



## Fünf Jahre Integrationspolitik in Österreich

EXPERTISE



## Inhaltsverzeichnis

|  |    |
|--|----|
| Inhaltsverzeichnis.....  | 2  |
| 1 Vorbemerkung .....   | 3  |
| 2 Fünf Jahre Integrationspolitik in Österreich: Rückblick .....  | 3  |
| 2.1 Staatssekretariat und mehr: Die Polity-Dimension österreichischer Integrationspolitik .....                              | 4  |
| 2.1.1 Staatssekretariat für Integration im BM.I/Bundesministerium für Äußeres, Europa und Integration.....                   | 5  |
| 2.1.2 Expertenrat für Integration im BMEIA.....  | 5  |
| 2.1.3 Integrationsbeirat und Landesintegrationsreferentenkonferenz: Abstimmung zwischen Bund und Ländern.....                | 6  |
| 2.1.4 Österreichischer Integrationsfonds (ÖIF) .....   | 6  |
| 2.1.5 Qualitätskontrolle und Monitoring .....  | 7  |
| 2.2 Integration durch Leistung: Die Policy-Dimension der österreichischen Integrationspolitik .....                          | 7  |
| 2.2.1 Der dominante Integrationsbegriff: Teilhabe durch Leistung.....  | 8  |
| 2.2.2 Keine Integration in die Gesellschaft: Bereichsspezifische Integrationspolitik in verschiedenen Handlungsfeldern ..... | 8  |
| 3 Integration und Integrationspolitik in den einzelnen Bereichen .....   | 10 |
| 3.1 Sprache und Bildung .....  | 10 |
| 3.2 Arbeit und Beruf .....   | 13 |
| 3.2.1 Anerkennung von im Ausland erworbenen Qualifikationen.....   | 14 |
| 3.2.2 Berufliche Bildung von Jugendlichen/Verringerung der Abbruchquoten von Jugendlichen (mit Migrationshintergrund) .....  | 16 |
| 3.3 Rechtsstaat und Werte.....   | 17 |
| 3.4 Gesundheit und Soziales.....   | 18 |
| 3.5 Interkultureller Dialog .....  | 19 |
| 3.6 Sport und Freizeit .....   | 20 |
| 3.7 Wohnen und die regionale Dimension der Integration .....   | 21 |
| 4 Bewertung und Ausblick.....  | 22 |
| 5 Literatur- und Quellenverzeichnis.....   | 26 |



## 1 Vorbemerkung

Seit nunmehr fünf Jahren hat Integrationspolitik in Österreich – um einmal einen berühmten Kissinger-Ausspruch zu bemühen – eine Telefonnummer. Im Frühjahr 2011 wurde mit dem Staatssekretariat für Integration der Bereich Integrationspolitik erstmals offizieller Teil der *Polity* und damit politisch institutionalisiert. Anlässlich dieses Jubiläums wirft der vorliegende erstellte Bericht<sup>1</sup> einen Blick zurück und beschreibt einige in dieser Zeit beobachtbare Entwicklungen in den für die Integration von Zuwanderern<sup>2</sup> relevanten Bereichen des gesellschaftlichen Lebens. Bezug genommen wird dabei neben Fragen der institutionell-administrativen Verortung von Integrationspolitik vor allem auf ausgewählte im Nationalen Aktionsplan für Integration (NAP.I) und später im 20-Punkte-Programm der Österreichischen Regierung festgelegte Ziele und damit die Policy-Dimension.

Die folgende Auswertung basiert dabei auf bereits veröffentlichten und öffentlich zugänglichen oder vom Österreichischen Integrationsfonds (ÖIF) zur Verfügung gestellten Evaluationen und Projektberichten, auf von Statistik Austria erhobenen Daten sowie auf der Einschätzung der Autoren.

## 2 Fünf Jahre Integrationspolitik in Österreich: Rückblick

In den vergangenen Jahren hat sich die Integrationspolitik in Österreich vom bundespolitischen Nischenthema zu einem wichtigen Feld staatlichen Handelns und politischer Gestaltung gewandelt – und das in rasantem Tempo (s. dazu Expertenrat 2015: 18ff.). Lange Zeit hielt Österreich – wie auch Deutschland – an der Idee der Gastarbeiterwanderung und damit verbunden der Reversibilität der mit der Anwerbung von ausländischen Arbeitskräften verbundenen Zuwanderung fest. Die Aufgabe der Eingliederung von Zuwanderern stellte sich damit nicht oder nur auf kommunaler bzw. kleinräumlicher Ebene. Wie in Deutschland dauerte es auch in Österreich relativ lange, bis die statistisch längst offensichtliche Tatsache, dass aus beiden Ländern Einwanderungsländer geworden waren<sup>3</sup>, politisch anerkannt wurde. Spätestens um die Jahrtausendwende lässt sich ein Wechsel der politischen Sichtweise konstatieren.

---

<sup>1</sup> Der Bericht wurde im Auftrag des Österreichischen Integrationsfonds (ÖIF) erstellt.

<sup>2</sup> In diesem Bericht folgen die Autoren der in SVR (2015: 33) getroffenen Entscheidung, das Begriffspaar „Zuwanderer“ und „Zuwanderung“ dem der „Einwanderer“ und der „Einwanderung“ vorzuziehen. Die Gründe sind dort erläutert. Stets sind beide Geschlechter gemeint.

<sup>3</sup> 2014 lebten rund 1,7 Millionen Menschen mit Migrationshintergrund in Österreich (= 20,4% der Gesamtbevölkerung). Darunter gehören rund 1,25 Millionen der „ersten Generation“ an, die selbst im Ausland geboren wurden und



Als integrationspolitische Pioniere im Mehrebenensystem haben sich in Österreich und Deutschland die Kommunen erwiesen. Dort wurde die Aufgabe der Integration von Zuwanderern bereits in den 1990er Jahren als neues Handlungsfeld für die Kommunalverwaltungen wahrgenommen, einige Jahre später drang das Thema der Integration auch auf die Länderebene vor; als erstes Bundesland in Österreich beschloss Tirol 2006 in einem partizipativen Prozess ein eigenes Integrationsleitbild, andere Länder folgten diesem Beispiel. Die Tatsache, dass der Bund sich dem Thema erst mit dem Regierungsprogramm 2008 annahm und bspw. den schließlich 2010 vorgestellten Nationalen Aktionsplan für Integration (NAP.I) in Auftrag gab, zeigt, dass aus einer föderalen Perspektive die Entstehung der Integrationspolitik in Österreich als klassisches bottom-up-Phänomen zu beschreiben ist. Gleichzeitig beeinflusste die Europäische Union als ‚externer‘ Faktor die integrationspolitische Diskussion und trug etwa mit den Common Principles on Integration von 2004 und der Richtlinie zur Gleichstellung langfristig aufenthaltsberechtigter Drittstaatsangehöriger von 2003 dazu bei, dass der Bund integrationspolitisch aktiv werden musste. Nicht zuletzt galt es ein Thema zu besetzen, welches die beiden Volksparteien lange Zeit der FPÖ überlassen hatten und die damit beim Elektorat reüssieren konnte.

Der Nationale Aktionsplan für Integration (NAP.I) setzte unzweifelhaft ein markantes Signal. Die Bundesregierung demonstrierte damit, dass Integration nicht dem Zufall der Ereignisse überlassen bleibt, sondern durch ein planvolles Vorgehen zu unterstützen ist. Zur Begleitung der Integrationspolitik berief das Innenministerium (BM.I) im Jahre 2010 einen Expertenrat für Integration, der den Nationalen Aktionsplan auf ein 20-Punkte-Programm verdichtete und der durch regelmäßige Integrationsberichte die Regierung beraten und Prioritäten aufzeigen soll. Auch ein jährliches Integrationsmonitoring wurde eingeführt.

## 2.1 Die Polity-Dimension österreichischer Integrationspolitik

Die Frage nach angemessenen institutionellen Strukturen für eine erfolgreiche Integrationspolitik wird bisweilen auf die Frage verkürzt, ob es auf der Bundesebene ein eigenes (exklusiv) mit dem Integrationsthema befasstes Ressort geben sollte. International vergleichende Analysen zeigen, dass mehr gegen als für ein solches (exklusives) Ressort spricht (siehe etwa Thränhardt 2012, SVR 2014), die Frage der angemessenen Rekonfiguration politischer Strukturen (oder in der Fachsprache: der Polity) geht aber weit über die ‚Ministeriumsfrage‘ hinaus. Die Institutionalisierung von Integrationspolitik ist in Österreich entsprechend mehrstufig erfolgt.

---

nach Österreich zugezogen sind. Die verbleibenden knapp 458.000 Personen sind in Österreich geborene Nachkommen von Eltern mit ausländischem Geburtsort („zweite Generation“) (Statistik Austria 2015a: Tab. A2).



### 2.1.1 Vom Staatssekretariat für Integration zum Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres

Ein wesentlicher Schritt auf dem Weg zur Institutionalisierung der Integrationspolitik war die Einrichtung des Staatssekretariats für Integration im Innenministerium im Frühjahr 2011. Ein damals (und auch heute) noch junger – und im Feld der Integrationspolitik auch nicht unbedingt ausgewiesener – Kommunalpolitiker, Sebastian Kurz, entwickelte als Staatssekretär eine Reihe von Aktivitäten und stieg in kurzer Zeit zu einem der beliebtesten Politiker Österreichs auf. Das Staatssekretariat hatte zwar keine eigenen Policy-Kompetenzen und nur einen geringen Etat<sup>4</sup>, konnte jedoch einige Schwerpunkte definieren und erhöhte die Aufmerksamkeit und mediale Präsenz des Themas deutlich (vgl. Gruber/Rosenberger 2015).

Eine weitere institutionelle Aufwertung erfuhr die Aufgabe der Integrationspolitik nach den Nationalratswahlen 2013. Das Aufgabenfeld Integration wechselte mit dem damaligen Amtsinhaber des Staatssekretariats, Sebastian Kurz, in das Außenministerium, das in „Ministerium für Europa, Integration und Äußeres“ (BMEIA) umbenannt wurde. Das Thema Integration war damit erstmals ministerial und noch dazu in einem renommierten Ministerium verankert.<sup>5</sup> Die Integrationsagenden wurden in einer eigenen Sektion zusammengefasst. Diese Sektion VIII im BMEIA gliedert sich in drei Abteilungen für Grundsatzangelegenheiten, Integrationskoordination und Projektförderung. Auch das Budget wurde nach der Einrichtung des STS 2011 deutlich aufgestockt und steigt seitdem rasant.<sup>6</sup> Zudem wurden Integrationsbeauftragte an zwei österreichischen Botschaften (Ankara und Belgrad) eingerichtet, um die Idee einer bereits mit dem Zuzugsprozess beginnenden Integration institutionell zu unterlegen.

