wird, was sich z.B. anhand von TeilnehmerInnenzahlen nach Herkunftsregionen zeigen würde, kann zum jetzigen Zeitpunkt nicht eingeschätzt werden.

Dass der Nationale Aktionsplans für Integration erstellt worden ist, wird als positiv erachtet. Wenn auch nicht als permanente Einwanderung angedacht, hat die Arbeitsmigration nach Österreich vor fünfzig Jahren begonnen, der Familiennachzug hat vor rund dreißig Jahren eingesetzt. Ein Maßnahmenkatalog für Integration, der mit dem NAP geschaffen wurde, war jedenfalls notwendig. Die Maßnahmen des Aktionsplans werden, soweit es zum jetzigen Zeitpunkt möglich ist, als positiv eingeschätzt.

Positiv eingeschätzt wird ebenfalls die Tatsache, dass der NAP auf allen politischen Verantwortungsebenen sowie von Sozialpartnern und zivilgesellschaftlichen Organisationen umgesetzt werden soll. Einerseits wäre die Einbindung auch regierungskritischerer NGOs bei der Umsetzung der Maßnahmen wünschenswert. Es war die Entscheidung der Organisationen, aufgrund inhaltlicher Differenzen und Kritikpunkte die Vorgehensweise des Innenministeriums betreffend nicht am Erstellungsprozess teilzunehmen. Das Innenministerium wiederum entschied sich dazu, auf die Bedingungen der NGOs für ihre Mitarbeit nicht einzugehen. Andererseits arbeiten die Organisationen nach wie vor in diesem Feld, wenn auch außerhalb des bzw. größtenteils unabhängig vom politischen Apparat.

Die Herangehensweise an das Thema der Integration im NAP wird als problematisch erachtet. Das Integrationsverständnis fokussiert auf Probleme und Defizite von MigrantInnen und ihren Nachfahren. Die benachteiligte Lage vieler MigrantInnen wird meist auf sie zurückgeführt. Integration wird vorrangig als von MigrantInnen zu erbringende Leistung erachtet, die Notwendigkeit von Chancengleichheit rückt in den Hintergrund. Für die erste Generation, die vor rund fünfzig Jahren begonnen hat einzuwandern, ist es mittlerweile zu spät. Es bleibt die Hoffnung, dass durch die Maßnahmen des Aktionsplans spätere Generationen in die Lage versetzt werden, ihre sozio-ökonomische und gesellschaftliche Positionierung zu verbessern.

6. Schlussfolgerung

In dieser Arbeit wurde mit dem sozialwissenschaftlichen Konzept von umfassender Integration gearbeitet, das Chancengleichheit, d.h. Zugang zur und Teilhabe an der Gesellschaft und an gesellschaftlichen Statusdimensionen als Bedingung von wechselseitigen Integrationsprozessen erachtet. Der Zugang zur Gesellschaft bzw. die Aufstiegsmöglichkeiten in dieser wurden anhand der mangelnden beruflichen Mobilität ausländischer ArbeitnehmerInnen dargestellt.

Es wurde lange Zeit verabsäumt, integrationspolitische Konzepte und Maßnahmen zu entwickeln, vor allem auf der Bundesebene. Seit den 1990ern kam für die Thematik der Integration zunehmend ein gesellschaftliches und politisches Bewusstsein auf. Politische EntscheidungsträgerInnen auf der Bundesebene sehen Integration als von MigrantInnen zu erbringende Leistung, die sich am ehesten in der Notwendigkeit von Deutschkenntnissen niederschlägt. Der Erwerb der deutschen Sprache wird als „Schlüsselkompetenz“ und Bedingung von Integrationsprozessen erachtet.

Sozial- und Sprachwissenschaft betonen die Bedeutung von durch den Bund gestalteten Rahmenbedingungen, die Einwanderern lange Zeit den Zugang zur und den Aufstieg in der Gesellschaft erschwerten. Um an einer Gesellschaft teilhaben zu können und um eine Sprache zu erlernen, braucht es Sprachkontakte, d.h. Zugang zur Mehrheitsbevölkerung.

Gezeigt werden sollte, dass der starke Fokus der Bundespolitik auf die Notwendigkeit von Sprachkenntnissen für Integrationsprozesse nicht zielführend ist. Dem zuwiderlaufend wird argumentiert, dass Sprachkenntnisse durch Zugang zur und Teilhabe an der Gesellschaft entstehen.

In den ersten Kapiteln wurden die Entwicklungen dargestellt, die zur sozio-ökonomisch benachteiligten Position von MigrantInnen und deren Nachfahren aus der Türkei und dem ehemaligen Jugoslawien geführt haben. Die Einwanderung nach Österreich war von Beginn an von den Interessen des hiesigen Arbeitsmarktes geprägt. Aus temporär angedachter Arbeitsmigration wurde im Laufe der Zeit permanente Einwanderung. Viele Faktoren haben dazu beigetragen, dass MigrantInnen aus der Türkei und dem ehemaligen Jugoslawien an den Rand der Gesellschaft gedrängt wurden und kaum Aufstiegchancen hatten. Dazu zählen die einschränkenden rechtlichen Rahmenbedingungen des Zugangs von MigrantInnen zum und der Mobilität am Arbeitsmarkt, ihre dadurch ermöglichte Beschäftigung in Abhängigkeit von wirtschaftlichen Interessen, Faktoren wie Dequalifizierung und Diskriminierung sowie die verspätet einsetzende Integrationspolitik. Die erste und zweite Generation gilt mittlerweile als rechtlich weitgehend integriert. Im rechtlichen Sinn ist der Zugang zur Gesellschaft somit gegeben, nun kommt es auf andere Faktoren an, die den Zugang erschweren können, z.B. Diskriminierung, und auf die Ausgestaltung der Bedingungen, die Teilhabe im Sinne von Aufstiegchancen ermöglichen. Der Zugang zu Bildung bzw. Weiterbildung spielt in diesem Zusammenhang eine große Rolle.

