



Politikwandel durch Institutionalisierung?

Die österreichische
Integrationspolitik und das
Staatssekretariat für
Integration (2011–2013)

**OLIVER
GRUBER**

**SIEGLINDE
ROSENBERGER**

Politikwandel durch Institutionalisierung?

Die österreichische
Integrationspolitik und
das Staatssekretariat
für Integration
(2011–2013)

Oliver Gruber
Sieglinde Rosenberger

IPW Working Paper No. 1/2016
Department of Political Science
Faculty of Social Sciences
University of Vienna

Dr. Oliver Gruber
INEX Research Group
Institut für Politikwissenschaft
Universität Wien
Rathausgasse 19, A – 1010 Wien
Tel: +43 1 4277 49470
Email: oliver.gruber@univie.ac.at

Prof. Sieglinde Rosenberger
INEX Research Group
Institut für Politikwissenschaft
Universität Wien
Universitätsstraße 7/2, A-1010 Wien
Tel. +43 1 4277 47703
Email: sieglinde.rosenberger@univie.ac.at

Disclaimer

Verfasst im Rahmen des Forschungsprojekts
„Integrationspolitik in Bewegung? Ein Staatssekretariat für Integration“
<http://www.governing-integration.at>

Gefördert durch Mittel der Österreichischen Nationalbank
(Österreichische Nationalbank, Jubiläumsfonds, Projektnummer: 15758)

Impressum

Die IPW Working Papers sind eine Veröffentlichungsreihe des Instituts für Politikwissenschaft der Universität Wien. Die Reihe stellt Ergebnisse und Konzepte aktueller Forschungen des Instituts für Politikwissenschaft einer breiten fachspezifischen Öffentlichkeit vor.

ISSN

1995-7955

Eigentümer

Institut für Politikwissenschaft
Fakultät für Sozialwissenschaften
Universität Wien
Universitätsstr. 7
1010 Wien

HerausgeberInnen/Redaktion

Hanna Lichtenberger hanna.lichtenberger@univie.ac.at
Saskia Stachowitsch saskia.stachowitsch@univie.ac.at

Einzelne Ausgaben können beim Institut für Politikwissenschaft bestellt werden.

Download der vollständigen IPW Working Papers als PDF unter:

<http://politikwissenschaft.univie.ac.at>

Abstract

Die Einrichtung des Staatssekretariats für Integration im April 2011 gilt als Weichenstellung in der österreichischen Integrationspolitik. Nach Jahrzehnten der Fragmentierung durch ministerielle Mehrfach- bzw. Nichtzuständigkeit bekam Integration innerhalb der Bundesregierung erstmals einen „Ort“. Die Institutionalisierung wirft die Frage auf, ob damit auch eine neue Politik einhergeht bzw. ob sie einen Politikwandel stimulierte. Im vorliegenden Working Paper werden Narrative, Maßnahmenforderungen und Entscheidungen sowie Prozesse der Integrationspolitik der österreichischen Bundesregierung zwischen 2008 und 2011 mit jenen zwischen 2011 und 2013 vergleichend untersucht. Die Befunde zeigen Kontinuität der gesetzlichen Grundlagen und Wandel des Narrativs sowie der Art der Politikgestaltung. Sie verdeutlichen damit Potentiale ebenso wie Grenzen des Politikwandels durch institutionelle Innovation und deren AkteurInnen. Aufbauend auf Integrationsforschung, Institutionalismus und Public Policy Studien bettet das Working Paper die Befunde in ein Erklärungsframework für institutionell generierten Politikwandel ein.

1. Einleitung

Integrationspolitik als Politik der Beseitigung von Barrieren und der aktiven Förderung von MigrantInnen auf dem Weg der sozialen, ökonomischen und politischen Teilhabe, die zugleich die Veränderungen der Mehrheitsgesellschaft in den Blick nimmt, war in Österreich lange Zeit nicht Teil des politischen Selbstverständnisses. Das Gastarbeitermodell ließ integrationspolitische Maßnahmen überflüssig erscheinen, alleine Zuwanderungs- und Arbeitsmarktregelungen steuerten den Umgang mit MigrantInnen. Erstmals in den 1990ern als eigenständige politische Herausforderung identifiziert, blieb Integration weiterhin Teil einer restriktiven Migrationspolitik. Österreich rangierte im europäischen Vergleich der Integrationspolitiken im hinteren Feld und galt hinsichtlich Staatsbürgerschaftszugang, politischer Partizipation, Familienzusammenführung, Anti-Diskriminierung und Bildungsintegration als restriktiv. Gesetze und Maßnahmen zur Förderung der gleichberechtigten Teilhabe und Integration fehlten weitgehend, Antipathie gegenüber MigrantInnen war ausgeprägt (Bauböck & Perchinig, 2006; Huddleston, Niessen, Chaoimh, & White, 2011; Kraler, 2011; Mourão Permoser & Rosenberger, 2012; Niessen, Huddleston, & Citron, 2007; Perchinig, 2009; Rosenberger & Seeber, 2011; Strasser & Tošić, 2013).

Vor diesen Hintergründen stellte die Einrichtung des Staatssekretariats für Integration (SSI) neue Weichen. Nach Jahrzehnten fragmentierter ministerieller Mehrfach- bzw. Nichtzuständigkeit bekam die Integration von MigrantInnen erstmals einen Ort in der Bundesregierung. Als Teil einer von der ÖVP veranlassten Regierungsumbildung im April 2011 wurde das Staatssekretariat beim ÖVP-geführten Bundesministerium für Inneres (BMI) angesiedelt. Die Institutionalisierung war für viele überraschend gekommen, sind Forderungen nach einem entsprechenden Staatssekretariat oder Ministerium bis dahin doch nie realisiert worden. Nun wurde die Einrichtung gleichermaßen kritisiert und willkommen geheißen: Oppositionsparteien, NGOs und wissenschaftliche ExpertInnen begrüßten grundsätzlich die institutionelle Aufwertung des Integrationsthemas, kritisierten allerdings die organisatorische Situierung des SSI im BMI, dessen polizeilicher Charakter als hinderlich für integrationspolitische Gestaltung wahrgenommen wurde. Für einen Zeitraum von zweieinhalb Jahren prägte das SSI die Integrationspolitik, bevor es Ende 2013 in ein, vom bisherigen Staatssekretär Sebastian Kurz geleitetes, Bundesministerium für Europa, Äußeres und Integration (BMEIA) migrierte. Rückblickend verkörpert das SSI eine besondere Etappe der institutionellen Entwicklung der Integrationspolitik, nämlich jene des Aufbaus spezialisierter Kompetenzen auf ministerieller Ebene. Die mit dieser Phase verbundenen Potentiale und Grenzen der Neugestaltung stehen im Zentrum der forschungsleitenden Fragestellung dieses *Working Papers*: Führt der institutionelle Wandel auch zu einem Politikwandel? Inwiefern setzte das Staatssekretariat die Integrationspolitik der SPÖ-ÖVP-Regierung in Bewegung?