### 2.1.2 Expertenrat für Integration im BMEIA

Einen nicht unwesentlichen Beitrag zur Entwicklung einer österreichischen Integrationspolitik, insbesondere in den ersten Jahren nach seiner Etablierung, leistete der 2010 zuerst im BM.I eingerichtete unabhängige Expertenrat für Integration, der derzeit 17 Experten aus Wissenschaft und Gesellschaft versammelt. Die Mitglieder des Expertenrates werden von der Innenmi-

---

<sup>4</sup> Parallelen zur in Deutschland als Staatsministerin im Bundeskanzleramt institutionalisierten Position der Beauftragten für Migration, Integration und Flüchtlinge sind dabei offensichtlich.

<sup>5</sup> Noch weniger als Forderungen nach der Etablierung eines Ministeriums für Integration können Rufe nach einer Gründung eines Doppelministeriums für Integration und Migration überzeugen. Beide Bereiche betreffen unterschiedliche Zielgruppen, sind in föderalen Mehrebenensystemen in der Regel unterschiedlich verortet und folgen unterschiedlichen Handlungsrestriktionen und -logiken. Die in Österreich getroffene Entscheidung, beide Bereiche auch institutionell zu trennen und neben dem integrationspolitisch federführenden Ressort des BMEIA die migrationspolitischen Kompetenzen beim BM.I zu belassen, ist entsprechend konsequent und folgerichtig.

<sup>6</sup> Das Integrationsbudget stieg von knapp 18 Mio. Euro (2010) auf 22,4 Mio. in 2014. 2015 waren es bereits 37,3 Mio. Euro. Im Zeichen der Integrationsherausforderungen als Folge der Flüchtlingskrise stieg das Budget 2016 auf 62,4 Mio. Euro.



nisterin bzw. seit 2013 vom Außenminister in Abstimmung mit dem Vorsitzenden des Expertenrates berufen. Mit ihrem jährlichen Integrationsbericht unterziehen sie die Integrationspolitik einer regelmäßigen kritischen Evaluation, die auch in der Öffentlichkeit rezipiert wird und die gesellschaftliche Diskussionen beeinflusst. Der Expertenrat ist mittlerweile im BMEIA angesiedelt.

### 2.1.3 Integrationsbeirat und Landesintegrationsreferentenkonferenz

Die jeweiligen Vor- und Nachteile föderaler Staatsstrukturen für ‚good governance‘ sind umfangreich erforscht.<sup>7</sup> Im Bereich der Integrationspolitik, in der neben exklusiv Zuwanderer adressierenden Maßnahmen auch eine Vielzahl nicht zuwandererspezifisch wirkender Maßnahmen eine wichtige Rolle spielen, ist die Gefahr aufgrund unklarer Kompetenzverteilungen und durch Ressortkonkurrenzen entstehender Reibungsverluste besonders virulent. Verstärkt wird diese Gefahr durch eine in föderalen Systemen empirisch mittlerweile als Regel etablierte ‚politische Kohabitation‘ unterschiedlicher Mehrheitsverhältnisse in bikameralistischen Systemen. Vor diesem Hintergrund ist die Etablierung strukturell starker und sowohl horizontal als auch vertikal operierender Vernetzungs- und Austauschgremien zentral. Sowohl der in Österreich gesetzlich verankerte Integrationsbeirat, der alle Ministerien und Bundesländer, den Städte- und Gemeindebund, die Sozialpartner und fünf NGOs umfasst, als auch die Landesintegrationsreferentenkonferenz, ein eigentlich informelles aber zunehmend politisch wichtiges Gremium der Integrationspolitiker der einzelnen Bundesländer, haben in Österreich diese Rolle eingenommen.

### 2.1.4 Österreichischer Integrationsfonds (ÖIF)

Das zentrale Dienstleistungsorgan der österreichischen Integrationspolitik ist der Österreichische Integrationsfonds (ÖIF). Der ÖIF wurde 1960 gegründet, verfügt über ein Jahresbudget von rund 12 Mio. Euro (2014). Zu seinen Aufgaben gehören unter anderem die Durchführung von Deutschprüfungen und die Umsetzung der Vorgaben im Bereich der Integrationsvereinbarungen und der sprachlichen Förderung, die (Erst-)Beratung von Zuwanderern und die Verwaltung von EU-Fördermitteln im Bereich Integration (Mittel des Europäischen Integrationsfonds und des Europäischen Flüchtlingsfonds).

Zur Wahrnehmung der Beratungsaufgabe vor Ort betreibt der ÖIF sieben Integrationszentren als Erstanlaufstellen und Informationsdrehscheiben sowie 18 mobile Welcome-Desks in nun-

---

<sup>7</sup> Im SVR-Jahresgutachten 2012, das sich den Bedingungen von Integrationspolitik im Föderalismus widmet, ist dies unter der Überschrift „Labore für Gestaltung oder Verschiebehahnhöfe für Zuständigkeiten“ knapp zusammengefasst (SVR 2012).



mehr sechs von neun Bundesländern. Auch bei der Etablierung von bundesweiten Werten- und Orientierungskursen nimmt der ÖIF eine zentrale Rolle ein.

### 2.1.5 Qualitätskontrolle und Monitoring

Für eine erfolgreiche Integrationspolitik gibt es keine Blaupause. Was sich in einem Land bewährt haben mag, kann in einem anderen Land schon alleine deshalb zum Scheitern verurteilt sein, weil sich die sozioökonomischen Rahmen- und Rezeptionsbedingungen unterscheiden.<sup>8</sup> Entsprechend essentiell zur Politikkontrolle und -anpassung sind verlässliche Daten im Sinne eines Integrationsmonitorings. Österreich hat basierend auf einem von Heinz Faßmann in seiner Funktion als Obmann der Kommission für Migrations- und Integrationsforschung der Österreichischen Akademie der Wissenschaften erarbeiteten Konzept in Zusammenarbeit mit Statistik Austria einen 25 Indikatoren umfassenden Indikatorenkatalog erarbeitet. Jährlich erscheint dieses von Statistik Austria und dem BMEIA herausgegebene Integrationsmonitoring unter dem Titel „Migration & Integration: Zahlen. Daten. Indikatoren“ (zuletzt Statistik Austria 2015d) in hoher Auflage und informiert damit auf breiter Basis. Die integrationspolitische Umsetzung wird zudem einer Qualitätskontrolle durch den Expertenrat für Integration im Rahmen der Erstellung des jährlichen Integrationsberichts unterzogen. Dabei wird bewertet, welche Maßnahmen umgesetzt werden konnten, welche auf dem Wege sind und welche noch einer Realisierung harren (sog. Ampellogik).

## 2.2 Integration durch Leistung: Die Policy-Dimension der österreichischen Integrationspolitik

In unmittelbarem Zusammenhang mit den in 2.1 kurz beschriebenen Reformen der Integrations-Polity steht mit der Policy-Dimension ein Kernstück staatlichen Handelns: Die Verabschiedung von Gesetzen und Maßnahmen, die die Integration von Zuwanderern fördern sollen. Einige der zentralen Gesetze und Maßnahmen in diesem Bereich werden unter 3 ausführlicher vorgestellt. Wichtig sind aber zunächst zwei Aspekte, die für ein Verständnis der Grundanlage der österreichischen Integrationspolitik entscheidend sind: 1) der der österreichischen Politik unterliegende Integrationsbegriff bzw. das für die österreichische Integrationspolitik vorgesehene ‚*Branding*‘ und 2) ein bereichsspezifisches Integrationsverständnis.

---

<sup>8</sup> Damit angesprochen ist ein zentraler Fehler des politisch einflussreichen, in den letzten Jahren aber in der Migrationsforschung zunehmend unter Beschuss geratenen „Migrant Integration Policy Index (MIPEX)“. Die in MIPEX transportierte Idee eines länderübergreifenden „Best Practice“ blendet länderspezifisch variierende Rezeptionsbedingungen ebenso aus wie unterschiedliche Einwanderungs- und Staatsbildungsgeschichten. Zur Kritik an MIPEX ausführlich Koopmans (2010) sowie SVR (2015).



### 2.2.1 Der dominante Integrationsbegriff: Teilhabe durch Leistung

Im Nationalen Aktionsplan wurde Integration als Prozess verstanden, der sprachliche Grundkompetenz, wirtschaftliche Selbsterhaltungsfähigkeit und Anerkennung der österreichischen Rechts- und Werteordnung durch die zugewanderte Bevölkerung zum Ziel hat (Präambel). Der Expertenrat fasste dieses Ziel etwas umfassender und bezog auch die aufnehmende Bevölkerung mit ein, indem er eine „möglichst chancengleiche Partizipation an allen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens“ (Expertenrat 2011: 9) als Ziel nannte. In allen Dokumenten wird seither von Integration als gesamtgesellschaftlicher Aufgabe und beidseitigem Prozess gesprochen, der mit gegenseitiger Anerkennung und Respekt zu verfolgen sei.

Neben der begrifflichen Konzeption – Integration als Teilhabe – kommt der Leistungsbegriff hinzu. Besonders seit der Gründung des Staatssekretariats hat der Leistungsbegriff – und dies ist im internationalen Vergleich durchaus als Novum zu betrachten – einen besonderen Stellenwert in der österreichischen Integrationspolitik eingenommen. Der um den Begriff der Leistung angereicherte Integrationsbegriff strahlt eine doppelte Botschaft aus: a) Integration und damit das erfolgreiche ‚Ankommen‘ im Einwanderungsland ist kein ‚Gnadenakt‘ der Mehrheitsbevölkerung, sondern logische Konsequenz eigener Anstrengungen; b) Integration erfordert eine Anpassungsleistung und zwar vor allem seitens der Zuwanderer. Darüber hinaus soll Leistung, wo sie erbracht wird, Anerkennung finden. Zwar gehört die Erkenntnis, dass „Integration keine Einbahnstraße“ sei, mittlerweile zum integrationspolitischen Standard (phrasenvokabular), allerdings ist schon allein aus pragmatisch-organisatorischen Gründen offensichtlich, dass die seitens der Zuwanderer zu erbringende Anpassungsleistung – etwa im Bereich der Sprachkenntnisse oder des Erwerbs am lokalen Arbeitsmarkt verwertbarer Zertifikate – höher ausfällt als die der Mehrheitsbevölkerung.<sup>9</sup> Damit strahlt auch das junge Einwanderungsland Österreich etwas von den Chancenperspektiven klassischer Einwanderungsländer (insbesondere der USA) aus. Integration ist durch Leistung möglich und wer es schaffen will, kann alles erreichen. Insgesamt wurde durch diese positive Erzählung das Thema positiv besetzt und die Gesellschaft zunehmend von dem Mehrwert von Zuwanderung überzeugt (vgl. Gruber/Rosenberger 2015).