Nach der Darlegung der Entstehung und des Kontextes der prekären Lage von MigrantInnen wurde im empirischen Teil der Arbeit eine Politikfeldanalyse durchgeführt. Hierfür wurde der Nationale Aktionsplan für Integration herangezogen, mit dem erstmals bundesweit Integrationsmaßnahmen gesteuert werden.

Dabei wurde einerseits die Zusammenarbeit kritischer NGOs mit dem Bundesministerium für Inneres analysiert, die sich als schwierig erwies bzw. letztendlich nicht stattfand. Das Innenministerium scheint darauf bedacht gewesen zu sein, das bundespolitische Verständnis von Integration durchzusetzen, d.h. die vorrangige Notwendigkeit von Deutschkenntnissen. Kritische Stellungnahmen von ExpertInnen und zivilgesellschaftlichen Organisationen wurden im Prozess der Erstellung des Aktionsplans zwar teilweise einbezogen, in der finalen Fassung des NAP kommt jedoch erneut Integration durch Deutschlernen und Integration als Leistung zum Tragen.

Weiters wurde analysiert, ob im Rahmen des NAP versucht wird, von der Politik bisher Verabsäumtes nachzuholen und der prekären Lage der langansässigen MigrantInnen und ihrer Nachfahren entgegen zu wirken. Die im NAP formulierten Maßnahmen weisen durchaus positive Ansätze auf. Der Spracherwerb nimmt gegenüber Maßnahmen zur Erhöhung der beruflichen Mobilität von MigrantInnen eine vorrangige Stellung ein, doch gibt es auch diverse Maßnahmen, die auf die berufliche Höherqualifizierung von MigrantInnen zielen bzw. diese mit dem Spracherwerb verbinden.

Ob sich an der besonders prekären Lage von Personen mit Migrationshintergrund aus der Türkei und dem ehemaligen Jugoslawien etwas ändern wird, kann zum jetzigen Zeitpunkt lediglich eingeschätzt werden, da der Maßnahmenkatalog erst vor rund einem Jahr verabschiedet wurde und seitdem an seiner Umsetzung gearbeitet wird. Grundsätzlich wird eine Besserung der Lage erwartet, da diverse Maßnahmen formuliert wurden, die auf die berufliche Höherqualifizierung und den Spracherwerb von MigrantInnen abzielen. Jugendliche und Frauen mit Migrationshintergrund sollen besonders gefördert werden, was dringend erforderlich ist. Ob die Maßnahmen die Zielgruppen erreichen und wirklich greifen, wird sich jedoch erst in den nächsten Jahren zeigen.

Die Erstellung des Aktionsplans wird positiv bewertet. Die Zusammenarbeit mit Akteuren außerhalb des politischen Apparates sowie der Zugang zur Thematik wird jedoch als problematisch erachtet. Kritik an der Vorgehensweise des den Prozess koordinierenden Innenministeriums, als auch an der inhaltlichen Herangehensweise, kam sowohl von zivilgesellschaftlichen Organisationen, die am Prozess beteiligt waren, als auch von solchen, die sich dazu entschieden nicht teilzunehmen, von in Arbeitsgruppen vertretenen ExpertInnen und von politischen EntscheidungsträgerInnen abseits der Bundesebene, z.B. dem Städtebund.

Der Öffentlichkeit wird mit dem bundespolitischen Zugang zu Integration als von MigrantInnen zu erbringende Leistung vermittelt, dass die hauptsächliche Verantwortung für Integration und dementsprechend auch für bisher mangelnde Integration bei den MigrantInnen liegt. Die von der Politik geschaffenen Rahmenbedingungen der letzten 50 Jahre sowie die dadurch entstandenen Lebenslagen und -welten von MigrantInnen werden so kaum in das öffentliche Bewusstsein eindringen. Vorurteile und Diskriminierung sowohl im Arbeitsleben als auch im Alltag sind für Integrationsprozesse hinderlich und erschweren es MigrantInnen, ein Zugehörigkeitsgefühl zu entwickeln. Es wird daher als notwendig erachtet, der Öffentlichkeit gegenüber nicht nur die Aufgaben der MigrantInnen bei Integrationsprozessen zu vermitteln, sondern die Rolle und

Verantwortung der Mehrheitsgesellschaft und politischer EntscheidungsträgerInnen ebenso zu betonen. Dies ist im Nationalen Aktionsplan für Integration in einem geringen Ausmaß gegeben. Bei Integration geht es um das Zusammenleben von Menschen und um die Einsicht, dass alle Beteiligten einen Beitrag dazu leisten müssen. Dies stärker zu vermitteln wäre im Sinn des sozialen Zusammenhaltes, also im Sinn der Herstellung gesellschaftlicher Ganzheit und Stabilität.