Diesen Fragen ging die Forschungsgruppe INEX/Institut für Politikwissenschaft in dem vom Jubiläumsfonds der Österreichischen Nationalbank geförderten Forschungsprojekt „Ein Staatssekretariat für Integration: Integrationspolitik in Bewegung?“ (Projektnummer: 15758) nach. Das vorliegende *Working Paper* erläutert den theoretischen Rahmen der Studie, skizziert das Studiendesign und fasst zentrale Forschungsergebnisse zusammen.

2. Institutionelle Etappen österreichischer Integrationspolitik

Institutionelle Innovationen dürfen nicht als singuläres Ereignis, sondern müssen im Kontext von verschiedenen Entwicklungen betrachtet werden. Lange Zeit gab es in Österreich auf bundespolitischer Ebene nur eine geringe institutionelle Verankerung von Integrationskompetenzen. Obgleich Querschnittsagenda und damit für viele Ministerien relevant, lag die Hauptkompetenz für Migrations- und Integrationsfragen seit den 1980er-Jahren beim Bundesministerium für Inneres (Perchinig, 2009). Steigende Zuwanderung sowie intensive Politisierung durch Oppositionsparteien (Gruber, 2014; Strasser & Tošić, 2013) veranlassten die große Koalition in den 1990er Jahren, institutionelle Adaptionen von Integrationskompetenzen vorzunehmen (Umbenennung des UN-Flüchtlingsfonds in *Fonds zur Integration von Flüchtlingen*; ab 2003 *Österreichischer Integrationsfonds*, ÖIF). Im Jahre 2003 wurden die Kompetenzen des ÖIF, zusammen mit einer *Integrationsvereinbarung*, auch auf andere Zuwanderungsgruppen sowie auf ein breiteres Tätigkeitsprofil ausgeweitet (Götzelmann, 2010). Daneben kam es zur Etablierung einer Beiratsstruktur, beginnend 1998 mit dem *Integrationsbeirat* im BMI (mit VertreterInnen von NGOs, Ministerien und Sozialpartnern). Die ÖVP-FPÖ-Koalition legte diesen im Jahr 2000 mit dem *Asylbeirat* zum *Beirat für Asyl- und Migrationsfragen* zusammen und schmälerte damit sowohl die Rolle der NGOs als auch den Integrationsfokus deutlich.

Ab 2006 setzte die Koalition von SPÖ und ÖVP neue Aktivitäten: Zunächst richtete das BMI eine *Integrationsplattform* (2007) ein, in der ExpertInnen aus Ministerien, Wissenschaft und Praxis neue integrationspolitische Konzepte entwickeln sollten. Das Regierungsprogramm 2008 machte Integration zu einem prioritären Anliegen und nach zweijähriger Erarbeitungsphase wurde 2010 schließlich ein *Nationaler Aktionsplan für Integration* (NAP.I) mit insgesamt sieben Handlungsfeldern vorgestellt. Neue Beiratsstrukturen wie der „Integrationsbeirat“ (Vernetzungsgremium mit VertreterInnen aus Bundesministerien, Ländern, Gemeinden, Sozialpartnern sowie karitativen Organisationen) sowie ein *Expertenrat für Integration* (bestehend aus ForscherInnen und PraktikerInnen mit der Aufgabe der fachlichen Begleitung der Umsetzung der NAP.I Schwerpunkte) sollten konzeptionell arbeiten. Die Einrichtung eines Staatssekretariats für Integration (2011) schließlich verankerte Integration auf höchster ministerieller Ebene. Doch bereits 2013 wanderte die Integrationsagenda und wurde Teil des *Bundesministeriums für Europa, Äußeres und Integration* das Staatssekretariat als Organisationseinheit folglich aufgelöst.

Diese institutionellen Entwicklungen erlauben, die Etappe der österreichischen Integrationspolitik von 2011 bis 2013 explizit unter dem Blickwinkel des Einflusses institutioneller Rahmenbedingungen zu untersuchen. Im folgenden Abschnitt skizzieren wir die theoretischen Grundlagen für die Debatte über Einflüsse von institutionellen Innovationen auf politische Inhalte. Wir bauen dabei auf migrations- und integrationspolitische Literatur sowie auf die Institutionalismus- und *Public Policy*-Forschung auf.

3. Integrationspolitik und ministerielle Institutionalisierung – theoretische Grundlagen

Die Integration von MigrantInnen wurde aufgrund ihres Querschnittscharakter lange Zeit nicht als eigenständiges politisches Regulationsfeld betrachtet (Guiraudon, 2003), sondern blieb als Anhängsel der Zuwanderungspolitik zwischen verschiedenen staatlichen wie nicht-staatlichen Akteuren verortet (Peters, 1998). Die Illusion temporärer Migration der Gastarbeiterära ließ systematische Integrationspolitik nicht notwendig erscheinen (Wiesbrock, 2013). Spätestens seit der Jahrtausendwende hat sie sich jedoch zu einem dynamischen Politikfeld entwickelt (Borkert & Penninx, 2011; Heckmann & Schnapper, 2003). Neben den Vertiefungsschritten auf Europäischer Ebene (z.B. Entwicklung von Common Principles, Etablierung des Europäischen Integrationsfonds) intensivierten auch nationale Regierungen ihre integrationspolitischen Bemühungen. Nicht nur lässt sich die Entwicklung Nationaler Aktionspläne und neuer Integrationsmaßnahmen im gemeinsamen Trend zu „civic integration“ beobachten (Goodman, 2010; Joppke, 2007), auch neue integrationspolitische Regierungsakteure etablierten sich (Gruber, 2015).

Als analytischer Begriff wird „Integration“ vielschichtig diskutiert. Favell (2005) betont, dass die Langlebigkeit des Integrationsbegriffs geradezu seiner vielfältigen Auslegung zu verdanken ist. In der Soziologie (Durkheim, 1883/1992; Merton, 1949/1995; T. Parsons, 1951) wird Integration, im Gegensatz zu Anomie, als (gradueller) gesellschaftlicher Zusammenhalt verstanden, der sich aus einem verschränkten Zusammenwirken ihrer Einzelteile ergibt (Imbusch & Rucht, 2005). Über die Ebenen gemeinsamer Integration – prägend etwa Essers (1980) Unterscheidung struktureller, kognitiver, sozialer und identifikatorischer Ebenen – besteht jedoch keineswegs begriffliche Einigkeit. Vielmehr ist im politischen Kontext der Integrationsbegriff zum Austragungsort eines Bedeutungskampfes geworden, in dessen Verlauf er sich zum „Containerbegriff“ entwickelt hat (Perchinig, 2010), den unterschiedliche politische Lager in unterschiedlicher Form für sich verwenden. Den Bedarf an einem breit akzeptierten Integrationsbegriff zeigt aber nicht nur die begrifflich-konzeptionelle Forschung in den letzten 15 Jahren, sondern auch ihre enge Verschränkung mit dem Anspruch der Politik, über praxisnahe Modelle von Integration zur Gestaltung politischer Maßnahmen sowie deren Monitoring zu verfügen (Ager & Strang, 2008; Bijl & Verweij, 2012; Castles, 2002; EUMC, 2005; Eurostat, 2011).