### 2.2.2 Integration erfolgt nicht in die Gesellschaft an sich: Bereichsspezifische Integrationspolitik in verschiedenen Handlungsfeldern ist nötig

Der weitverbreitende Diskurs über eine ge- oder misslingende Integration in die Gesellschaft (im Singular) führt in die Irre. Integration verstanden als dynamischer Sozial- und Kulturprozess

---

<sup>9</sup> Dass diese Asymmetrie in den Anpassungsleistungen auch bei den Zuwanderern anerkannt ist, zeigen bspw. die Daten des SVR-Integrationsbarometers.



ist kein Kompaktereignis, sondern findet bereichsspezifisch und vermittelt über die ge- oder misslingende Einnahme von Rollen (etwa als Schüler, Arbeitnehmer, Unternehmer, Nachbar, Patient, Mieter etc.) statt. In seinem mit dem Zweck der „Erarbeitung eines operationalen Konzepts zur Einschätzung von Integrationsprozessen und Integrationsmaßnahmen“ erstellten Gutachten fasst der 2010 verstorbene deutsche Soziologe Michael Bommers (2004: 38) zusammen: „Migration und soziale Teilhabe gelingen bzw. misslingen politisch, rechtlich, ökonomisch, erzieherisch, gesundheitlich etc. in den einzelnen Teilbereichen auf je verschiedene Weise, führen in verschiedenen Kombinationen zu je unterschiedlichen Ergebnissen und sind mit je anderen Problemstellungen und Reaktions- und Verteilungsmodi in den verschiedenen Teilbereichen verknüpft.“

Vor diesem Hintergrund ist es folgerichtig, dass bereits im NAP.I sieben integrationspolitische Handlungsfelder mit spezifischen Maßnahme- und Zielpaketen benannt wurden: „Sprache und Bildung“, „Arbeit und Beruf“, „Rechtsstaat und Werte“, „Gesundheit und Soziales“, „Interkultureller Dialog“, „Sport und Freizeit“ sowie „Wohnen und die regionale Dimension von Integration“. Später trat als achtes Handlungsfeld „Integration von Anfang an“ hinzu, das den Brückenschlag zur Migrationspolitik darstellt. Zu berücksichtigen ist nun, dass sich die identifizierten Bereiche (nicht unbedingt soziologisch, aber) politisch durchaus in eine Art Hierarchie bringen lassen, denn Nicht-Teilhabe ist in einigen Teilbereichen folgenreicher als in anderen; erneut dazu Michael Bommers (2004: 40, Hervorhebung im Original): „Man kann mit überschaubaren Folgen sich z.B. für Wissenschaft nicht interessieren oder die Zeitung nicht lesen. Dies gilt offensichtlich aber nicht für Arbeit und Erziehung/Ausbildung. Wer arbeitet, nimmt eine Leistungsrolle ein und bezieht damit Geld, Reputation und Einfluss (ökonomisches, kulturelles und soziales Kapital). Bildung vermittelt Qualifikationen und damit die Voraussetzungen für die Einnahme solcher Leistungsrollen und für den Zugang zu Arbeit und Einkommen.“ Daraus lassen sich die Bereiche „Sprache und Bildung“ sowie „Arbeit und Beruf“ als ‚primi inter pares‘ und damit als den anderen Bereichen leicht übergeordnet in ihrer Bedeutung herausstellen. Dieser Bericht trägt dieser Tatsache dadurch Rechnung, dass er auf die ersten beiden Bereiche deutlich umfassender eingeht als auf die anderen Handlungsfelder. Die einzelnen Bereiche werden nun in 3 detaillierter dargestellt.



### 3 Integration und Integrationspolitik in den einzelnen Bereichen

Wie in 2 bereits angesprochen ist in den letzten fünf Jahren in Österreich eine sehr hohe integrationspolitische Aktivität zu beobachten, dies lässt sich auch an der Tatsache erkennen, dass die für die Integrationsförderung budgetierten Mittel seit Errichtung des Staatssekretariats für Integration 2011 deutlich aufgestockt wurden und seither rasant steigen. Leitende Parameter in der inhaltlichen Ausgestaltung der Integrationspolitik waren dabei zum einen der Leistungsgedanke mit seiner Doppelbotschaft der grundsätzlichen Offenheit des Landes verbunden mit vor allem vom Zuwanderer einzufordernden Integrationsleistungen sowie ein bereichsspezifisches Integrationsverständnis.

#### 3.1 Sprache und Bildung

Das Handlungsfeld „Sprache und Bildung“ stellt gemeinsam mit dem Handlungsfeld „Arbeit und Beruf“ den Schwerpunkt der in den vergangenen Jahren eingeleiteten Maßnahmen und umgesetzten Projekte dar. Bezugnehmend auf die Konzeption von Esser (1980) handelt es sich um Maßnahmen in den Bereichen der kognitiven und der strukturellen Integration. Dabei konzentrierten sich die Maßnahmen im Bereich Sprache (als zentraler Kulturtechnik) und Bildung (als Voraussetzung für Teilhabe am Arbeitsmarkt) – wie im 20-Punkte-Programm – auf drei Aspekte: Frühkindliche Sprachförderung, Sprachförderung der erwachsenen Bevölkerung, und Sprachkenntnisse als Zuwanderungs- bzw. Niederlassungsbedingung. Fragen der beruflichen Bildung wurden dem Handlungsfeld „Arbeit und Beruf“ zugeordnet.

Die durch die Zuschneidung des Handlungsfelds vorgenommene Kopplung von Sprache und Bildung trägt dem vor allem von Esser (u.a. in seiner Argumentation gegen die strukturelle Förderung muttersprachlichen Unterrichts bzw. die Förderung der Herkunftssprachen) ausgeführten Zusammenhang Rechnung, dass die Kenntnis der im Land etablierten Verkehrs- und Schriftsprache eine *conditio sine qua non* für den Erfolg in Bildungseinrichtungen und darüber vermittelt erfolgreiche Teilhabe am Arbeitsmarkt darstellt. Zwischen dem Lebensalter und der Fähigkeit, eine Sprache zu erlernen, besteht in der Regel ein negativer Zusammenhang. Entsprechend wichtig – und politisch anerkannt – ist die Bedeutung frühkindlicher Sprachförderung. Eine Schlüsselrolle nimmt dabei der Kindergarten ein.

Dass frühkindliche Förderung entscheidend zum späteren Bildungserfolg beiträgt, wurde in zahlreichen Studien nachgewiesen und kann mittlerweile als empirisch abgesichert gelten. Besonders Kinder aus sozio-ökonomisch schwachen und bildungsfernen Schichten, zu denen in vielen



Einwanderungsländern überproportional Kinder mit Migrationshintergrund gehören<sup>10</sup>, profitieren von frühkindlicher Bildung. Sie erhöht einerseits die Sprachkompetenz in der Landessprache sowie die intellektuelle, motorische und soziale Entwicklung des Kindes. Andererseits fördert sie auch die soziale Integration und die Vertrautheit mit dem Bildungssystem und erleichtert damit den Übergang in die Schule. Die frühe sprachliche Förderung war daher ein Schwerpunkt der Integrationspolitik der vergangenen Jahre und auch der mittelfristigen Planung, ablesbar ist dies an der Tatsache, dass ab 2015 bis 2018 allein der Bund für den Bereich der sprachlichen Frühförderung weitere 60 Mio. Euro bereitstellt. Gegenüber dem Zeitraum 2012-2014 entspricht das einer Vervierfachung der eingesetzten Mittel.<sup>11</sup>

Vor diesem Hintergrund kann auch die österreichische ‚Kindergartenpolitik‘ der Jahre 2009/10 sowie 2010/11 als wichtiger Beitrag für eine verbesserte Sprachlerninfrastruktur für Kinder und damit als wichtiges integrationspolitisches Projekt betrachtet werden: 2009/10 wurde das letzte Kindergartenjahr kostenfrei, ab 2010/11 sogar verpflichtend. Auch dadurch konnte die Betreuungsquote der 3 bis 5-Jährigen zwischen 2008 und 2014 von etwa 86% auf 92% erhöht werden, bei den 5-Jährigen ist mit 98%<sup>12</sup> quasi Vollpartizipation erreicht (Statistik Austria 2015c: Tab. 18 und 19). Allerdings zeigen sich weiterhin signifikante Unterschiede zwischen ausländischen und österreichischen Kindern, so unterschreitet bei den 3- und 4jährigen Kindern die Kindergartenbesuchsquote ausländischer Kinder mit etwa 80% die der österreichischen Kinder (etwa 90%) noch deutlich (Statistik Austria 2015d: 43).<sup>13</sup> Angesichts des Befundes, dass bei der ersten flächendeckenden Sprachstandserhebung im Frühjahr 2008 der Anteil der Kinder mit Sprachförderbedarf unter Kindern, die bereits eine Kinderbetreuungseinrichtung besuchten, deutlich geringer war, als unter jenen, die nur zuhause betreut wurden (Breit/Schneider 2009, Abb. 5.3), ist eine weitere Erhöhung der Besuchsquoten für nicht-österreichische Kinder bzw. Kinder nicht-deutscher Muttersprache anzustreben.

Die Förderung des Erwerbs der deutschen Sprache kann sich aber natürlich nicht nur auf Kinder beschränken. Ein im NAP.I identifiziertes prioritäres Arbeitsfeld im Bereich der kognitiven bzw. strukturellen Integration betrifft daher die Erhöhung der Deutschkenntnisse auch von Personen, die erst im Erwachsenenalter nach Österreich gekommen sind. Ein wichtiger Akteur in diesem Zusammenhang ist das Arbeitsmarktservice (AMS), an dessen Bildungsmaßnahmen besonders

---

<sup>10</sup> Dies liegt wiederum zentral in der Migrationsgeschichte europäischer Einwanderungsländer begründet, die vor allem in den 1960er und 1970er Jahren in großem Umfang Personen mit niedrigen Qualifikationen als Arbeitsmigranten angeworben hatten. Siehe dazu umfassend Bade (2000).

<sup>11</sup> Insgesamt entspricht dies einer Verdreifachung der Mittel auf 90 Mio. Euro, da die Bundesländer ihrerseits ihre Mittel aufstockten.

<sup>12</sup> Dies schließt vorzeitig eingeschulte Kinder ein.

<sup>13</sup> Einen ähnlichen Befund zu Deutschland berichtet der SVR (2014: 98-99).



viele geringqualifizierte Personen mit Migrationshintergrund teilnehmen; darüber hinaus werden mit der Initiative Erwachsenenbildung seit 2012 österreichweit Programme zum Nachholen des Pflichtschulabschlusses und differenzierte und zielgruppenspezifische Kurse im Bereich Basisbildung und Deutsch als Zweitsprache kostenlos angeboten. Die bisherige Evaluation zeigt, dass niedrigqualifizierte erwerbsferne Personen mit Migrationshintergrund und darunter vor allem Frauen die größten Nutzer im Bereich Basisbildung waren, meist mit dem Schwerpunkt Deutsch als Zweitsprache. Unter den fast 5000 Kursteilnehmern, die bis Ende 2014 den Pflichtschulabschluss nachholten, waren vor allem junge Menschen mit Migrationshintergrund unter 25 Jahren (Stoppacher/Edler 2014). Eine Stichprobenbefragung von ehemaligen Teilnehmern konnte besonders bei jenen, die den Pflichtschulabschluss nachgeholt hatten, positive Arbeitsmarkteffekte nach Abschluss des Kurses nachweisen. Besonders häufig wurde im Anschluss an den Schulabschluss eine weitere Ausbildung absolviert, der Kurs also als notwendiges Fundament für die berufliche Qualifizierung genutzt. Die Initiative kann somit dazu beitragen, die sog. NEET-Quote<sup>14</sup> vor allem unter Jugendlichen zu senken und den Bildungsstand über den Pflichtschulabschluss hinaus zu erhöhen.<sup>15</sup> In diesem Zusammenhang zu erwähnen sind auch die in Österreich ergriffenen und intensivierten Maßnahmen gegen Schulpflichtverletzungen, die auf Initiative des Integrationsstaatssekretariats auch gesetzlich verankert wurden.