Politikmachen wird in dem Modell des Policy Cycle als Prozess der Problemverarbeitung aufgefasst. Durch diese Herangehensweise konnte die Entwicklung der inhaltlichen Ausgestaltung des Aktionsplans vom Einführungspapier bis zum Endbericht und dem Maßnahmenkatalog gut nachvollzogen werden. Dies war vor allem für die Fragestellung über die Entwicklung des Integrationsverständnisses des NAP hilfreich. Zusätzlich hätten Interviews sinnvoll sein können. Erstens, um über bestimmte Kritikpunkte an der Vorgehensweise des koordinierenden Innenministeriums, z.B. dass sich Beiträge von ExpertInnen im Protokoll stark abgeändert wiederfanden, Auskunft von mehreren Quellen zu erhalten. Zweitens, um über die konkrete inhaltliche Ausgestaltung der Maßnahmen mehr Informationen einzuholen, um ihre Sinnhaftigkeit besser einschätzen zu können. Die Wirkung der Maßnahmen konnte zum jetzigen Zeitpunkt lediglich eingeschätzt werden. Für die Evaluierung wären Informationen darüber, ob sozio-ökonomisch besonders benachteiligte MigrantInnen an den Maßnahmen teilnehmen, sowie im Anschluss daran, wie zielführend die Maßnahmen sind, sinnvoll.

Literaturverzeichnis

Anhorn, Roland (2008, Hg.): Sozialer Ausschluss und soziale Arbeit. Positionsbestimmungen einer kritischen Theorie und Praxis. Wiesbaden.

Appelt, Erna (2008): Österreich kritisch betrachtet. In: Leibetseder, Bettina/Weidenholzer, Josef (Hg.): Integration ist gestaltbar. Strategien erfolgreicher Integrationspolitik in Städten und Regionen, S. 93–102. Wien.

Ausländer online: <http://www.auslaender.at/articles/592/1/Die-Rot-WeiB-Rot-Card-wurde-prasentiert/Page1.html>, Zugriff 12.10.2011

Avenarius, Hermann/Nuissl, Ekkehard (2005): Gespräch: Bildungspflicht für Erwachsene? Neue normative Anforderungen in Zeiten des lebenslangen Lernens. <http://www.diezeitschrift.de/32005/index.asp>, Zugriff 17.10.2011

Barkowski, Hans (2008): Integration und Sprache(n). Voraussetzungen und Grenzen der Unterstützung von Integrationsprozessen in Einwanderungsgesellschaften durch Angebote zur Förderung des Zweitsprachenerwerbs der Immigrant/inn/en. In: Krumm, Hans-Jürgen/Portmann-

Tselikas, Paul R. (Hg.): Theorie und Praxis. Österreichische Beiträge zu Deutsch als Fremdsprache. Schwerpunkt: Sprache und Integration, Nr. 12/2008, S. 13–28.

Bauböck, Rainer (1996): Nach Rasse und Sprache verschieden. Migrationspolitik in Österreich von der Monarchie bis heute. http://www.ihs.ac.at/vienna/publication.php?tool_e_action=download_file&id=1152, Zugriff 6.7.2011

Bauböck, Rainer (2001): Gleichheit, Vielfalt und Zusammenhalt – Grundsätze für die Integration von Einwanderern. In: Bauböck, Rainer/Volf, Patrik (Hg.): Wege zur Integration. Was man gegen Diskriminierung und Fremdenfeindlichkeit tun kann, S. 11–45.

Bauböck, Rainer/Volf, Patrik (2001): Wege zur Integration. Was man gegen Diskriminierung und Fremdenfeindlichkeit tun kann. Klagenfurt/Celovec.

Bauböck, Rainer (2006, Hg.): Acquisition and Loss of Nationality. Policies and Trends in 15 European States. Volume 2: Country Analyses. o.O.

Bauer, Martin (1995): Einkommen und Lebensstandard in Österreich beschäftigter ausländischer Arbeiter. In: Statistische Nachrichten 4/1995, S. 286–289.

Biffl, Gudrun (1997): Ökonomische und strukturelle Aspekte der Ausländerbeschäftigung in Österreich. Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung im Auftrag des Arbeitsmarktservice Österreich. Wien.