Zieht man die auf Europäischer Ebene als gemeinsame Grundprinzipien (ER, 2004) formulierten Eckpunkte heran, so lässt sich Integration von MigrantInnen als ein dauerhafter und mehrseitiger Prozess gegenseitiger Annäherung zwischen MigrantInnen, Aufnahmegesellschaft und Staat verstehen. Dieser Prozess umfasst die Inklusion und Akzeptanz von MigrantInnen in den Institutionen, Relationen und Statuspositionen der Aufnahmegesellschaft sowie für Zugewanderte das Erlernen von Kernkompetenzen, den Erwerb von Rechten und persönlicher Beziehungen und die Identifikation bzw. Zugehörigkeit in der Aufnahmegesellschaft (Heckmann, 2005, p. 18). Da in Integrationsprozessen sämtliche darin involvierten Seiten transformiert werden, sprechen manche AutorInnen auch von „postmigrantischen“ Verhältnissen. Diversität wird als Normalzustand verstanden und traditionellen Dichotomien wie Inländer/Ausländer, autochton/allochton, westlich/nicht-westlich gegenübergestellt (Yildiz, 2014). Werden Mehrheiten und Minderheiten selbst als heterogen und nicht essentialistisch verstanden, so werden auch Integrationsprozesse als multiple Verschränkungen unterschiedlicher Hintergründe erkennbar, statt als Assimilation von Minderheiten in ein fixes Konzept von Mehrheit.

Die politikwissenschaftliche Forschung zur Integrationspolitik konzentrierte sich bislang vor allem auf integrationspolitische Inhalte (Freeman, 2004; Heckmann & Schnapper, 2003; Joppke & Morawska, 2003; Zincone, Penninx, & Borkert, 2011) sowie auf bestimmte Instrumente wie Integrationstests (Carrera & Wiesbrock, 2009; Goodman, 2010; van Oers, Ersbøll, & Kostakopoulou, 2010). Hinsichtlich der Rolle von Akteuren wurde auf die Bedeutung lokaler Autoritäten sowie NGOs und karitativer Einrichtungen (Caponio & Borkert, 2010) sowie auf Parteien als Quelle der Politisierung hingewiesen (Kriesi et al., 2006; Triadafilopoulos & Zaslove, 2006). Vergleichsweise geringe Aufmerksamkeit erfuhr die Frage, welche Rolle institutionelle Akteure auf Ebene nationaler Regierungen für die Gestaltung von Integrationspolitiken spielen (e.g. Marthaler, 2008; Michalowski, 2007; Sainsbury, 2012).

Die vorliegende Studie knüpft an Forschung zu Institutionalismus und *Public Policy* an, v.a. an Arbeiten, die institutionelle Akteure in den Blick nehmen (Cahn, 2012; Fligstein, 1997; Garud, Hardy, & Maguire, 2007; Hwang & Colyvas, 2011; Jackson, 2010; Powell & DiMaggio, 1991). Veränderungen institutioneller Rahmenbedingungen wie neue institutionelle Akteure und Kompetenzen werden hier als Quelle für Politikwandel diskutiert, da sie einerseits Raum und Erwartung für Innovation schaffen (Schout & Pereyra, 2011; Stromquist, 1998), andererseits Druck auf die Legitimierung institutioneller Leistungen erzeugen (Egeberg, 2003; Selznick, 1957; Suchman, 1995). Politikwandel kann sich dabei sowohl auf die Politikgestaltung als auch auf politische Diskurse und Maßnahmen beziehen (Béland, 2009; Bemelmans-Videc, Rist, & Vedung, 2010; Gordon, Lewis, & Young, 1977; Hall, 1993; Peters & Van Nispen, 1998). Für Ausmaß und Form des Einflusses institutioneller Veränderung auf Politikwandel spielen jedoch auch kontextuelle Faktoren eine Rolle. Scharpf (2000) unterscheidet hier zwei Gruppen: Einerseits institutionelle Faktoren wie die horizontale/vertikale Kompetenzverteilung von Regierungsmacht, die Art des neu eingerichteten Akteurs oder die bisherigen institutionellen Arrangements. Andererseits nicht-institutionelle Faktoren wie Charakteristika des Politikfeldes (Neuigkeit, Querschnittscharakter, Kontroversität) oder die ideologischen bzw. strategischen Motive der treibenden Akteure für eine Institutionalisierung (Boyle, 1999; Massey & Huitema, 2013; May, 1991).

Gegenstand dieser Untersuchung ist der neue institutionelle Akteur, das *Staatssekretariat für Integration* (SSI). Ein Akteur, der bisherige Verantwortlichkeiten des BMI für Integrationspolitik bündelte und gleichzeitig in einem Kontext mit ausgeprägter horizontaler und vertikaler Kompetenzaufteilung mit starken Rollen anderer Ministerien sowie lokaler Autoritäten und Nicht-Regierungs-Organisationen zu agieren hatte. Dieser Kontext entspricht den Eigenschaften des Politikfeldes Integration als Querschnittsmaterie sowie als öffentlich wie politisch kontrovers diskutiertes Feld. Geleitet von der ÖVP, bewegte sich das SSI innerhalb einer wertkonservativ-wirtschaftsliberalen Grundhaltung und einem gestiegenen Wettbewerbsdruck durch Parteien wie FPÖ oder Grünen, die bislang stärker mit dem Integrationsthema assoziiert wurden. Diese Rahmenbedingungen gilt es bei der Beschreibung und Erklärung der Art und Reichweite des Politikwandels zu berücksichtigen.

4. Projektdesign

Entlang der theoretischen Vorannahmen wurden das Studien-Design und die Auswahl der Untersuchungsmaterialien strukturiert. Der Einfluss institutioneller Veränderungen auf die Integrationspolitik wurde durch den Vergleich von zwei Politikphasen der 24. Legislaturperiode des Österreichischen Nationalrates vorgenommen: Phase I vor (10/2008-04/2011) und Phase II nach der Einrichtung des Staatssekretariats (04/2011-10/2013). Bei konstanten Kontextbedingungen (Parteienwettbewerb, Regierungskonstellation, Migrationsentwicklung) erlaubte dieser Vergleich die Identifizierung von Institutionalisierungseffekten auf die Integrationspolitik. Der erwartete inhaltliche Politikwandel wurde entlang von drei Analyseebenen untersucht:

Politikgestaltung: Untersucht wurde, mit welchen Instrumenten Integrationspolitik entwickelt wird, welche Akteure darin eingebunden sind und welche organisatorischen Normen diesen Politikgestaltungsprozess leiten (Gordon, et al., 1977; W. Parsons, 2001)

Narrativ: Auf Basis einer Narrativanalyse (Roe, 1994; Shanahan, Jones, & McBeth, 2011) wurden die Kernelemente des integrationspolitischen Narratives untersucht. Codierte wurden jene erzählerischen Mittel (Settings, Plots und Charaktere), mit denen ein gewünschtes Politikresultat kommuniziert und zu einem schlüssigen Ganzen verbunden werden sollen.