Neben Kindern und schon seit Längerem in Österreich aufhältigen Personen stellen Neuzuwanderer die dritte Zielgruppe österreichischer Sprachintegrationsförderungs politik dar. Dazu gehört der 2011 eingeführte verpflichtende Nachweis von Sprachkenntnissen auf dem Niveau A1 als Voraussetzung für die Zuwanderung von Drittstaatsangehörigen im Rahmen des Familiennachzugs<sup>16</sup> ebenso wie eine bereits 2003 eingeführte Integrationsvereinbarung, die Neuzuwanderer aus Drittstaaten dazu anhält, innerhalb von zwei Jahren Sprachkenntnisse auf dem Niveau A2 nachzuweisen. Wird die Prüfung innerhalb von 18 Monaten erfolgreich abgelegt, können bis zu 50% der Kosten der dafür notwendigen Kurse rückerstattet werden. Für die Erlangung eines Daueraufenthalts EU sind Sprachkenntnisse auf dem Niveau B1 jedenfalls Voraussetzung.

Weitere wichtige Maßnahmen im Bereich der Bildungspolitik, die sich nicht ausschließlich an Zuwanderer richten, sondern eine Erhöhung des Bildungserfolgs und der Chancengerechtigkeit insgesamt anstreben, liegen nicht im Fokus der Integrationspolitik, haben aber dennoch große

---

<sup>14</sup> Das Akronym NEET steht für „Not in Education, Employment or Training“.

<sup>15</sup> Unter Teilnehmern der Angebote im Bereich Basisbildung konnte kein vergleichbarer Effekt festgestellt werden, was auch damit zusammenhängen mag, dass ein großer Anteil unter ihnen erwerbsferne Personen waren, die auch nach Abschluss des Kurses nicht am Arbeitsmarkt teilnehmen (z.B. Mütter).

<sup>16</sup> Ähnliche Vorschriften existieren in zahlreichen anderen europäischen Einwanderungsländern wie etwa Deutschland, Dänemark, den Niederlanden oder Großbritannien. Siehe dazu SVR (2011: 109), der die Maßnahme aus integrationspolitischer Perspektive grundsätzlich begrüßt.



Auswirkungen auf den schulischen Erfolg von Schülern mit Migrationshintergrund. Zu nennen sind hier Neuerungen im Bereich der Lehreraus- und -weiterbildung, die die Kompetenzen der Lehrkräfte im Umgang mit Diversität und Heterogenität stärken sollen. Hier zeigt sich ein genereller und in zahlreichen europäischen Einwanderungsländern beobachtbarer Trend in Form eines signifikanten Bedeutungsgewinns allgemeiner und damit nicht Personen mit Migrationshintergrund exklusiv adressierender Maßnahmen (vgl. dazu Bendel 2014; Collet/Petrovic 2014 sowie SVR 2014: 136).

### 3.2 Arbeit und Beruf

Die Erwerbsquote unter Ausländern und Personen mit Migrationshintergrund liegt deutlich unter jener von Österreichern ohne Migrationshintergrund. Während 2014 73% aller Österreicher ohne Migrationshintergrund erwerbstätig waren, traf dies nur auf 64% der Personen mit Migrationshintergrund zu. Besonders unter Zuwanderern aus Drittstaaten war die Erwerbstätigenquote deutlich geringer, während Zuwanderer aus EU-Staaten zum Teil sogar eine höhere Erwerbsbeteiligung aufweisen als Österreicher ohne Migrationshintergrund (Statistik Austria 2015a: Tab. A4). Diesen Befund teilt Österreich mit zahlreichen anderen europäischen Einwanderungsländern (SVR 2015: 104-107).<sup>17</sup> Frauen mit Migrationshintergrund hatten mit 58% eine besonders niedrige Erwerbstätigenquote. Die Erhöhung der Erwerbsbeteiligung von Zuwanderern und besonders von Frauen mit Migrationshintergrund war daher ein explizites Ziel im NAP.I und im 20-Punkte-Programm des Expertenrates. Das Handlungsfeld „Arbeit und Beruf“ bildet entsprechend den zweiten großen Schwerpunkt der Integrationspolitik der vergangenen Jahre.

Hier zeigt sich dabei allerdings ein Phänomen, das bereits in 3.1 angesprochen wurde und das für viele Einwanderungsländer gilt: Integrationspolitisch im Sinne einer Förderung von Teilhabe sind auch und gerade Maßnahmen relevant und wirksam, die nicht exklusiv Zuwanderer adressieren, sondern die allgemein im Sinne eines Umbaus der politischen Regelstrukturen die Partizipationsbedingungen auch (aber eben nicht nur) für Zuwanderer verbessern. Im Jahresbericht 2014 des SVR wird für Deutschland bspw. die arbeitsmarkt- und sozialpolitische Großreform der Agenda 2010, die einerseits einen Abbau sozialer Leistungsrechte und Schutzstandards verursachte, andererseits den vormals fast hermetisch abgeschlossenen deutschen Arbeitsmarkt für vormalige ‚Outsider‘, zu denen eben auch zahlreiche Zuwanderer gehörten, öffnete, als zentrales integrationspolitisches Projekt der letzten Jahre herausgestellt (SVR 2014: 159-160). Zu-

---

<sup>17</sup> Besonders stark in Arbeitslosigkeit überrepräsentiert sind Drittstaatsangehörige in Schweden sowie den Niederlanden, eher erfolgreich in diesem Bereich ist hingegen Großbritannien.



wanderer exklusiv adressierende Maßnahmen verblassen demgegenüber tendenziell in ihrer Wirkung.

Eine allgemeine Analyse der Strukturen des österreichischen Arbeitsmarktes und der Frage nach der Relevanz der Insider-Outsider-Problematik geht weit über das im Rahmen dieses Berichts Leistbare hinaus (wäre aber lohnenswert), entsprechend beschränken sich die folgenden Ausführungen auf Zuwanderer exklusiv adressierende ‚Spezialmaßnahmen‘. Darunter werden zum einen verbesserte Anerkennungsverfahren für im Ausland erworbene Qualifikationen verstanden, aber auch Maßnahmen im Bereich der beruflichen Bildung.

### 3.2.1 Anerkennung von im Ausland erworbenen Qualifikationen

Das plakativ als ‚brain waste‘ umschriebene Problem der Beschäftigung unter Qualifikation existiert auch in Österreich. Unter Erwerbstätigen mit Migrationshintergrund gaben 2014 22% an, derzeit unter ihrer Qualifikation beschäftigt zu sein. Unter Erwerbstätigen ohne Migrationshintergrund betraf dies nur 8,7%.<sup>18</sup> Laut OECD üben 2015 31% der im Ausland geborenen hochqualifizierten Arbeitnehmer in Österreich eine Tätigkeit unter ihrer Qualifikation aus. Besonders betroffen sind Frauen sowie Zuwanderer, die ihre Ausbildung im Ausland abgeschlossen haben (OECD 2015: Kap. 6.4). Unter diesen Personen ist auch die Erwerbstätigenquote besonders niedrig. Wenig überraschend bildet im NAP.I daher eine verbesserte Anerkennung von im Ausland erworbenen Qualifikationen einen Schwerpunkt. Dazu wurde ab 2012 das Beratungs- und Informationsangebot stark ausgebaut. Hierzu gehören die zentrale Webseite [www.berufsanerkennung.at](http://www.berufsanerkennung.at)<sup>19</sup> sowie Beratungs- und Anlaufstellen des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (BMASK) und des ÖIF in fast allen Bundesländern.<sup>20</sup> Die Anerkennung von akademischen Abschlüssen wurde vereinfacht und beschleunigt. Das Verfahren für berufliche Abschlüsse wurde jedoch nicht verändert und ist nach wie vor kompliziert, mit je nach Herkunftsland und Art und Bereich des Abschlusses unterschiedlichen Zuständigkeiten und gesetzlichen Grundlagen. Der im Frühjahr 2016 dem Parlament vorgelegte Entwurf für

<sup>18</sup> Statistik Austria 2015a: Tab. I1. Allerdings ist der Wert für alle Gruppen seit 2008 deutlich zurückgegangen, damals fühlten sich noch 28% aller Beschäftigten mit Migrationshintergrund überqualifiziert.

<sup>19</sup> Der Anerkennungs-Wegweiser gibt Informationen zu 1.800 Berufen in Österreich, der den Besucher in maximal sechs Schritten zu richtigen Kontaktstelle bzw. zu weiterführenden Information, bspw. zu regionalen Beratungsstellen, navigiert. Erhältlich sind auch Informationen rund um den Anerkennungsprozess, zum Thema „Arbeiten in Österreich“ und zielgruppenorientierte Erklärungen der wichtigsten Begriffe. Das Angebot existiert mehrsprachig und ist auch für den Zugriff von mobilen Endgeräten, die mittlerweile 25% der Zugriffe ausmachen, optimiert worden. 2015 wurde die Seite 160.163mal aufgerufen. Hauptzugriffsländer waren neben Österreich vor allem Serbien, Kroatien, Bosnien-Herzegowina, Thailand und Deutschland (in dieser Reihenfolge).

<sup>20</sup> 2015 sind in allen Integrationszentren gesamt etwa 41.306 Kontakte vermerkt worden, davon kamen etwa 46 % aus Syrien und Afghanistan. Es ist bereits jetzt absehbar, dass sich diese Zahl 2016 deutlich erhöhen wird, da allein in den ersten beiden Monaten bereits 11.343 Kontakte vermerkt wurden.



ein Anerkennungsgesetz schafft hier Abhilfe durch den Ausbau des Beratungsangebots, ein zentrales online-Portal zu Informations-, Orientierungs- und Transparenzzwecken und die Einführung von gutachterlichen Bewertungen von Berufsabschlüssen vor. Die vom Expertenrat vorgeschlagene Orientierung an erworbenen Kompetenzen statt an Bildungsplänen wird dagegen im Gesetz zum Nationalen Qualifikationsrahmen (NQR-Gesetz) thematisiert.