Biffl, Gudrun (2002): Arbeitsmarktrelevante Effekte der Ausländerintegration in Österreich. Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung. [http://www.wifo.ac.at/www/downloadController/displayDbDoc.htm?item=S_2002_AUSLAENDERINTEGRATION\\$.PDF](http://www.wifo.ac.at/www/downloadController/displayDbDoc.htm?item=S_2002_AUSLAENDERINTEGRATION$.PDF), Zugriff 13.06.2011

BMI o.J. a: Präsentation „Integrationspolitik in Österreich“ http://www.caritas.bz.it/files/content/271420_19776_1_0/integrationspolitik-in-%C3%B6sterreich-bmi.pdf, Zugriff 20.12.2011

BMI o.J. b: Einführungspapier zur Erstellung eines Nationalen Aktionsplans für Integration. Problemfelder, Grundsätze, Maßnahmen. http://www.integrationsfonds.at/fileadmin/Integrationsfond/NAP/Nationaler_Aktionsplan.pdf, Zugriff 18.12.2011

- BMI o.J. c: Zwischenbericht zur Erstellung eines Nationalen Aktionsplans für Integration. Handlungsfelder, Grundsätze, Ziele.
http://www.integrationsfonds.at/fileadmin/Integrationsfond/NAP/Nationaler_Aktionsplan_Zwischenbericht.pdf, Zugriff 20.12.2011
- BMI o.J. d: Nationaler Aktionsplan für Integration. Bericht.
http://www.integrationsfonds.at/fileadmin/Integrationsfond/NAP/nap_bericht.pdf, Zugriff 7.11.2011
- BMI o.J. f: Integrationsbericht. Integration als Querschnittsmaterie. Bilanz bisheriger Maßnahmen.
http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_Service/STS/Integrationsbericht_Teil_3_Querschnittsmaterie_Bilanz.pdf, Zugriff 25.11.2011
- Caritas online: <http://www.erzdioezese-wien.at/content/artikel/a17976>, Zugriff 02.01.2011
- Çinar, Dilek/Hofinger, Christoph /Waldrauch, Harald (1995): Integrationsindex. Zur rechtlichen Integration von AusländerInnen in ausgewählten europäischen Ländern.
- Çinar, Dilek (2007): Integration vor Einbürgerung: die Staatsbürgerschaftsrechtsnovelle 2005. In: Fassmann, Heinz (Hg.): 2. Österreichischer Migrations- und Integrationsbericht, S. 41–46. Wien.
- Cremer-Schäfer, Helga (2008): Situationen sozialer Ausschließung und ihre Bewältigung durch die Subjekte. In: Anhorn, Roland (Hg.): Sozialer Ausschluss und soziale Arbeit. Positionsbestimmungen einer kritischen Theorie und Praxis, S. 161–180. Wiesbaden.
- Esser, Ruth/Krumm, Hans-Jürgen (2007, Hg.): Bausteine für Babylon: Sprache, Kultur, Unterricht... Festschrift zum 60. Geburtstag von Hans Barkowski. München.
- EUMC (2003): Migrants, minorities and employment: exclusion, discrimination and anti-discrimination in 15 member states of the European Union.
<http://fra.europa.eu/fraWebsite/material/pub/comparativestudy/CS-Employment-en.pdf>, Zugriff 6.7.2011
- Fassmann, Heinz (2000, Hg.): Abgrenzen, ausgrenzen, aufnehmen. Empirische Befunde zu Fremdenfeindlichkeit und Integration. Klagenfurt.
- Fassmann, Heinz (2008): Integration und integrationspolitische Leitlinien. In: Leibetseder, Bettina/Weidenholzer, Josef (Hg.): Integration ist gestaltbar. Strategien erfolgreicher Integrationspolitik in Städten und Regionen, S. 1–16. Wien.
- Fassmann, Heinz/Demel, Katharina/Kohlbacher, Josef et al. (2001a): Die soziale Mobilität der Ausländer/innen. Ein Beitrag zur Arbeitsmarkt- und Sozialstrukturanalyse der Großstadt. Kurzfassung zum Endbericht. Wien.
<http://www.icmpd.org/typo3conf/ext/icmpd/secure.php?u=0&file=1243&t=1298482285&hash=9770a83ae2baa916eeef3a969f914dd>
- Fassmann, Heinz/Kohlbacher, Josef/Reeger, Ursula (2001b): Integration durch berufliche Mobilität? Eine empirische Analyse der beruflichen Mobilität ausländischer Arbeitskräfte in Wien. Wien.
- Fassmann, Heinz/Münz, Rainer (1996, Hg.): Migration in Europa. Historische Entwicklung, aktuelle Trends, politische Reaktionen. Frankfurt/New York.
- Fassmann, Heinz (2007, Hg.): 2. Österreichischer Migrations- und Integrationsbericht. Wien.
- FM4 online: <http://fm4.orf.at/stories/1676205/>, Zugriff 12.10.2011
- Forster, Rudolf (2008, Hg.): Forschungs- und Anwendungsbereiche der Soziologie. Wien.

Gächter, August (1999): Daten und Fakten zu Einwanderung und Integration. Aktualisierte Version von 2001. <http://www.kier.at/Dokumente/politisches/Daten%20und%20Fakten%20zu%20Einwanderung%20und%20Integration.pdf>, Zugriff 5.7.2011

Gächter, August (2004a): Von Inlandarbeiterschutzgesetz bis Eurodac-Abkommen. In: Gürses, Hakan (Hg.): Gastarbeiter. 40 Jahre Arbeitsmigration, S. 31–46. Wien.

Gächter, August (2004b): Die soziale und berufliche Mobilität von Einwanderern in Wien. <http://www.wien.gv.at/meu/fdb/pdf/Soziale-Mobilitaet-Einwanderer-WIF.rtf>

Gächter, August (2006): Dequalifizierung in Österreich seit 2001. <https://www.zsi.at/attach/desk-arko.pdf>, Zugriff 12.06.2011

Gächter, August (2008): Migrationspolitik seit 1945. <https://www.zsi.at/attach/p1208vukovic.pdf>, Zugriff 12.06.2011

Gruber, Marika (2010): Integrationspolitik in Kommunen. Herausforderungen, Chancen, Gestaltungsansätze. Wien et al.