Maßnahmen-Forderungen und gesetzliche Entscheidungen: Mit einer *Claims-* und Dokumentenanalyse (Altheide, 1996; Koopmans, Statham, Giugni, & Passy, 2005) wurden integrationspolitische Forderungen der Bundesregierung sowie Bundesgesetze untersucht, mittels derer die Regierung ihre Schwerpunkte und Positionen im Politikfeld Integration zum Ausdruck bringt (Birkland, 2011; Peters & Van Nispen, 1998; van der Doelen, 1989). Die Codierung differenzierte nach Akteuren, Zielgruppen, Forderungsinhalten, Integrationsdimensionen und Formen der Politikgestaltung.

Die für diese drei Analyseebenen benötigte Datengrundlage basiert auf folgenden Materialien:

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

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

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

Der Vertiefung und Validierung der Befunde dienen die seit 2011 erscheinenden Integrationsberichte sowie ministerielle Informationsmaterialien. Schließlich wurden in ExpertInnen-Interviews mit VertreterInnen des Bundesministerium für Inneres, des Staatssekretariats sowie des Österreichischen Integrationsfonds die Hintergründe des Institutionalisierungsprozesses beleuchtet und die Analysebefunde eingeordnet. Eine für diesen Zweck erstellte Chronologie zentraler institutioneller und inhaltlicher Entwicklungen kontextualisiert die empirischen Befunde (<http://www.governing-integration.at>).

5. Ergebnisse: Integrationspolitik zwischen Wandel und Kontinuität

Die Forschungsergebnisse zum Politikwandel der Bundesregierung umfassen drei zentrale Bereiche: a) Veränderungen der Politikgestaltung und im Reden über Integration in Richtung mehr Offenheit und Liberalität, b) Kontinuität der politischen Forderungen und Entscheidungen sowohl hinsichtlich der darin adressierten Integrationsschwerpunkte als auch der fortgesetzten Ausrichtung bisher restriktiver Regelungsbereiche sowie c) inhaltliche Auslassungen und Nicht-Thematisierung einzelner Integrationsdimensionen. Diese Befunde werden im Folgenden ausgeführt.

5.1. Veränderungen im Regieren und im Reden

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

Institutionalisierung durch Abgrenzung

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

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

Dieses Statement argumentiert die organisatorische Trennung von *Migration* und *Integration*, der zufolge die Zuständigkeit für Integration dem SSI zukam, jene für Migration und Asyl im BMI verblieb. Diese Abgrenzung trug dazu bei, innerhalb der Bundesregierung Integration aufzuwerten und es nach außen, gegenüber der medialen und zivilen Öffentlichkeit als eigenständiges Handlungsfeld sichtbar zu machen. Die Trennung ermöglichte dem SSI, sich von langjährigen Konflikten und negativen Deutungen freizuspielen und so eine positive Etablierung sowohl des Repräsentanten als auch des Politikbereiches zu begünstigen. Der Fokus auf ‚soft policies‘, die sich vom polizeilichen Zugang zu Migration abheben, erlaubte auch liberale Präferenzen der WählerInnenschaft anzusprechen. Ein dialogorientierter, an Vernetzung ausgerichteter Stil sowie das Regieren mittels zivilgesellschaftlicher Initiativen und Projekten prägten das Auftreten des Staatssekretärs.

Das Politikfeld Integration formierte sich durch seine Entkoppelung von Migration und Asyl, allerdings nicht ohne Ambiguitäten zu produzieren. Zum einen versperrt die Trennung den Blick auf integrationspolitische Notwendigkeiten der abgetrennten Politikbereiche. Dies wurde und wird gegenwärtig in der Asylthematik deutlich: Darin stellen sich angesichts länger dauernder Verfahren und der Bewältigung hoher Flüchtlingszahlen integrationsrelevante Heraus-

forderungen noch bevor der Aufenthaltsstatus geklärt ist. Aber auch für die Integration anerkannter Flüchtlinge fehlen flächendeckende Modelle (ausführlich dazu AgendaAsyl, 2013).¹ Zum anderen praktizierte die Bundesregierung selbst nicht durchgängig die Abgrenzung von Integration und Migration: So wurde die Reform der Zuwanderungskriterien im Jahr 2011 mit dem Ziel einer höheren Integrationsfähigkeit der Zugewanderten begründet, und auch das Prinzip „Deutsch vor Zuzug“ (also der Erwerb von Sprachkenntnissen vor der Einwanderung) verknüpft beide Bereiche. Migrationspolitische Regeln haben also bereits Einfluss auf Integration, sind somit ihrerseits bereits Integrationspolitik ebenso wie integrationspolitische Ziele Einfluss auf legislative Gestaltung der Migrationskontrolle haben (Balch & Geddes, 2012).

Während sich das SSI als zentraler Ort für die Integrationsagenda etablierte, blieben die rechtlichen und budgetären Kompetenzen verstreut. Als Staatssekretariat verfügte es über keine legislativen Zuständigkeiten, die finanziellen Ressourcen verblieben größtenteils in den jeweiligen Fachministerien. Herausforderungen der Arbeitsmarktintegration wurden weiterhin vom *Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz* (BMAK), Herausforderungen der Sprach- und Bildungsintegration vom *Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur* (BMUKK) bearbeitet und auch der für Integration relevante Staatsbürgerschaftszugang und die politischen Partizipationsrechte blieben in der Kompetenz des BMI. Die organisatorische Stellung machte das SSI zur koordinierenden und impulsgebenden Instanz, die für Innovationen aber weiterhin auf die Unterstützung anderer Ministerien angewiesen blieb.

ExpertInnenorientierung

Nicht nur die Etablierung des Feldes durch die Grenzziehung gegenüber Migration und Asyl war neu, es änderte sich auch die Form der Politikgestaltung. Kennzeichen ist, die Integrationsagenda stärker als bisher in die Hände von ExpertInnen zu legen. Der im Jahre 2010 ins Leben gerufene *Expertenrat für Integration* wurde Ideenlieferant und erarbeitete, aufbauend auf dem NAP.I, konkrete Politikvorschläge. In diesem als technokratisch bezeichneten Modell einer wissenschaftlich begleiteten Politik bekommen ExpertInnen eine zentrale Rolle in der Problemdefinition und der Erarbeitung von Problemlösungen, während politische EntscheiderInnen Ziele formulieren und den Output vermitteln (Scholten, Entzinger, & Penninx, 2015, p. 5).