Eine zu begrüßende Neuerung ist die im Entwurf für das Anerkennungsgesetz geplante Einführung einer gutachterlichen Bewertung von Bildungsabschlüssen im Bereich der Berufsausbildung, ähnlich dem bestehenden System der Bewertung von Hochschulqualifikationen durch die schon länger bestehende ENIC-NARIC,<sup>21</sup> die weniger aufwendig als die formelle Anerkennung ist und als Orientierung für Arbeitgeber dienen soll. Sie kann vor allem in nicht-reglementierten Berufen, bei denen eine formelle Anerkennung nicht notwendig ist, genutzt werden.

Der Anteil der Personen mit ausländischem Abschluss, die einen Antrag auf Anerkennung stellten, hat sich von 2008 bis 2014 von 17% auf 24% erhöht, in über 80% der Fälle wurde der Antrag positiv beschieden. Dabei machten Akademiker und Zuwanderer aus den EU-15-Staaten besonders intensiv von dieser Möglichkeit Gebrauch und erhielten auch besonders häufig eine Anerkennung. Personen mit Lehrausbildung stellten dagegen deutlich seltener einen Antrag.<sup>22</sup> Leider liegen keine Daten darüber vor, ob und wie sich die Anerkennung auf die Arbeitssituation der Antragsteller auswirkt, und ob nach der Anerkennung tatsächlich eine ausbildungsadäquate Beschäftigung aufgenommen werden kann. Das neue Anerkennungsgesetz soll jedoch – so sieht es der Entwurf vor – endlich eine Datengrundlage für diese und weitere Berechnungen schaffen.

Eine angesichts der hohen Zahl an gestellten Asylanträgen im vergangenen Jahr wesentliche Neuerung betrifft die Personengruppe der Asyl- und subsidiär Schutzberechtigten, die durch den vorliegenden Gesetzesentwurf erstmalig Zugang zu Anerkennungsverfahren erhalten, wenn sie ihre Unterlagen aus Fluchtgründen nicht mehr vorlegen können.

---

<sup>21</sup> ENIC-NARIC Austria oder das „Nationale Informationszentrum für akademische Anerkennung“ ist die nationale Anlaufstelle für die Anerkennung von akademischen Abschlüssen. Es ist Teil des European Network of Information Centres (ENIC) und des NARIC-Netzwerkes (National Academic Recognition Information Centres) der Europäischen Union.

<sup>22</sup> Statistik Austria 2015a: Tab. D1, zu den Werten 2008 s. Statistik Austria 2009: Tab. H1.



### 3.2.2 Berufliche Bildung von Jugendlichen/Verringerung der Abbruchquoten von Jugendlichen (mit Migrationshintergrund)

Nicht de jure, aber annähernd de facto als zugewandererspezifische Spezialmaßnahme im Bereich dieses Handlungsfeldes zu zählen sind Maßnahmen zur Berufsorientierung und individuellen Unterstützung von Jugendlichen. Dazu zählen Jugendcoaching oder Berufsorientierung an Schulen durch die Berufsinformationszentren des AMS, aber auch die mittlerweile über 350 Integrationsbotschafter von Zusammen:Österreich als positive Rollenvorbilder, die seit 2011 bei Schulbesuchen 46.000 Schüler erreicht haben. Generell geht es darum, den hohen Anteil von bildungs- und erwerbsfernen Jugendlichen mit Migrationshintergrund (NEET) zu verringern und ihre berufliche Qualifikation und damit ihre Chancen auf dem Arbeitsmarkt zu erhöhen.

Die mit dem Ziel, abbruchgefährdete oder ‚systemferne‘ Jugendliche durch individuelle Betreuung im letzten Schuljahr aufzufangen und beim Übergang zwischen Schule und Ausbildung zu unterstützen, etablierten Jugendcoaching-Programme haben ihren Ursprung in Wien und der Steiermark. 2013 wurden sie von dort aus in die Fläche getragen und existieren nun landesweit. Eine erste Evaluation 2013 (Steiner et al. 2013) konnte positive Schlüsse hinsichtlich der Zielerreichung und Wirksamkeit ziehen. Über 90% der Teilnehmer erarbeiteten im Jugendcoaching ein persönliches Ziel, meist eine Lehre oder weitere schulische Qualifizierung. Bei Jugendlichen mit Migrationshintergrund finden sich zudem überdurchschnittliche Verbesserungen des Selbstbildes und im Bereich der Kulturtechniken. Noch zu verbessern (aber auch besonders schwierig) ist die Einbeziehung von besonders systemfernen Jugendlichen, unter denen sich besonders viele Jugendliche mit Migrationshintergrund befinden und die durch die Schulen als primäre Kooperationspartner und Kontaktstellen schwer zu erreichen sind.

Ebenfalls in diesen Bereich gehört das Instrument der überbetrieblichen Lehrausbildung (ÜBA). Seit 2008 im Rahmen der Ausbildungsgarantie in allen Bundesländern angeboten wird es überproportional häufig von Jugendlichen mit Migrationshintergrund genutzt (im Zeitraum 2008 bis 2011 stellten sie 40% der ÜBA-Teilnehmer). Allerdings brechen unter ihnen auch besonders viele die Maßnahme vorzeitig ab (2008-2011: 45%), und die Arbeitsmarktpformance nach der Maßnahme ist insgesamt schlechter als jene der Teilnehmer ohne Migrationshintergrund (Bergmann et al. 2011).<sup>23</sup> Angesichts eines großen Anteils an Jugendlichen, die die Maßnahme erfolgreich beenden oder aus der ÜBA in ein reguläres Lehrverhältnis wechseln, erweist sich die ÜBA jedoch als ein sinnvolles ergänzendes Arbeitsmarktinstrument. Vorgeschaltete oder beglei-

---

<sup>23</sup> Besonders Jugendliche, die die Maßnahme vorzeitig abbrechen (Drop-outs), wiesen 2008-2011 eine nicht zufriedenstellende Nachkarriere auf.



tende Maßnahmen zur Vorbeugung von Drop-Out könnten die Erfolgsquote besonders gefährdeter Jugendlicher weiter verbessern (s. Bergmann et al. 2011: 146ff).

### 3.3 Rechtsstaat und Werte

Das dritte, unter der Überschrift „Rechtsstaat und Werte“ laufende Handlungsfeld der österreichischen Integrationspolitik ist politisch heikler als die Felder 3.1 und 3.2. Während mittlerweile die Ziele des Spracherwerbs<sup>24</sup> und der Teilhabe am Arbeitsmarkt als Konsens gelten können, gehört die Frage nach den von Zuwanderern zu akzeptierenden Werten und Lebensweisen weiterhin zu den politischen Minenfeldern. Nimmt man auf das einflussreiche Stufenmodell zur Integration von Esser (1980) Bezug, sind mit diesem Handlungsfeld die Felder der sozialen und identifikatorischen Integration angesprochen. Zu diesem Bereich gehören in Österreich – ohne an dieser Stelle auch nur ansatzweise einen Anspruch auf Vollständigkeit erheben zu können – bewusstseinsbildende Maßnahmen wie die Broschüre *Zusammenleben in Österreich*<sup>25</sup>, Initiativen wie „#stolzdrauf“, die Integrationsbotschafter von *Zusammen:Österreich*<sup>26</sup>, die als positive Vorbilder ein positives Narrativ von Integration und Vielfalt stärken sollen und vorrangig an Schulen unterwegs sind, sowie das Dialogforum Islam, in dem in 7 Arbeitsgruppen und in Kooperation mit der Islamischen Glaubensgemeinschaft in Österreich (IGGiÖ) das Verhältnis der muslimischen Community in Österreich zu den österreichischen Grundwerten diskutiert wird. Dabei wurde einerseits ein Bekenntnis zum Islam als Teil des österreichischen religiösen Lebens abgegeben, andererseits wurde von den Muslimen ein Bekenntnis zu österreichischen Werten und ihrer Verbreitung eingefordert.

Die politischen Aktivitäten in diesem Handlungsfeld erschöpften sich in den letzten Jahren aber nicht in diesen Maßnahmen, sondern mündeten ebenfalls in verschiedene gesetzgeberische Aktivitäten. Zu nennen ist eine Novelle zum Staatsbürgerschaftsrechts, die – ganz im Sinne der in Österreich als Leitnarrativ etablierten Überlegung einer Integration durch Leistung – besondere Integrationsleistungen mit einer deutlichen Verkürzung der Mindestaufenthaltsdauer (von

---

<sup>24</sup> Entscheidend ist dabei das Adverb ‚mittlerweile‘. Zumindest in Deutschland gab es in den 1990er Jahren noch politische Stimmen, die die Verpflichtung des Erwerbs der deutschen Sprache als ‚Zwangsgermanisierung‘ ablehnten, siehe dazu DER SPIEGEL vom 29.5.2006.

<sup>25</sup> Auch als *Rot-Weiß-Rot-Fibel* bezeichnet. Darin werden auf Grundlage der österreichischen Verfassungsprinzipien die Grundwerte des Zusammenlebens definiert. Diese Fibel diente auch als Grundlage für die 2016 für Flüchtlinge konzipierten Wertekurse.

<sup>26</sup> Mittlerweile über 350 Integrationsbotschafter von Zusammen:Österreich dienen als positive Rollenvorbilder, die seit 2011 bei Schulbesuchen 46.000 Schüler erreicht haben.



10 auf 6 Jahre) im Land als Einbürgerungsvoraussetzung prämiert<sup>27</sup>, ebenso wie die Verschärfung des Strafrahmens bei Zwangsehen und weiblicher Genitalverstümmelung.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die österreichische Integrationspolitik im Handlungsfeld „Rechtsstaat und Werte“ einen Mittelweg anstrebt: Zum einen soll der etwa in der Niederlanden gemachte Fehler, Integration nicht nur als strukturelle Teilhabe aufzufassen, sondern auch als kulturelle Assimilation zu verstehen<sup>28</sup>, vermieden werden. Zum anderen weigert sich Österreich, Integration in den Bereichen Rechtsstaat und Werte lediglich formalistisch und legalistisch im Sinne der Akzeptanz gültiger Rechtsnormen zu verstehen. Unter dem Begriff des ‚Verfassungspatriotismus‘ war ein solcher Weg eine Zeit lang auch in Deutschland populär, mittlerweile mehren sich Stimmen, die eine solche Konzeption als zu formal und unzureichend kritisieren.

### 3.4 Gesundheit und Soziales

Gesundheit, verstanden als physisches und psychisches Wohlbefinden, ist eine zentrale Voraussetzung für die kompetente Teilnahme an vielen Bereichen der Lebensführung in der modernen Gesellschaft. Zugleich sind Organisationen des Gesundheitssystems ein (angesichts der demografischen Entwicklung zunehmend) wichtiger Arbeitgeber (innerhalb und außerhalb des öffentlichen Dienstes). Als integrationspolitische Aufgabenfelder in diesem Bereich stellen sich damit zwei Fragen: zum einen die nach der angemessenen medizinischen Versorgung von Zuwanderern bzw. Personen mit Migrationshintergrund und zum anderen die der Berücksichtigung von Zuwanderern als Beschäftigten im Gesundheitssystem.