Güngör, Kenan (2009): Integrationspolitik in Österreich – Entwicklungen und Perspektiven. http://www.oeksa.at/files/publikationen/OEKSA_JK_2009.pdf#page=14, Zugriff 21.07.2011

Herkommer, Sebastian (2008): Ausgrenzung und Ungleichheit. Thesen zum neuen Charakter unserer Klassengesellschaft. In: Anhorn, Roland (Hg.): Sozialer Ausschluss und soziale Arbeit. Positionsbestimmungen einer kritischen Theorie und Praxis, S. 63–82. Wiesbaden.

Herzog-Punzenberger, Barbara (2003): Die „2. Generation“ an zweiter Stelle? Soziale Mobilität und ethnische Segmentation in Österreich – eine Bestandsaufnahme. <http://twoday.net/static/2g/files/2g.pdf>, Zugriff 12.11.2011

Hetfleisch, Gerhard (2006): Integration von Migrantinnen und Migranten am Prüfstand. In: Oberlechner, Manfred (Hg.): Die missglückte Integration? Wege und Irrwege in Europa, S. 57–80. Wien.

Hofinger, Christoph/ Bauböck, Rainer (1998, Hg.): Einwanderung und Niederlassung II. Soziale Kontakte, Diskriminierungserfahrung, Sprachkenntnisse, Bleibeabsichten, Arbeitsmarktintegration und Armutsgefährdung der ausländischen Wohnbevölkerung in Wien. Wien.

IOM (2004): Integrationspraktiken in Österreich. Eine Landkarte über Integrationspraktiken und -philosophien von Bund, Ländern und Sozialpartnern. <http://www.tirol.gv.at/fileadmin/www.tirol.gv.at/themen/gesellschaft-und-soziales/integration/downloads/Leitbild/uebergreifend/iom.pdf>, Zugriff 21.07.2011

IOM (2005): Integrationspraktiken in Österreich. Eine Landkarte über Integrationspraktiken und -philosophien von Bund, Ländern und Sozialpartnern. http://www.eurac.edu/en/research/institutes/imr/Documents/Integrationsbericht_Juni202005_web.pdf?AspxAutoDetectCookieSupport=1, Zugriff 21.07.2011

Kaloianov, Radostin (2008): Affirmative Action für MigrantInnen? Am Beispiel Österreich. Wien.

Kohlbacher, Josef/Reeger, Ursula (2007): Wohnverhältnisse und Segregation. In: Fassmann, Heinz (Hg.): 2. Österreichischer Migrations- und Integrationsbericht, S. 305–327. Wien.
Konsenspapier o.J.: Vorschläge für ein Maßnahmenpaket der Bundesregierung zur Integration. http://www.diakonie.at/Data/content/MediaDB/content/diakonie/content/pressedownloads/1214565669_eaq28b9hg/080623_IntegrationKonsenspapier_Final.pdf, Zugriff 22.12.2011

Kronauer, Martin (2010): Exklusion. Die Gefährdung des Sozialen im hoch entwickelten Kapitalismus. Frankfurt am Main (u.a.).

Kronsteiner, Ruth (2003): Kultur und Migration in der Psychotherapie. Ethnologische Aspekte psychoanalytischer und systemischer Therapie. Frankfurt am Main.

Krumm, Hans-Jürgen (2007): Ein Curriculum für Integrationssprachkurse sollte mehr leisten als die Legitimierung von Prüfungen. In: Esser, Ruth/Krumm, Hans-Jürgen (Hg.): Bausteine für Babylon: Sprache, Kultur, Unterricht... Festschrift zum 60. Geburtstag von Hans Barkowski, S. 170–182. München.

Krumm, Hans-Jürgen/Portmann-Tselikas, Paul R. (2008, Hg.): Theorie und Praxis. Österreichische Beiträge zu Deutsch als Fremdsprache. Schwerpunkt: Sprache und Integration, Nr. 12/2008.

Langthaler, Herbert (2010, Hg.): Integration in Österreich. Sozialwissenschaftliche Befunde. Innsbruck, Wien u.a.

LBI online: Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte. Stellungnahme zum Einführungspapier von Innenministerin Fekter zur Erstellung eines Nationalen Aktionsplans für Integration. <http://bim.lbg.ac.at/de/aktuelles/integration-ohne-diskriminierungsbehaempfung-und-ohne-einbindung-zivilgesellschaft-einseit>, Zugriff 18.12.2011

Lebhart, Gustav/Münz, Rainer (2000): Die Österreicher und ihre »Fremden«. In: Fassmann, Heinz (Hg.): Abgrenzen, ausgrenzen, aufnehmen. Empirische Befunde zu Fremdenfeindlichkeit und Integration, S. 15–32. Klagenfurt.

Leibetseder, Bettina/Weidenholzer, Josef (2008, Hg.): Integration ist gestaltbar. Strategien erfolgreicher Integrationspolitik in Städten und Regionen. Wien.