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

Vermittlungsorientierung

Das SSI übernahm die Funktion der Regierungsstimme in diesem Politikfeld. Die Vermittlung der Regierungsarbeit durch das SSI nahm im Vergleich mit den Aktivitäten des BMI in Phase I markant zu. Beobachtbar ist dies am Anstieg von Presseaussendungen (OTS) über Tätigkeiten

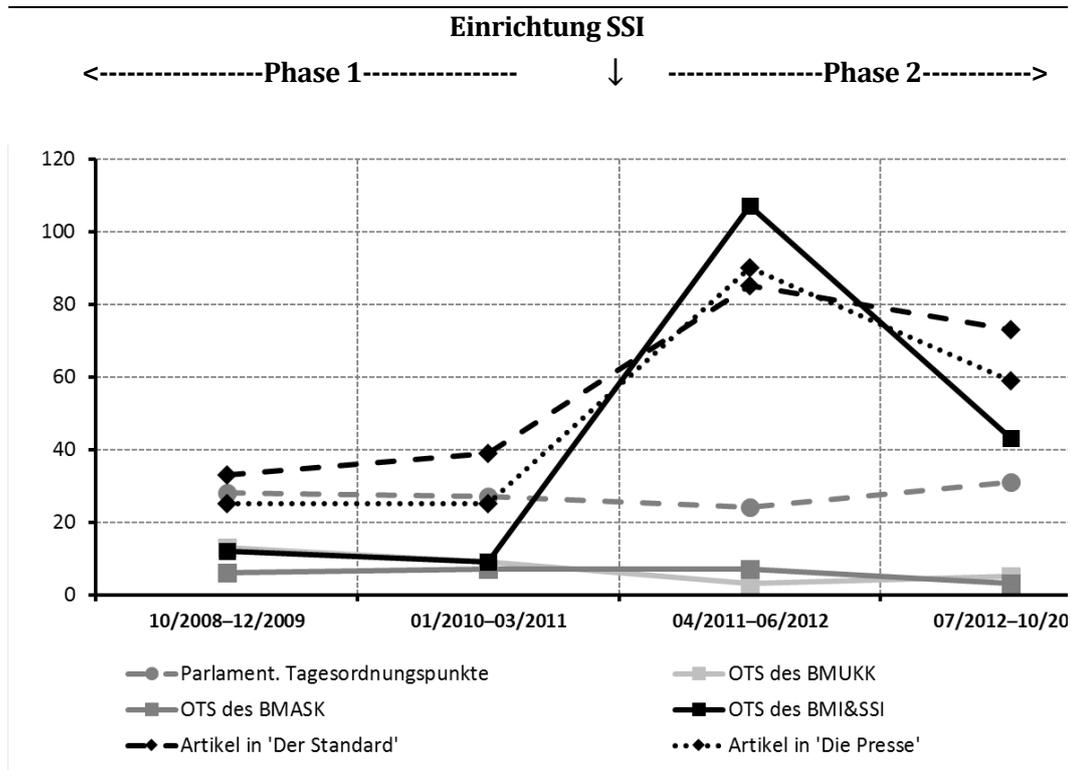
¹ Die Präsentation eines 50 Punkte umfassenden Maßnahmenplans für die Integration von AsylwerberInnen durch das BMEIA im November 2015 zeigt, dass hier inzwischen Handlungsbedarf erkannt wurde. Im Aktivitätszeitraum des Staatssekretariats für Integration war dies noch kein Thema gewesen.

und Positionen des SSI sowie an der gestiegenen medialen Regierungspräsenz zu Integration in den untersuchten Medien (Die Presse, Der Standard). Diagramm 1 verdeutlicht, dass die erwarteten Dynamiken nicht im *parlamentarischen Raum* stattfanden. In Plenardebatten des Nationalrats kam es zu keinem Anstieg von Tagesordnungspunkten zu Integration, vielmehr konzentrierte sich die Artikulation auf *öffentliche Auftritte* und *mediale Kommunikation*.

Wie Diagramm 1 ebenfalls zeigt, sind die medialen Vermittlungsbemühungen (gemessen an Presseaussendungen) von BMUKK und BMASK in beiden Phasen auf niedrigem Niveau geblieben. Diese Befunde weisen darauf hin, dass die ebenfalls für Integration relevanten SPÖ-geführten Ministerien dem SSI die Rolle der Regierungsstimme weitgehend überließen. Regierungsinterne Kontroversen fanden lediglich im Bildungsbereich öffentlich statt wo etwa bei der Sprachförderung sowie der Gestaltung des Schulpflichtpakets unterschiedliche Positionen artikuliert wurden. Aber auch der Staatssekretär selbst sorgte für Verstimmungen, die SPÖ kritisierte etwa dessen prominente Rolle in der Kampagne *Zusammen Österreich* als Form der Selbstvermarktung (Die Presse, 18.10.2012).

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

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



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

Neue Integrationserzählung

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

Um zu beantworten, wie sich dieses Narrativ im Regierungsdiskurs niederschlägt, wurden sämtliche codierten Plots der Narrativanalyse entlang der analytischen Achsen ökonomisch/kulturell bzw. liberal/restriktiv angeordnet. Auf Basis dieses Analyserahmens zeigen sich folgende Verschiebungen.

Ökonomisch/kulturell: Die meritokratische Rede fokussierte auf Bildungs- und Erwerbsintegration und gab *ökonomischen* Zugängen neuen Stellenwert. Zwar waren ökonomische Erzählelemente auch im Regierungsdiskurs in Phase I zu finden, etwa in Verweisen auf die „Zukunftssicherung des Sozialsystems“ oder die „Nutzung vorhandener Potenziale für den Wirtschaftsstandort“. Phase II bündelt diese Elemente jedoch in einem plakativen Narrativ und verdichtet es zum regierungspolitischen Orientierungsrahmen. Ergänzt um Leistungsforderungen im Bereich des ehrenamtlichen Engagements und des sozialen Nahbereichs wurde damit ein Ansatz des individuellen *Empowerments* präsentiert, der zur Entviktimisierung von MigrantInnen beitragen sollte. Gleichzeitig trug dieser Ansatz aber auch die Problematik meritokratischer Gesellschaftspolitik in den Integrationsbereich, u.a. Individualisierung kollektiver Benachteiligungen, Erfolgs- statt Aufwandsgratifikation, Ethnisierung sozialer Problemlagen (Degele & Winker, 2011; Gruber, 2016; Hormel, 2013; McNamee, 2014).

Kulturelle Integrationsperspektiven waren im meritokratischen Narrativ vordergründig nicht enthalten. Doch bei näherer Betrachtung zeigen sich auch nach 2011 kulturelle Elemente wie Forderungen nach Akkulturationsleistungen (Spracherwerb), der Übernahme der österreichischen Rechts- und Werteordnung sowie der Entwicklung eines „Österreich-Bewusstseins“, teilweise verknüpft mit dem Leistungsnarrativ, teilweise davon losgelöst (siehe dafür Gruber & Mattes, 2015; Gruber, Mattes, & Stadlmair, 2016).