Statistisch erwiesen sind signifikante Unterschiede in der Selbsteinschätzung des Gesundheitszustandes zwischen Zuwanderern (v.a. aus Drittstaaten) und Personen ohne Migrationshintergrund ebenso wie unterschiedliche Intensitäten der Inanspruchnahme präventiver und kurativer Angebote. Beides steht in einem engen Zusammenhang mit einer unter Zuwanderern (nicht nur in Österreich) feststellbaren mangelnden Vertrautheit mit dem österreichischen Gesundheitssystem und seinen Angeboten (Anzenberger/Bodenwinkler/Breyer 2015). Ein integrationspolitischer Schwerpunkt in diesem Handlungsfeld ist entsprechend die Bereitstellung niedrigschwelliger Informationsmaterialien zu den in Österreich bereitgestellten gesundheitspezifischen

<sup>27</sup> Die „gute Integration“ kann über Sprachkenntnisse mindestens auf dem Niveau B2 oder Tätigkeiten für das Allgemeinwohl, zum Beispiel mindestens dreijähriges freiwilliges Engagement oder Berufsausübung im Sozialbereich nachgewiesen werden. Das beschleunigte Verfahren ist auch für Ehegatten von Österreichern mit gemeinsamem Wohnsitz, EU-Ausländer, Asylberechtigte und in Österreich Geborene vorgesehen.

<sup>28</sup> Berühmt-berüchtigt in diesem Zusammenhang ist der Informationsfilm ‚Naar Nederlands‘, der plump-plakativ Zuwanderern die Niederlande als Land des Haschischrauchens und des ‚Oben Ohne‘-Badens nahebringt. Siehe dazu auch SVR (2014: 94).



Dienstleistungen.<sup>29</sup> Ebenfalls in den Bereich des Abbaus von Zugangsbarrieren gehört eine in den letzten Jahren intensivierte Weiterbildung gesundheitspolitischer Akteure im Bereich interkultureller Kompetenz. Dabei gelang es, die entsprechenden Verbände, Kammern und Sozialversicherungsträger für dieses Thema zunehmend zu sensibilisieren.<sup>30</sup>

Integrationspolitisch werden in diesem Handlungsfeld Zuwanderer nicht nur als Patienten, sondern auch als Fachkräfte im Gesundheitssystem adressiert. Neben einem arbeitsmarktpolitischen Effekt erhofft man sich damit auch einen Beitrag zur Verbesserung der Versorgungsqualität von Zuwanderern. In der letzten Novellierung des Staatsbürgerschaftsgesetzes wurde eine dreijährige Ausübung eines Berufes im Bildungs-, Sozial- oder Gesundheitsbereich sogar für einen schnelleren Erwerb der Staatsbürgerschaft berücksichtigt (6 statt 10 Jahre). Damit aufgezeigt sind über die Frage der Anerkennung im Ausland erworbener Qualifikationen im Bereich der medizinischen Heilberufe Verbindungen zum Handlungsfeld „Arbeit und Beruf“. Exemplarisch genannt werden sollen an dieser Stelle Beratungen zur Anerkennung von Berufsqualifikationen, berufsspezifische Sprachkurse und Vorqualifizierungen etwa im Projekt *migrants care* der Volkshilfe für die Pflegeausbildung sowie die seitens des ÖIF bereitgestellten Nostrifikationskurse für Pflegefachkräfte.

### 3.5 Interkultureller Dialog

Das Handlungsfeld „Interkultureller Dialog“ weist viele Überschneidungen mit dem Feld „Rechtsstaat und Werte“ auf, denn auch hier geht es um die Förderung einer gemeinsamen Identität. Eine zentrale Bedeutung in diesem Handlungsfeld kommt dem interreligiösen Dialog und damit der Zusammenarbeit mit den organisierten Muslimen zu. Eine zentrale Rolle spielt dabei das 2012 etablierte Dialogforum Islam sowie die darauf folgende Dialogplattform mit allen 16 anerkannten Religionsgemeinschaften.

Ein wesentlicher Meilenstein war in diesem Zusammenhang die Neufassung des seit 1912 bestehenden Islamgesetzes, das im März 2015 in Kraft getreten ist. Es sieht zahlreiche Verbesserungen in der rechtlichen Stellung des Islam vor, etwa den Schutz von religiösen Feiertagen, die

---

<sup>29</sup> Dazu zählen etwa das Projekt „MiMi GesundheitslotsInnen“ der Volkshilfe, das ehrenamtliche Helfende mit Migrationshintergrund dazu ausbildet, eine niedrigschwellige, zum Teil aufsuchende Beratung der eigenen community zu leisten, das Projekt „Nachbarinnen“ und auch entsprechende Schulungen des ÖIF und der IGGiÖ für muslimische Frauen. Zu nennen in diesem Bereich ist ebenso die Bereitstellung zahlreicher mehrsprachiger Informationsbroschüren, etwa der im Rahmen des „GesundheitslotsInnen“-Projektes entstandene Wegweiser „Gesundheit Hand in Hand“ in neun und der Leitfaden „Gesund aufwachsen“ in sieben Sprachen.

<sup>30</sup> Zu nennen an dieser Stelle sind die Errichtung einer Steuerungsgruppe bestehend aus dem Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, BMEIA, der Wiener Gebietskrankenkasse, der Oberösterreichischen Gebietskrankenkasse und der Tiroler Gebietskrankenkasse sowie die Etablierung einer Arbeitsgruppe zu „Migration und Gesundheit“ im Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger (HVB) und dem BMEIA.



Berücksichtigung religiöser Speisevorschriften und die Verankerung der einer islamisch-theologischen Ausbildung an österreichischen (staatlichen) Universitäten. Umstritten sind dagegen die Vorgaben zur inneren Ordnung der Gemeinschaften und insbesondere das Verbot einer andauernden Finanzierung aus dem Ausland (§ 6), das vor allem die durch den türkischen Staat finanzierten Imame vieler Moscheegemeinden betrifft. Auch wenn an dieser Stelle die ausführliche Diskussion über das Islamgesetz nicht rekapituliert werden soll,<sup>31</sup> können die mit dem Verbot der Auslandsfinanzierung verfolgten Ziele als grundsätzlich legitim und auch integrationsförderlich eingestuft werden. Insgesamt lässt sich sagen, dass mit dem Islamgesetz nicht nur die Beheimatung des Islam weiter vorangekommen ist, das Gesetz ist auch als Unterstützung für einen sich etablierenden Islams europäischer Prägung in Österreich zu verstehen.<sup>32</sup>

Über den Bereich der Religion hinausgehen in diesem Handlungsfeld Maßnahmen, die auch die Medien als wichtige integrationspolitische Akteure adressieren. Dazu wurde unter anderem ein jährlicher, seit 2012 jährlich verliehener und mit 3500 € vergleichsweise hochdotierter Journalistenpreis Integration ins Leben gerufen, Glossare zu Integration und Islam erstellt und die Medien-Servicestelle Neue Österreicher/innen (MSNÖ) als Portal für Journalisten gefördert. Die MSNÖ wird von einem Verein getragen und unter anderem von der Arbeiterkammer Wien, der Industriellenvereinigung, dem Verein Wirtschaft für Integration, dem BMEIA und dem Bundeskanzleramt unterstützt. Neben der Zusammenstellung und Aufbereitung von migrationsrelevanten Inhalten vermittelt die MSNÖ auch Interviewpartner und erledigt Recherche-Aufträge und soll so Journalisten bei der fundierten Berichterstattung über Migrationsthemen unterstützen. Das Kuratorium für Journalistenausbildung veranstaltet gemeinsam mit dem ÖIF zudem regelmäßig Workshops für Journalisten zu Migration und Integration, zuletzt insbesondere auch im Kontext von Flucht- und Asylzuwanderung. Zu erwähnen in diesem Bereich ist ebenfalls ein durch die Akademie des Biber-Magazins bereitgestelltes Stipendienprogramm für Nachwuchsjournalisten mit Migrationshintergrund.

### 3.6 Sport und Freizeit

Sport- und Freizeitaktivitäten sind entscheidende Motoren sozialer Integration. Eine zentrale Rolle in diesem Handlungsfeld nehmen Vereine ein. Entsprechend werden gerade Sportvereine

---

<sup>31</sup> Eine kurze Übersicht über den Inhalt des Gesetzes und die Positionen muslimischer Verbände gibt Skowron-Nalborczyk (2016).

<sup>32</sup> Auch das Angebot der Islamischen Religionspädagogik wurde ausgeweitet. Weiterhin bietet der ÖIF Fachsprachenkurse für Imame und muslimische Seelsorger aus dem Ausland an und die Universität Wien vermittelt im Universitätslehrgang „Muslime in Europa“ Wissen über die spezifische Situation von Muslimen in Österreich für Imame, Seelsorger und Religionsbeauftragte.



gezielt als Orte der Integration definiert und (im positiven Sinne) integrationspolitisch instrumentalisiert. Im Bundessportförderungsgesetz 2013 wurde daher Integration als sportpolitisches Generalziel festgelegt und ein eigener Fördertopf „Integration benachteiligter Gruppen“ für die Sonderförderung eingerichtet. Dies wurde begleitet durch Fortbildungsmaßnahmen für Vertreter des organisierten Sports, um das Bewusstsein für Integrationsarbeit und die interkulturelle Kompetenz der Funktionäre zu erhöhen. Diese Einbindung der Integrationsförderung in die Bundessportförderung unterstreicht Integration als gesamtgesellschaftliche Aufgabe, die nicht nur von einzelnen spezifisch mit Migrationsthemen beschäftigten Initiativen wahrgenommen wird. Vereine, die im Bereich Integration besonders aktiv und erfolgreich sind, werden in Kooperation mit dem Österreichischen Fußballbund (ÖFB) seit 2008 mit dem jährlich vergebenen Integrationspreis Sport ausgezeichnet, der nicht nur eine Anerkennung des Engagements der einzelnen Vereine und einen Ansporn für andere darstellt, sondern auch eine Möglichkeit, Integrationsarbeit öffentlich zu würdigen und anderen Vereinen Anregungen zu geben.

Neben der Bundes-Sportförderung wird das Themenfeld Integration auch in der Bundes-Jugendförderung berücksichtigt. In den Förderperioden 2012-2014 und 2015/2016 fand es sich explizit im Förderschwerpunkt „Friedliches Zusammenleben“. Außerdem wurden die in einigen Bundesländern noch bestehenden gesetzlichen Hürden für das Engagement von Ausländern aus Drittstaaten in Freiwilligen Feuerwehren abgebaut. Dauerhaftes ehrenamtliches Engagement gilt nach der Maxime einer Integration durch Leistung zudem als Kriterium für die in 3.3 beschriebene in Österreich praktizierte „Fast Track-Einbürgerung“.