Manolakos, Theodora/Sohler, Karin (2005): Gleiche Chancen im Betrieb: Diskriminierung von MigrantInnen am Wiener Arbeitsmarkt. http://www.gleiche-chancen.at/download/M1_Endbericht_WienerAM.pdf, Zugriff 27.07.2011

NGOs 2009: Kommentare zum Einführungspapier zur Erstellung eines Nationalen Aktionsplans für Integration. <http://www.zara.or.at/wp/wp-content/uploads/2009/04/kommentare-nap09-1.pdf>, Zugriff 18.12.2011

NGOs 2010: Offener Brief an Innenministerin Maria Fekter. http://www.sosmitmensch.at/static/www/files/offenerbrief_fekter_ev.pdf, Zugriff 18.12.2011

Nowotny, Ingrid (2007): Das Ausländerbeschäftigungsgesetz: Die Regelung des Zugangs von AusländerInnen zum österreichischen Arbeitsmarkt. In: Fassmann, Heinz (Hg.): 2. Österreichischer Migrations- und Integrationsbericht, S. 47–73. Wien.

M-Media online: <http://www.m-media.or.at/politik/kritiker-integrationsbericht-spart-rassismus-aus/2011/07/12/>, Zugriff 02.01.2011

Oberlechner, Manfred (2006, Hg.): Die missglückte Integration? Wege und Irrwege in Europa. Wien,

ÖIF online a: http://integrationsfonds.at/wir_ueber_uns/geschichte/, Zugriff 27.11.2011

ÖIF online b: http://integrationsfonds.at/wir_ueber_uns/vision_und_leitbild/, Zugriff 27.11.2011

ÖIF online c: <http://www.integrationsfonds.at/de/nap/zwischenbericht/>, Zugriff 20.12.2011

ÖIF online d: <http://www.integrationsfonds.at/de/nap/steuerungsgruppe/>, Zugriff 20.12.2011

ÖIF online e: http://www.integrationsfonds.at/de/nap/arbeiten_am_nationalen_aktionsplan_fuer_integration_offiziell_gestartet/, Zugriff 20.12.2011

ÖIF online f: http://www.integrationsfonds.at/de/news/aktuelle_news/nationaler_aktionsplan_fuer_integration_zwischenbilanz/, Zugriff 20.12.2011

ÖIF online g: http://www.integrationsfonds.at/de/news/aktuelle_news/steuerungsgruppe_fuer_nationalen_aktionsplan_integrationlegt_weiteren_arbeitsplan_fest/, Zugriff 20.12.2011

ÖIF online h: <http://www.integrationsfonds.at/de/nap/expertenrat/>, Zugriff 20.12.2011

ÖIF online i: http://www.integrationsfonds.at/de/nap/expertengespraeches/expertengespraech_arbeit_und_beruf/, Zugriff 20.12.2011

ÖIF online j: http://www.integrationsfonds.at/de/nap/expertengespraeches/expertengespraech_arbeit_und_beruf_ii/, Zugriff 20.12.2011

ÖIF online k: http://www.integrationsfonds.at/de/nap/expertengespraeches/expertengespraech_sprache_und_bildung/, Zugriff 20.12.2011

ÖIF online l: http://www.integrationsfonds.at/de/nap/expertengespraeches/expertengespraech_sprache_und_bildung_ii/, Zugriff 20.12.2011

ÖIF online m: <http://www.integrationsfonds.at/nap/expertenrat/>, Zugriff 06.01.2011

ÖIF online n: <http://www.integrationsfonds.at/de/nap/arbeitsprogramm/>, 20.12.2011

OTS online: http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20110413_OTS0272/innenausschuss-gibt-gruenes-licht-fuer-fremdenrechtspaket-2011-abaenderungsantrag-betrifft-eine-reihe-von-detailbestimmungen, Zugriff 12.10.2011

Platter 2007 online: Rede von Günther Platter: Vorstellung der Expertenbeiträge zur Integration. Gehalten am 22.01.2007 im ORF-Radiokulturhaus in Wien. <http://www.bmi.gv.at/cms/cs03documentsbmi/503.pdf>, Zugriff 22.12.2011

Plutzar, Verena (2010): Sprache als „Schlüssel“ zur Integration? Eine kritische Annäherung an die österreichische Sprachenpolitik im Kontext von Migration. In: Langthaler, Herbert (Hg.): Integration in Österreich. Sozialwissenschaftliche Befunde, S. 123–142. Innsbruck, Wien u.a.

Reinprecht, Christoph/Weiss, Hilde (2008): Migration und Integration. In: Forster, Rudolf (Hg.): Forschungs- und Anwendungsbereiche der Soziologie, S. 153–168. Wien.

Schneider, Volker/Janning, Frank (2006): Politikfeldanalyse. Akteure, Diskurse und Netzwerke öffentlicher Politik. Wiesbaden.