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

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

Diagramm 2: Erzählelemente des Regierungsdiskurses zwischen liberaler/restriktiver und kultureller/ökonomischer Tendenz

2008	2009	2010	2011	2012	2013
Integration hilft der Standort-Verbesserung Österreichs					
Interkulturellen Austausch der Identitäten fördern					
Diskriminierung abbauen / Chancengleichheit erreichen					
Vielfältige, bunte Gesellschaft ein Gewinn					
Integration als Chance für das Sozialsystem					
Toleranz und gegenseitigen Respekt fördern					
Integration positiv besetzen					
Österreich ist Einwanderungsland					
MigrantInnen haben Österreichische Werte anzunehmen					
Integrationsprobleme und -defizite deutlicher ansprechen					
Migration belastet Sozialsystem & Wirtschaftsstandort					
Anerkennung der Rechtsordnung härter durchsetzen					
Strengere Zuwanderungspolitik					
Fehlende Integration ist Sicherheitsrisiko					
Kulturprobleme & "Kulturdelikte"					

"Integration durch Leistung"

ökonomisch	kulturell
------------	-----------

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

5.2. Auf vertrauten Pfaden – Maßnahmenforderungen und Gesetze

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

Aktives Claimsmaking in bekannten Schwerpunkten

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

Phase II hingegen nahmen staatsbürgerschaftsbezogene Forderungen bei der Novellierung des Staatsbürgerschaftsrechts (2013) zu.

Pfade und Interessen machen Gesetze

Auch in den beschlossenen Gesetzen zeigt sich Kontinuität (Diagramm 4 – Anhang). Die Bereiche Bildung, Arbeit, Fremden- bzw. Asylrecht sowie Gender/Familie weisen in der gesamten Legislaturperiode integrationsrelevante Gesetzesaktivitäten mit zum Teil direkten Bezügen auf. Dies lässt sich zum einen auf die Natur des Gesetzgebungsprozesses zurückführen, der – anders als politische Narrative – einen Zyklus aus langfristiger Diskussion, Vorbereitung und Betreuung durch die legislativen Etappen verlangt. Die Befunde unterstreichen aber auch die Wirksamkeit legislativer Pfade: Die in der Einleitung skizzierten integrationspolitischen Schritte der Bundesregierung vor 2011 schufen einen Rahmen, der sowohl die inhaltlichen Schwerpunkte (NAP.I) als auch die Unterstützung durch Wissenschaft, Stakeholder, Länder und Kommunen (Experten- und Integrationsbeirat) verankerte. Zudem ließ der gemeinsame Hintergrund von BMI und SSI als ÖVP-geführte Institutionen keine ideologischen Unterschiede entstehen, die sich in der Gesetzgebung hätten niederschlagen können.

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

Zieht man die vom MIPEX-Framework für Österreich bisher als restriktiv beurteilten Integrationsdimensionen wie Bildungsintegration, Familienzusammenführung, Anti-Diskriminierung, Staatsbürgerschaftszugang und politische Partizipation (Niessen et al. 2007, Huddleston et al. 2011) heran, so blieb der gesetzliche Politikwandel bescheiden: Schritte in Richtung Liberalisierung lassen sich im bildungspolitischen Bereich erkennen (Ausbau von Sprachförderangeboten, schulischer Unterstützung aber auch Erwachsenenbildung und Hochschulzugang bzw. Nostrifikationserleichterung). Hingegen standen bei der Familienzusammenführung Erleichterungen beim Arbeitsmarktzugang im Gegensatz zu Verschärfungen bei Sprachvoraussetzungen für Drittstaatsangehörige. In puncto Anti-Diskriminierung kam es zwar zu Reformen des Gleichbehandlungsrechts und des Öffentlichen Dienstrechts, explizite Adressierung von MigrantInnen erfolgte allerdings nur im Zuge der gesetzlichen Öffnung der Freiwilligenarbeit (wie in Feuerwehren) für Drittstaatsangehörige. Im Staatsbürgerschaftsrecht änderte die Einführung einer beschleunigten Einbürgerungsmöglichkeit nach sechs Jahren für „ausgezeichnet Integrierte“ wenig am grundsätzlich restriktiven Zugang. Und bei politischen Partizipationsmöglichkeiten blieben gesetzliche Veränderungen überhaupt aus. Es bestehen also weiterhin Liberalisierungsdefizite – im MIPEX-Vergleich von 2014 rangiert Österreich nach wie vor im Mittelfeld aller EU-Staaten (14. Platz) und damit hinter westeuropäischen Einwanderungsländern vergleichbarer Größe wie Schweden, Portugal, Finnland, Dänemark oder den Niederlanden.

5.3. Auslassungen der Integrationspolitik

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

Integration ohne Mehrheit?

Wie in Abschnitt 3 diskutiert, wird der Integrationsbegriff als mehrseitiger Prozess der Verschränkung von verschiedenen autochthonen und allochthonen Personengruppen als auch der staatlichen Institutionen verstanden. Wird Integrationspolitik, wie vom SSI, unter einem Leistungsgesichtspunkt behandelt, so führt dies folglich zur Frage: Wer hat welche Leistung im Zuge des Integrationsprozesses zu erbringen? Bewertet man die zwischen 2011 und 2013 geforderten und umgesetzten Maßnahmen hinsichtlich dieser Adressierung, so zeigt sich ein augenfälliger Befund. Maßnahmen sprechen drei Gruppen an: Zum überwiegenden Teil MigrantInnen als individuelle TrägerInnen von Rechten und Pflichten in Eigenverantwortung für ihre Integration; in zunehmenden Ausmaß auch die Politik als zuständige Instanz, um migrantische Leistung zu ermöglichen und zu fördern; und schließlich in begrenztem Maß soziale Gatekeeper, als Verantwortliche für die Berücksichtigung/Umsetzung von Integrationspolitik (z.B. KindergärtnerInnen, LehrerInnen, ArbeitgeberInnen). Eine direkte Adressierung der Mehrheitsgesellschaft in Gesetzen blieb hingegen die Ausnahme. Sie wurde nur im Narrativ mit dem Begriff der Beidseitigkeit von Integration in die Pflicht genommen, während Maßnahmen die Hauptleistung bei MigrantInnen und der Politik sahen. Damit kam der Mehrheit lediglich die Rolle zu, individuelle Leistungen von MigrantInnen anzuerkennen ohne selbst integrierend zu agieren. Zu den wenigen Ansätzen für Bewusstseinsbildung der Mehrheitsgesellschaft zählten die Informationskampagne Zusammen Österreich an österreichischen Schulen, in der beruflich erfolgreiche MigrantInnen als „IntegrationsbotschafterInnen“ präsentiert wurden ebenso wie Maßnahmen des Islam-Pakets (z.B. Islam-Landkarte, Islam-ABC, Tage der offenen Tür in Moscheen). Langfristig braucht es aber eine breitere Adressierung und Involvierung der Mehrheitsgesellschaft sowie die Herausbildung eines Selbstverständnisses als Integrationsland, damit bestehende Integrationsbemühungen nicht ins Leere laufen. Wie die Erfahrungen der in den letzten Jahren zugenommenen Konflikte um Asylunterbringungen zeigen, kann die Einbindung der Bevölkerung in Entscheidung und Umsetzung erheblich zu deren Erfolg und Akzeptanz beitragen, aber auch helfen, soziale Barrieren zwischen Personengruppen abzubauen.