### 3.7 Wohnen und die regionale Dimension der Integration

Dieses Handlungsfeld ist vor allem aufgrund seiner Querverbindungen zu den in 3.1 und 3.2 beschriebenen prioritären Integrationsbereichen relevant. Dabei ist zu berücksichtigen, dass dieser Bereich in Österreich grundsätzlich nicht in Bundeskompetenz liegt, vielmehr die Länder und Kommunen die entscheidenden Akteure sind. Wohnen in bestimmten und als benachteiligt klassifizierten Gebieten korreliert oft mit Bildungsmisserfolg und/oder Arbeitslosigkeit.<sup>33</sup> Konkret angesprochen in Österreich in diesem Handlungsfeld sind damit zwei Ziele: Zum einen die Stärkung der Kommunen als integrationspolitische Akteure ‚an der Basis‘ und zum anderen die Verbesserung der Wohnsituation von Zuwanderern.

---

<sup>33</sup> Unklar bleibt an dieser Stelle allerdings die Wirkungsrichtung. Auf der einen Seite gilt eine Meldeadresse in einem bestimmten Bezirk oder Stadtviertel oftmals als Marker für geringes Sozial- oder Kulturkapital (dies ist vor allem in Frankreich zu beobachten), auf der anderen Seite ist zu vermuten, dass ein dauerhaftes Leben und Aufwachsen „in Misserfolgskontexten zum Verfall von Ansprüchen mangels alternativer Vorbilder führt“ (Bommes 2004: 56).



Die Erkenntnis, dass „Integration vor Ort“ stattfindet, ist ein weiterer Klassiker in der Integrationspolitik. Es ist daher politisch folgerichtig, die Kommunen schon allein aufgrund ihrer langjährigen Erfahrung mit integrationspolitischen Fragestellungen (die damals allerdings in der Regel anders benannt und etikettiert wurden) als integrationspolitische Akteure zu erkennen und zu fördern. In Österreich geschieht dies vor allem durch die Sammlung unterschiedlicher bestehender Ansätze, der Identifikation von Best-Practice-Beispielen und deren Nutzbarmachung für andere Akteure.<sup>34</sup> Gerade in Österreich stellt sich die Aufgabe der Integration nicht nur in Großstädten wie Wien oder Salzburg, sondern besonders auch in kleinen und mittleren Gemeinden, in denen sich die Situation und auch die kommunalen Handlungsmöglichkeiten deutlich von jener in Großstädten unterscheiden. Das Praxishandbuch „Integration im ländlichen Raum“ (Gruber 2013) vereint Best-Practice-Beispiele und Berichte aus Gemeinden mit weniger als 15.000 Einwohnern mit konkreten Tipps und einer erprobten „Toolbox“, und soll kommunalen Akteuren als Leitfaden zu Seite stehen. Eine ähnliche Ausrichtung mit spezieller Berücksichtigung von Asylberechtigten hat die neue Broschüre des ÖIF „Integration vor Ort: 50 Anregungen aus der Praxis“ (ÖIF 2016).

Wohnräumliche Segregation von Zuwanderern verläuft in der Regel nicht primär entlang ethnischer Demarkationslinien, sondern bildet die im Vergleich zur Mehrheitsbevölkerung nachteilige Einkommens- und Vermögenssituation ab. Entsprechend existieren in diesem Bereich vergleichsweise wenige unmittelbar und exklusiv integrationspolitisch wirksame politische Handlungsspielräume. Dennoch können gerade die Kommunen durch eine aktive Stadtentwicklungspolitik und Berücksichtigung des Themas Integration etwa beim Besiedlungsmanagement, bei der Erteilung von Baugenehmigungen oder der Gestaltung von Freiflächen Segregation entgegenwirken. Den Gemeindewohnungen und dem gemeinnützigen Wohnungsbau kommt hier vor allem in Großstädten eine besondere Rolle zu.

## 4 Bewertung und Ausblick

Dem in 2 und 3 präsentierten knapp gehaltenen Rückblick soll an dieser Stelle ein ebenso kurz gehaltener Ausblick folgen, der eine Einordnung des im Rahmen der letzten fünf Jahre integra-

---

<sup>34</sup> Im Rahmen des Österreichischen Raumentwicklungskonzepts 2011 („ÖREK 2011“) wurde die ÖREK-Partnerschaft „Vielfalt und Integration im Raum“ ins Leben gerufen, die lokale Strategien im Umgang mit Vielfalt und zur Förderung von Integration aus der Perspektive der Stadtentwicklung und Raumplanung thematisierte. Unter dem Leitsatz „Gesellschaftliche Vielfalt erfordert Vielfalt im Handeln“ wurden Strategien einzelner städtischer und ländlicher Regionen untersucht und konkrete Handlungsansätze und Projekte dokumentiert (ÖROK 2014)



tionspolitisch Erreichten unternimmt. Dabei bietet es sich an einigen Stellen an, die deutschen Erfahrungen in diesem Bereich als Vergleichsschablone zu verwenden.

Sowohl im Hinblick auf die Polity- wie auch auf die Policy-Ebene erscheint Österreich derzeit integrationspolitisch grundsätzlich gut aufgestellt.<sup>35</sup> Politisch-institutionell hatte Thränhardt (2012) bereits 2012 dem damaligen Staatssekretariat für Integration gute Zensuren ausgestellt und die Art und Weise der Etablierung von Integrationspolitik in Strukturen von Politik und Verwaltung gelobt: „Die neue österreichische Lösung mit einem Staatssekretär im Innenministerium ähnelt diesen erfolgreichen Arrangements [in anderen europäischen Ländern]. Sie ist mit einem wissenschaftlichen Expertenrat, einem Aktionsprogramm und einem Integrationsbeirat wissenschaftlich und politisch gut eingebettet. In nur einem Jahr ist es dem Staatssekretär gelungen, zu einer Verbesserung des Integrationsklimas entscheidend beizutragen und der Öffentlichkeit positive Perspektiven zu vermitteln.“ Seit dieser Bestandsaufnahme ist die institutionelle Aufwertung des Themas weiter vorangekommen, mittlerweile ist das Thema in den Gestaltungsbereich eines klassischen und einflussreichen Ministeriums eingegliedert und wird dort nicht einfach (unter ‚ferner liefern‘) mitbetreut, sondern ist in einer eigenen Sektion untergebracht. Polity-spezifisch ist Österreich damit tendenziell weiter als sein Nachbar Deutschland. Dort fehlt nicht nur das in Österreich etablierte regelmäßige Monitoring durch öffentliche Stellen<sup>36</sup>, sondern auch eine Qualitätskontrolle integrationspolitischer Maßnahmen durch ein staatlich berufenes wissenschaftliches Expertengremium.<sup>37</sup> Österreich hat Deutschland ebenfalls eine weithin bekannte amtierende ‚integrationspolitische Symbolfigur‘ voraus. In Österreich hat der Staatssekretär und jetzige Bundesminister Kurz dem Feld Integrationspolitik ein Gesicht und damit auch ein neues und positives Image gegeben, Analoges lässt sich für Deutschland (noch) nicht berichten.<sup>38</sup> Ähnliches gilt für das in Österreich etablierte Narrativ einer „Integration durch Leistung“, das in Deutschland bestenfalls in Ansätzen erkennbar ist. Die Einbeziehung des grundsätzlich positiv konnotierten Leistungsbegriffs in den integrationspolitischen Diskurs schaffte dabei die Grundlage für eine pragmatische und entideologisierte Integrationspolitik. Diese neuformulierte Integrationspolitik brachte sowohl die ‚Integrationsromantiker‘, die jede Form von Anpassungsleistung, die von der Zuwandererbevolkerung zu erbringen ist, als Zumu-

---

<sup>35</sup> Migrationspolitisch würde dieses Resümee zumindest im Bereich der Arbeitsmigration anders ausfallen, in seinem internationalen Vergleichsgutachten zeigt der SVR (2015), dass die als Rückgrat der österreichischen Anstrengungen im Bereich der Anwerbung ausländischer Fachkräfte etablierte österreichische Rot-Weiß-Rot-Karte eher als restriktiv und unattraktiv gelten muss.

<sup>36</sup> Ansatzweise wird dies durch den sog. Lagebericht der Beauftragten der Bundesregierung erfüllt.

<sup>37</sup> In Deutschland versucht der (allerdings derzeit rein privat finanzierte) SVR, diese Rolle zu übernehmen.

<sup>38</sup> In Deutschland erfüllt so eine Funktion am ehesten Rita Süßmuth, allerdings eher als elder stateswoman und nicht als aktive Politikerin.



tung einstufen, als auch die ‚Integrationsapokalyptiker‘, die Zuwanderung und Integration generell als Gefährdung von Identität und Wohlstand des Landes ansehen, inhaltlich auf Distanz und argumentativ in die Defensive. „Integration durch Leistung“ bringt auf den Punkt, dass Zuwanderer als Neuösterreicher willkommen sind und unterstützt werden, dass sie aber im Integrationsprozess naturgemäß stärkere Anpassungsleistungen und Anstrengungen als die Mehrheitsbevölkerung zu erbringen haben.

Mehr Ähnlichkeiten zwischen beiden Ländern bestehen auf der Policy-Ebene. In beiden Ländern sind in den letzten Jahren zahlreiche wichtige politische Reformen verabschiedet worden, die Integration im Sinne einer chancengerechten Teilhabe an den zentralen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens verbessern sollen; insgesamt lässt sich die gesetzgeberische Aktivität in beiden Ländern als außerordentlich hoch einstufen. Gemein haben beide Länder auch, dass dort zunehmend nicht Zuwanderer exklusiv adressierende Maßnahmen die zuvor dominierenden Spezialprogramme als entscheidende Maßnahmen ablösen. Dies lässt sich vor allem im Bildungsbereich und am Arbeitsmarkt erkennen, angesprochen ist damit ein Mainstreaming von Integrationspolitik.

Gemein haben Deutschland und Österreich aber auch integrationspolitische Problemfelder, etwa eine Großbaustelle im Bildungssystem. In beiden Ländern ist es bildungspolitisch noch nicht ausreichend gelungen, den für die Schule konstitutiven Leistungsgedanken mit dem Gedanken der Chancengerechtigkeit zu verbinden.<sup>39</sup> Die Aufgabe „Integration in und durch Bildung“ wird in beiden Ländern durch das Problem einer wohnräumlichen und der darüber hinausgehenden schulischen Segregation erschwert. Sorgen bereitet in beiden Ländern auch eine niedrige Frauenerwerbsquote vor allem bei Zuwandererfamilien aus muslimischen Ländern. Diese ist nicht nur das Resultat durchschnittlich niedrigerer Qualifikationen, sondern oftmals auch eines traditionellen Familien- und Frauenbildes.