Staatsbürgerschaftstest online: <http://www.staatsbuergerschaftstest.com/>, Zugriff 26.11.2011

Standard online: <http://derstandard.at/1303291055196/Staatssekretariat-fuer-Integration-Was-alle-wollten-freut-jetzt-nur-manche>, Zugriff 27.11.2011

Startschuss NAP online: http://www.integrationsweg.at/presentation_discrimination_rating.php?count_td1=710/news/integration/635, Zugriff 18.12.2011

Städtebund online: <http://www.staedtebund.gv.at/presse/presseaussendungen/presse-archiv/details/artikel/staedtebund-viele-offene-fragen-beim-nationalen-aktionsplan-fuer-integration-nap.html>, Zugriff 02.01.2011

Treibel, Annette (2003): Migration in modernen Gesellschaften. Soziale Folgen von Einwanderung, Gastarbeit und Flucht. Weinheim u.a.

Verwiebe, Roland/Fritsch, Nina-Sophie (2011): Working poor: Trotz Einkommen kein Auskommen – Trend- und Strukturanalysen für Österreich im europäischen Kontext. http://www.soz.univie.ac.at/fileadmin/user_upload/inst_soziologie/Personen/Institutsmitglieder/Verwiebe/Verwiebe_Fritsch_Mai_2011.pdf, Zugriff 23.07.2011

Vogl, Mathias (2007): Die jüngere Entwicklung im Bereich des Asyl- und Fremdenrechts. In: Fassmann, Heinz (Hg.): 2. Österreichischer Migrations- und Integrationsbericht, S. 19–39. Wien.

Volkshilfe online: http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20090326_OTS0123/volkshilfe-nationaler-aktionsplan-fuer-integration-oder-doch-nur-abwehrplan, Zugriff 02.01.2011

ZARA 2010 online: Stellungnahme zum Nationalen Aktionsplan für Integration. <http://www.zara.or.at/index.php/archiv/3171>, Zugriff 02.01.2011

ZARA 2011 online: Stellungnahme zum Integrationsbericht 2011. <http://www.zara.or.at/index.php/archiv/4557>, Zugriff 25.11.2011

Anhang

Auflistung der am NAP-Prozess beteiligten Akteure

Institutionen in der Steuerungsgruppe

Politische Akteure

Bundeskanzleramt

Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz

Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten

Bundesministerium für Finanzen

Bundesministerium für Frauenangelegenheiten und Öffentlichen Dienst

Bundesministerium für Gesundheit

Bundesministerium für Inneres

Bundesministerium für Justiz

Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport

Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur

Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend

Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung

Landesregierung Burgenland, Kärnten, Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg, Steiermark, Tirol, Vorarlberg, Wien

Österreichischer Gemeindebund, Österreichischer Städtebund

Sozialpartner

Arbeiterkammer Österreich, Industriellenvereinigung, Landwirtschaftskammer Österreich, Österreichischer Gewerkschaftsbund, Wirtschaftskammer Österreich (vgl. ÖIF online f).

Nichtregierungsorganisationen

Caritas, Diakonie, Hilfswerk, Volkshilfe, Rotes Kreuz (vgl. Gruber 2010: 65).

Mitglieder des Expertenrates für Integration

Vorsitz: Univ.-Prof. Dr. Heinz Fassmann (Universität Wien)

Besetzung nach Handlungsfeldern:

Sprache und Bildung

Prof. Dr. Ilan Knapp (Jüdisches Berufliches Bildungszentrum)

o.Univ.-Prof. Dr. Ruth Wodak (Lancaster University)

Arbeit und Beruf

Univ.-Prof. Mag. Dr. Gudrun Biffl (Donau-Universität Krems)
Dr. Thomas Oliva (Verband der Markenartikelindustrie)
Rechtsstaat und Werte
Ao. Univ.-Prof. DDr. Christian Stadler (Universität Wien)
Univ.-Prof. Dr. Andreas Janko (Johannes Kepler Universität Linz)

Gesundheit und Soziales
Prof. Dr. Rainer Münz (Erste Group Bank AG)
Dr. Arno Melitopoulos (Gesundheit Österreich)

Interkultureller Dialog
Dr. Hans Winkler (ehem. stv. Chefredakteur Kleine Zeitung)
HR Prof. Dr. Günther Kienast (Kienast & Kienast GmbH)

Sport und Freizeit
Mag. Rainer Rößlhuber (SPORTUNION Österreich)
Prof. Mag. Peter Zellmann (Institut für Freizeit- und Tourismusforschung)

Wohnen und die regionale Dimension der Integration
Prof. Dr. Klaus Lugger (NEUE HEIMAT TIROL)
Dipl.-Soz.Wiss. Kenan Güngör (difference GmbH) (vgl. ÖIF online j).

TeilnehmerInnen des 1. Treffens der Expertengruppe Sprache und Bildung

RL Carola Cichos (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Deutschland)
A.o. Univ.-Prof. Mag. Dr. Rudolf de Cillia (Universität Wien - Institut für Sprachwissenschaft)
AL OR Hilbert Karl (Bundesministerium für Inneres)
Mag. Renate Porc (PorcArt)
Mag. Birgit Kofler (Österreichischer Integrationsfonds)
Stv. GF Mag. Elena Kalogeropoulos (Österreichischer Integrationsfonds)
Stv. GF Beatrix Lewandowski (Österreichischer Integrationsfonds)
Mag. Désirée Stix-Kern (Bundeministerium für Inneres, Koordinationsstelle NAP Integration)
Moderation: GF Dr. Alexander Janda (Österreichischer Integrationsfonds) (vgl. ÖIF online m).