Anti-Diskriminierungspolitik

Dass Integrationspolitik die Beseitigung rechtlicher und sozialer Diskriminierungen bedeutet, gilt neben anderen auch für die migrationsrelevanten Merkmale der Herkunft, Nationalität oder Hautfarbe. Diskriminierung kann auf unterschiedlichen Wegen bekämpft werden, etwa durch Maßnahmen zur Bewusstseinsbildung, über rechtliche Gleichstellung bis hin zu positiver Diskriminierung. Die integrationspolitische Bilanz nach 2011 ist hinsichtlich Anti-Diskriminierungs-Maßnahmen bescheiden. Ausnahmen zur rechtlichen Gleichstellung waren die gesetzliche Öffnung der Freiwilligenarbeit für Drittstaatsangehörige und Anpassungen des Öffentlichen Dienstrechts. Die Novellierung des Gleichbehandlungsgesetzes wurde hingegen nicht aus migrationspolitischen Motiven, sondern als Umsetzung von EU-Richtlinien verabschiedet, jene des Verhetzungsverbots im Strafgesetzbuch unter Gesichtspunkten der Terrorbekämpfung vorgenommen. Maßnahmen im Sinne der affirmative action, d.h. „Methoden

der präferenziellen Behandlung“ bzw. der expliziten Förderung von MigrantInnen mit dem Ziel der Gleichbehandlung (Kaloianov 2012), fehlten und wurden in Wortmeldungen des Staatssekretärs als „leistungsfeindlich“ abgelehnt (Sebastian Kurz in Die Presse, 26.08.2011).

Gerade vor dem Hintergrund wachsender ausländerfeindlicher bzw. spezifisch islamophober, antisemitischer und antiziganistischer Tendenzen (ECRI, 2015) kommt diesem Punkt jedoch besonderes Augenmerk zu. Das Integrationspotential der strukturellen Eingliederung von Minderheiten in Bildungs- und Erwerbssystemen stößt dann an Grenzen, wenn rassistische oder xenophobe Grundstrukturen ignoriert werden. Erfahrungen aus geschlechterpolitischen Entwicklungen machen bis heute deutlich, dass Gleichberechtigung mehr benötigt als die bloße Öffnung sozialer Systeme für bisher exkludierte Gruppen. Mentale und emotionale Integrationshindernisse der Mehrheitsgesellschaft offensiv zu adressieren und pro-aktive Förderung benachteiligter Personengruppen zu intensivieren, bilden wesentliche politische Instrumente.

Politische Rechte

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

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

6. Integrationsland Österreich? Zusammenfassung und Ausblick

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

Mit dieser Bewegung geht aber nicht zugleich eine umfassende inhaltliche Neuausrichtung einher. Vielmehr fällt die große Diskrepanz zwischen dem Wandel in der Rede und der Kontinuität der Entscheidungen auf: Mit einem neuen Narrativ bündelte das SSI diskursiv die bestehenden Schwerpunkte unter einem gemeinsamen Dach, ökonomische und kulturelle Erzählelemente wurden mit einem liberalen Grundgedanken verbunden. Die gesetzlichen Aktivitäten weisen hingegen auf den Einfluss legislativer Pfade hin; Kontinuität sowohl der Forderungen als auch der Beschlüsse, der Schwerpunkte sowie der Kriterien für Integration. Bislang restriktiv geregelte Bereiche erfuhren dadurch kaum eine Liberalisierung.

Zusammengefasst bestätigen diese Befunde die in der Literatur zu Institutionalismus diskutierten Potentiale neuer institutioneller Akteure für die Stimulation von Politikwandel, verweisen aber auch auf die Bedeutung institutioneller wie nicht-institutioneller Rahmenbedingungen. So dokumentieren die Ergebnisse einerseits die intrinsischen Anstrengungen des SSI als neuem institutionellem Akteur, Innovation in Gang zu setzen und Legitimität zu gewinnen indem im neu abgegrenzten Politikfeld Integration eine neue Form der Politikgestaltung und ein neuer Diskurs etabliert wurden. Zum anderen verdeutlichen sie, dass Reichweite und Richtung des Politikwandels nur vor dem Hintergrund jener Kontextbedingungen zu verstehen sind, unter denen dieser Akteur agiert: die ideologischen und strategischen Motive der ÖVP in einem lange durch Kontroversialität geprägten Politikfeld, die Stellung des SSI in der horizontalen Kompetenzverteilung zwischen den Bundesministerien und nicht zuletzt die Wirksamkeit legislativer Pfade – diese Bedingungen hatten entscheidenden Einfluss auf die Befunde zu Kontinuität und Wandel der Integrationspolitik der Bundesregierung zwischen 2011 und 2013.

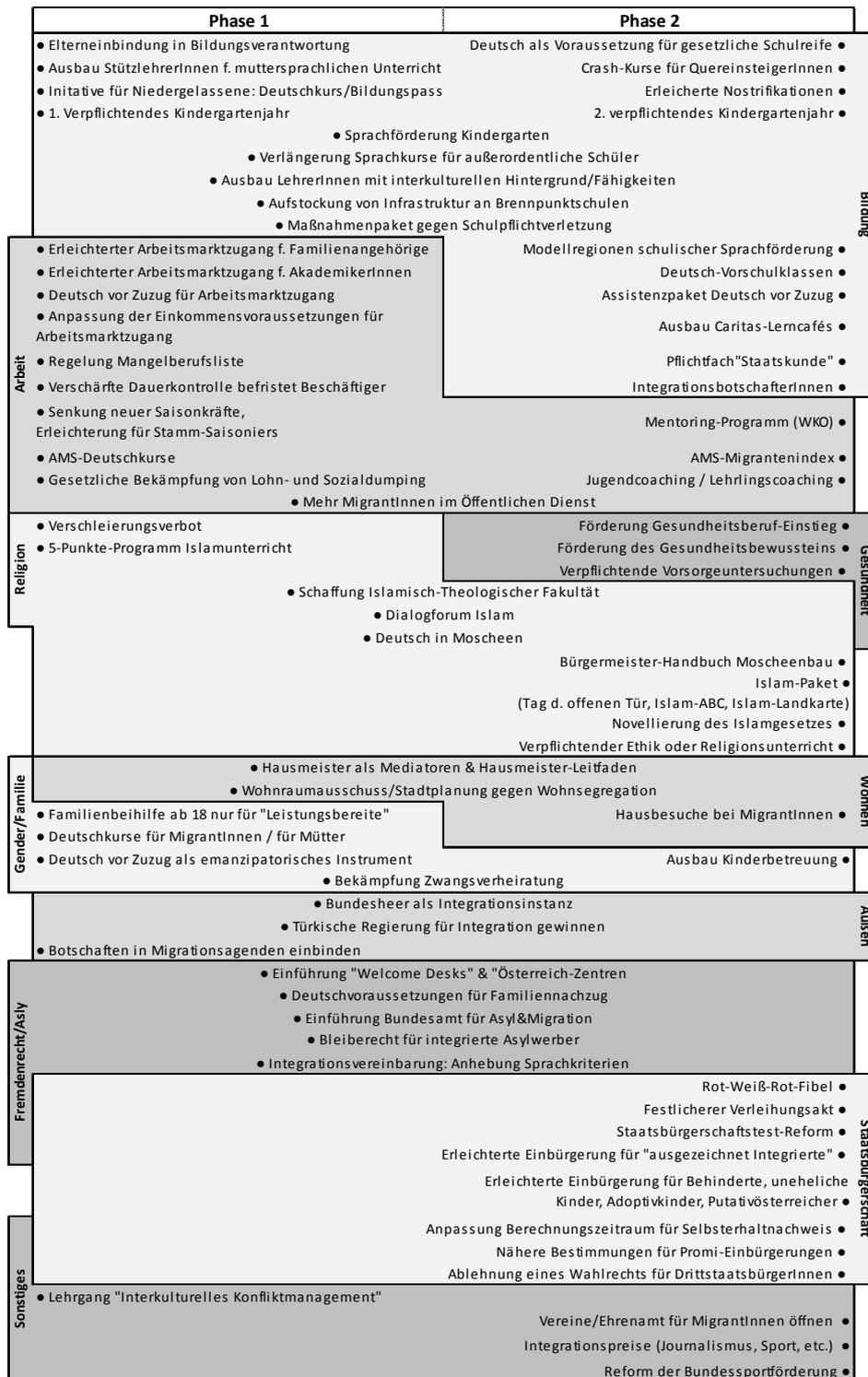
Diese Befunde erlauben folgenden Ausblick: Nach Jahren der Zurückhaltung hat die Bundespolitik ein Bekenntnis zum Einwanderungsland Österreich abgegeben; aus diesem Bekenntnis resultiert, dass Österreich in Zukunft auch ein Integrationsland werden müsse – sollten gesellschaftlicher Zusammenhalt gesichert, Chancengleichheit gewährleistet und die Potenziale einer diversen Gesellschaft genutzt werden. Die Institutionalisierung der Integrationspolitik war ein wichtiger Schritt, der die Problemaakzeptanz unterstreicht ebenso wie die einseitig negativ konnotierte Form des Sprechens über Migration und MigrantInnen bricht.