Überlagert werden diese Herausforderungen allerdings von der als integrationspolitische Herkulesaufgabe der nächsten Jahre (wenn nicht gar Jahrzehnte) beschreibbaren Notwendigkeit, eine hohe Zahl von Flüchtlingen zu integrieren, die zu einem großen Teil weder über unmittelbar auf dem Arbeitsmarkt verwertbare Qualifikationen noch über die für einen Berufseinstieg oder die Aufnahme einer Aus- oder Weiterbildung notwendigen Sprachkenntnisse verfügen. Beide Län-

---

<sup>39</sup> Nach wie vor sind Schüler mit Migrationshintergrund im Pflichtschulbereich deutlich über-, an maturaführenden Schulen hingegen unterrepräsentiert. So besuchten 2013/14 in Österreich 60% aller Schüler der 9. Schulstufe mit deutscher Umgangssprache eine maturaführende Schule, jedoch nur 43% der Schüler mit anderer Umgangssprache (Statistik Austria 2015b: Tab. 1.5.6.2, eig. Ber.). Zudem zeigten internationale Leistungsuntersuchungen wie PIRLS und PISA, dass Schüler mit Migrationshintergrund in beiden Ländern in wesentlichen Kompetenzbereichen deutlich und im internationalen Vergleich überdurchschnittlich weit hinter ihren Mitschülern ohne Zuwanderungsgeschichte zurückbleiben.



der gehören in Europa zu den Staaten, die vergleichsweise viele Flüchtlinge aufgenommen haben; für beide Länder ist absehbar, dass ein großer Teil der Flüchtlinge mittel- bis langfristig im Land bleiben wird. Integrationspolitik der nächsten Jahre wird also vor allem Integrationsflüchtlingspolitik sein. Zuversichtlich stimmt in diesem Zusammenhang, dass beide Länder auf diese Herausforderung derzeit mit Hochdruck reagieren (und die in beiden Ländern im Rahmen der Gastarbeitermigration gemachten Fehler, einer auch von den Zuwanderern selbst aufrechterhaltenen Rückkehrillusion nachzuhängen, vermeiden). In Österreich wurde im Herbst 2015 etwa vom BMEIA ein 50-Punkte-Plan zur Flüchtlingsintegration präsentiert, in dessen Folge nicht nur tausende zusätzliche Plätze in Deutschkursen, sondern auch österreichweit angebotene Werte- und Orientierungskurs für Flüchtlinge geschaffen wurden (BMEIA 2015). Die im Rahmen dieses Berichts präsentierte Bestandsaufnahme stimmt grundsätzlich optimistisch, dass - bei entsprechend massiven Anstrengungen - die derzeitigen und zukünftigen Herausforderungen der Integration in Österreich erfolgreich gemeistert werden können.<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> Da der Fokus des Berichts auftragsgemäß rein integrationspolitisch ist, wird an dieser Stelle nicht auf die Herausforderungen und politischen Maßnahmen eingegangen, die v.a. auf eine Begrenzung des Flüchtlingszuzugs zielen.



## 5 Literatur- und Quellenverzeichnis

*Anzenberger, Judith/Bodenwinkler, Andrea/Breyer, Elisabeth* (2015): Migration und Gesundheit. Wissenschaftlicher Ergebnisbericht im Auftrag der Arbeiterkammer Wien und des Bundesministeriums für Gesundheit. Wien.

*Bade, Klaus J.* (2000): Europa in Bewegung: Migration vom späten 18. Jahrhundert bis zur Gegenwart. München.

*Bendel, Petra* (2014): Coordinating Immigrant Integration in Germany: Mainstreaming at the Federal and Local Levels. Brüssel.

*Bergmann, Nadja/Lechner, Ferdinand/Matt, Ina/Riesenfelder, Andreas/Schlepa, Susanne/Willsberger, Barbara* (2011): Evaluierung der überbetrieblichen Lehrausbildung (ÜBA) in Österreich. Wien.

*BMEIA – Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres* (2015): 50 Punkte-Plan zur Integration von Asylberechtigten und subsidiär Schutzberechtigten in Österreich. Wien.

*Bommes, Michael* (2004): Erarbeitung eines operationalen Konzepts zur Einschätzung von Integrationsprozessen und Integrationsmaßnahmen. Gutachten für den Sachverständigenrat für Migration und Integration. Osnabrück.

*Breit, Simone/Schneider, Petra* (2009): Ergebnisse der Sprachstandsfeststellung, in: Breit, Simone (Hrsg.): Frühkindliche Sprachstandsfeststellung. Konzept und Ergebnisse der systematischen Beobachtung im Kindergarten. Graz.

*Collett, Elizabeth/Petrovic, Milica* (2014): The Future of Immigrant Integration in Europe: Mainstreaming Approaches for Inclusion. Brüssel.

*Esser, Hartmut* (1980): Aspekte der Wanderungssoziologie. Assimilation und Integration von Wanderern, ethnischen Gruppen und Minderheiten. Eine handlungstheoretische Analyse. Neuwied/ Darmstadt.

*Expertenrat für Integration* (2011): Das 20-Punkte-Programm. Vorschläge für prioritäre Maßnahmen im integrationspolitischen Bereich. Eine Weiterentwicklung des Nationalen Aktionsplanes für Integration. Wien.

*Expertenrat für Integration* (2015): Integrationsbericht 2015. Bisher Erreichtes und Leitgedanken für die Zukunft. Wien.

*Gruber, Marika* (2013): Integration im ländlichen Raum. Ein Praxishandbuch. Innsbruck.

*Gruber, Oliver/Rosenberger, Sieglinde* (2015): Ein Staatssekretariat für Integration: Integrationspolitik in Bewegung? Kurzfassung der Forschungsergebnisse. Wien.

*Koopmans, Ruud* (2010): Trade-Offs between Equality and Difference: Immigrant Integration, Multiculturalism and the Welfare State in Cross-National Perspective, in: Journal of Ethnic and Migration Studies, Volume 36, Issue 1, S. 1-26.

*Skowron-Nalborczyk, Agata* (2016): A century of the official legal status of Islam in Austria. Between the Law on Islam of 1912 and the Law on Islam of 2015, in: Mason, Robert (Hrsg.): Muslim Minority-State Relations: Violence, Integration, and Policy. New York, S. 61-82.



- OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development* (2015): Integration von Zuwanderern: Indikatoren 2015. Paris.
- ÖIF – Österreichischer Integrationsfonds* (2016): Integration vor Ort: 50 Anregungen aus der Praxis. Wien.
- ÖROK – Österreichische Raumordnungskonferenz* (2014): ÖREK-Partnerschaft Vielfalt und Integration im Raum. Abschlussbericht. Wien.
- Statistik Austria* (2009): Arbeits- und Lebenssituation von Migrantinnen und Migranten in Österreich. Modul der Arbeitskräfteerhebung 2008. Wien.
- Statistik Austria* (2015a): Arbeitsmarktsituation von Migrantinnen und Migranten. Modul der Arbeitskräfteerhebung 2014. Wien.
- Statistik Austria* (2015b): Bildung in Zahlen 2013/14. Tabellenband. Wien.
- Statistik Austria* (2015c): Kindertagesheimstatistik 2014/15. Wien.
- Statistik Austria* (2015d): Migration & Integration. Zahlen. Daten. Indikatoren 2015. Wien.
- Steiner, Mario/ Pessl, Gabriele/ Wagner, Elfriede/ Karaszek, Johannes* (2013): Evaluierung „Jugendcoaching“. Endbericht. Wien.
- Stoppacher, Peter/Edler, Marina* (2014): Evaluation der ersten Periode der Initiative Erwachsenenbildung. Graz.
- SVR – Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration* (2011): Migrationsland. Berlin.
- SVR – Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration* (2012): Integration im föderalen System: Bund, Länder und die Rolle der Kommunen. Berlin.
- SVR – Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration* (2013): Erfolgsfall Europa? Folgen und Herausforderungen der EU-Freizügigkeit für Deutschland. Berlin.
- SVR – Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration* (2014): Deutschlands Wandel zum modernen Einwanderungsland. Berlin.
- SVR – Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration* (2015): Unter Einwanderungsländern: Deutschland im internationalen Vergleich. Berlin.
- Thränhardt, Dietrich* (2012): Unveröffentlichtes Gutachten für die österreichische Staatsregierung.



## 6 Abkürzungsverzeichnis

|       |  |
|-------|--|
| AMS   | Arbeitsmarktservice  |
| BM.I  | Bundesministerium für Inneres                                |
| BMASK | Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz |
| BMEIA | Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres        |
| ENIC  | European Network of Information Centres                      |
| EU    | Europäische Union  |
| HVB   | Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger  |
| IGGiÖ | Islamische Glaubensgemeinschaft in Österreich                |
| MIPEX | Migrant Integration Policy Index                             |
| MSNÖ  | Medien-Servicestelle Neue Österreicher/innen                 |
| NAP.I | Nationaler Aktionsplan für Integration                       |
| NARIC | National Academic Recognition Centre                         |
| NEET  | Not in Employment, Education or Training                     |
| NGO   | Non-Governmental Organisation                                |
| NMS   | Neue Mittelschule  |
| OECD  | Organisation for Economic Co-operation and Development       |
| ÖFB   | Österreichischer Fußballbund                                 |
| ÖIF   | Österreichischer Integrationsfonds                           |
| ÖREK  | Österreichisches Raumentwicklungskonzept                     |
| ÖROK  | Österreichische Raumordnungskonferenz                        |
| PIRLS | Progress in International Reading Literacy Study             |



|      |  |
|------|--|
| PISA | Program for International Student Assessment                           |
| SVR  | Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration |
| ÜBA  | Überbetriebliche Lehrausbildung  |



**Impressum:**

**Herausgeber:**

Forschungsbereich beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) GmbH  
Neue Promenade 6  
10178 Berlin  
Tel.: 030/288 86 59-0  
Fax: 030/288 86 59-11  
info@svr-migration.de  
www.svr-migration.de

**Verantwortlich:**

Dr. Cornelia Schu

© SVR GmbH, Berlin 2016



## Die Autoren

### **Charlotte Wohlfarth**

Freie Mitarbeiterin im Forschungsbereich beim SVR

### **Dr. Holger Kolb**

Leiter des Arbeitsbereichs Jahresgutachten

## Über den Forschungsbereich beim Sachverständigenrat

Der Forschungsbereich beim Sachverständigenrat führt eigenständige, anwendungsorientierte Forschungsprojekte zu den Themenbereichen Integration und Migration durch. Die projektbasierten Studien widmen sich neu aufkommenden Entwicklungen und Fragestellungen. Ein Schwerpunkt der Forschungsvorhaben liegt auf dem Themenfeld Bildung. Der SVR-Forschungsbereich ergänzt die Arbeit des Sachverständigenrats. Die Grundfinanzierung wird von der Stiftung Mercator getragen.

Der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration geht auf eine Initiative der Stiftung Mercator und der VolkswagenStiftung zurück. Ihr gehören weitere fünf Stiftungen an: Bertelsmann Stiftung, Freudenberg Stiftung, Robert Bosch Stiftung, Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft und Vodafone Stiftung Deutschland. Der Sachverständigenrat ist ein unabhängiges und gemeinnütziges Beobachtungs-, Bewertungs- und Beratungsgremium, das zu integrations- und migrationspolitischen Themen Stellung bezieht und handlungsorientierte Politikberatung anbietet.

**Weitere Informationen unter: [www.svr-migration.de/Forschungsbereich](http://www.svr-migration.de/Forschungsbereich)**