TeilnehmerInnen des 2. Treffens

Univ.-Prof. Mag. Dr. Gudrun Biffl (Donauuniversität Krems)
Dr. Eva Grabherr (Okay-zusammenleben)
Ass.-Prof. Mag. Dr. Rudolf Muhr (Universität Graz)
Andreas Ehlers (Österreichischer Verband der Elternvereine)
Ovagem Agaidyan (Tirol)
Mag. Christoph Ascher (WKÖ)

Mag. Johannes Culen (Industriellenvereinigung)
Mag. Robert Dempfer (Rotes Kreuz)
Gabriela Egger (Niederösterreich)
Mag. Martina Grötschnig (Steiermark)
Rudolf Mayer (Gewerkschaft der Pflichtschullehrer/innen)
MMag. Petra Renn (Wien)
Dr. Gerald Salzmann (Kärnten)
Mag. Elfie Fleck (BMUKK)
MMag. Veronika Weisskircher (Diakonie)
AL OR Hilbert Karl (BM.I)
Natalie Failla, M.A. (ÖIF)
Mag. Désirée Stix-Kern, MPA (BM.I)
Moderation: Bettina Kerschbaumer (vgl. ÖIF online n).

TeilnehmerInnen des 1. Treffens der Expertengruppe Arbeit und Beruf

AL Stéphanie Zbinden (Bundesamt für Migration, Schweiz)
Univ.-Prof. Mag. Dr. Gudrun Biffl (Donau-Universität Krems - Zentrum für Migration, Integration und Sicherheit)
AL Dr. Hermann Deutsch (Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz)
Mag. Karl Fritthum (Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend)
BL Mag. Peter Webinger (Bundesministerium für Inneres)
Mag. Franz Wolf-Maier (Bundesministerium für Inneres, Kabinett)
Mag. Maria Kaun (Wirtschaftskammer Österreich)
Mag. Franz Friehs (Österreichischer Gewerkschaftsbund)
Mag. Anna Spinka (Industriellenvereinigung)
Mag. Johannes Peyrl (Arbeiterkammer)
Mag. Ulrike Österreicher (Landwirtschaftskammer Österreich)
Dr. Johannes Kopf (Mitglied des Vorstandes, Arbeitsmarktservice Österreich)
Dr. Jian Zhao (Restaurant Goldene Zeiten)
Prof. MMag. Dr. Ilan Knapp (JBBZ - Jüdisches Berufliches Bildungszentrum)
GF Mag. Elena Kalogeropoulos (Österreichischer Integrationsfonds)
GF Mag. Beatrix Lewandowski (Österreichischer Integrationsfonds)
Mag. Ursula Schallaböck (Österreichischer Integrationsfonds)
Moderation: GF Dr. Alexander Janda (Österreichischer Integrationsfonds)
(vgl. ÖIF online k).

TeilnehmerInnen des 2. Treffens

Univ.-Prof. Mag. Dr. Gudrun Biffl (Donauuniversität Krems)
Dr. Ernst Haider (AMS)
Mag. Stephan Amann (Volkshilfe)

Norbert Bichl (Stadt Wien)
Mag. Franz Friehs (ÖGB)
Alexandra Gröller (Diakonie)
Mag. Karin Hinteregger (ÖGB)
Dr. Gerhard Herbst (Land Kärnten)
MMag. Margit Kreuzhuber (WKÖ)
Mag. Michael Putzenlechner (St. Pölten)
Mag. Doris Schipfer (Rotes Kreuz)
Mag. Anna Spinka (Industriellenvereinigung)
BL Mag. Peter Webinger (BM.I)
Mag. Judith Safar (ÖIF)
Mag. Alexander Schahbasi (ÖIF)
Mag. Désirée Stix-Kern, MPA (BM.I)
Mag. Karl Fritthum (BM.F-KAB StS Marek)
Dr. Hermann Deutsch (BMASK)
Moderation: Bettina Kerschbaumer (vgl. ÖIF online I).

Lebenslauf

Fanny Kürthy
Geboren 1985, Wohnsitz in Wien
Muttersprache: Deutsch
Fremdsprachenkenntnisse: Englisch, Ungarisch, Französisch
PC-Kenntnisse: MS Office

Praktika/Arbeitserfahrung (Auswahl)

09/2011 – 10/2011	Praktikum beim Interkulturellen Zentrum, Mitarbeit beim Schulprojekt „aces Academy of Central European Schools“
09/2010 – 11/2010	Praktikum beim Europarat in Straßburg, Abteilung für soziale Angelegenheiten und soziale Kohäsion
Seit 12/2009	Mitarbeit bei der Agentur Steinbach
08/2009	Praktikum im Außenpolitik-Ressort der Austria Presse Agentur
10/2008 – 11/2008	Praktikum bei Zentrum polis – Politik Lernen in der Schule
03/2008 – 06/2008	Tutorin an der Universität Wien, Projekt Internationale Entwicklung

Ausbildung

03/2007 – 06/2010	Bachelorstudium der Internationalen Entwicklung
09/2004 – 03/2012	Diplomstudium der Politikwissenschaft
09/1999 – 06/2004	Höhere Graphische Bundes- Lehr- und Versuchsanstalt, 1140 Wien, Zweig Fotografie und audiovisuelle Medien