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

Nicht zuletzt darf aber die aktive Einbindung der Mehrheitsgesellschaft in Integrationsanforderungen nicht ausbleiben. Im Sinne des mehrseitigen Integrationsprozesses ist die Gesellschaft gefordert, Leistungen von MigrantInnen und Politik nicht bloß anzuerkennen, sondern Integration als ein gemeinschaftliches Projekt aller involvierten Gruppen zu verstehen und daher selbst aktiv die (soziale) Integration der Gesellschaft zu unterstützen sowie den Wandel offensiv mitzutragen. Andernfalls werden getrennte Lebenswelten und die Wahrnehmung des Nebeneinanders weiterhin den Umgang mit Diversität prägen.

Dass die Integrationspolitik der Bundesregierung, trotz ihrer Institutionalisierung auch Brüche hat, zeigt die Entwicklung der letzten Jahre: Mit dem Wechsel des Staatssekretariats für Integration in das BMEIA war anfänglich ein Rückgang der öffentlichen Präsenz von Integration zu Gunsten außen- und europapolitischer Agenden zu beobachten. Im Zuge der seit 2015 intensivierten Flüchtlingszuwanderung zeigt sich jedoch auch eine verstärkte Positionierung in asylpolitischen Fragen, die neben einem neuen 50-Punkte-Maßnahmenplan für die Integration von Asylberechtigten auch wieder einen schärferen Ton in Bezug auf Integrationsunwilligkeit aufweist. Ähnliches gilt für die durch Auftragsstudien des BMEIA angestoßene Debatte zur Rolle islamischer Kindergärten in Österreich. Diese vom Integrationsministerium ausgelösten Debatten unterstreichen die hier vorgelegten Studienbefunde einer Entkoppelung von diskursiver und gesetzlicher Ebene. Diskursive und symbolpolitische Äußerungen – ob versachlichend oder polarisierend – sind weiterhin rascher und flexibler zu verändern als legislative Strukturen. Ob auf legislativer Ebene eine weitere Entwicklung in Richtung zunehmender Integration stattfinden wird, wird nicht zuletzt von künftigen regierungspolitischen Konstellationen abhängen und bleibt daher weiteren Analysen vorbehalten.

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



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

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

	2009	2010	2011	2012	2013
Bildung	<ul style="list-style-type: none"> > 15a-Vereinbarung: Einführung halbtägiges verpflichtendes Kindergartenjahr > BerufsausbildungsG > SchulorganisationsG 	<ul style="list-style-type: none"> > 15a-Vereinbarung: Förderung von Lehrgängen für Erwachsene in Basisbildung/Grundkompetenzen > SchulorganisationsG > SchulorganisationsG > 15a-Vereinbarung: verpflichtende Sprachförderung in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen > SchulpflichtG 1985 und BildungsdokumentationsG > Facharbeiter-Ausbildungsinitiative-G 2013 > 15a-Vereinbarung: Ausbauganztagiges Schulkommen 	<ul style="list-style-type: none"> > 15a-Vereinbarung: halbtägiges verpf. Kindergartenjahr > SchulorganisationsG > 15a-Vereinbarung: verpflichtende Sprachförderung in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen > SchulpflichtG 1985 und BildungsdokumentationsG > Facharbeiter-Ausbildungsinitiative-G 2013 > 15a-Vereinbarung: Ausbauganztagiges Schulkommen 	<ul style="list-style-type: none"> > 15a-Vereinbarung: halbtägiges verpf. Kindergartenjahr > SchulorganisationsG > 15a-Vereinbarung: verpflichtende Sprachförderung in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen > SchulpflichtG 1985 und BildungsdokumentationsG > Facharbeiter-Ausbildungsinitiative-G 2013 > 15a-Vereinbarung: Ausbauganztagiges Schulkommen 	<ul style="list-style-type: none"> > 15a-Vereinbarung: halbtägiges verpf. Kindergartenjahr > SchulorganisationsG > 15a-Vereinbarung: verpflichtende Sprachförderung in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen > SchulpflichtG 1985 und BildungsdokumentationsG > Facharbeiter-Ausbildungsinitiative-G 2013 > 15a-Vereinbarung: Ausbauganztagiges Schulkommen
Arbeit und Soziales	<ul style="list-style-type: none"> > 12. ÄrzteG-Novelle > Ausländerbeschäftigungsg (I+II) und Arbeitslosenversicherungsg 1977 > GuKG-Novelle 2003 > Sozialrechts-Änderungsg 2003 (I+II) > Bauarbeiter-Ultaubs-&Abfertigungsg > Dienstrechts-Novelle 2009 	<ul style="list-style-type: none"> > Sozialversicherungs-Änderungsg 2010 > Dienstrechts-Novelle 2011 > Sozialrechts-Änderungsg 2011 > Sozialversicherungs-Änderungsg 2010 > Gewerbeordnung 1934 > 15a Vereinbarung über eine bundesweite bedarfsorientierte Mindestsicherung > ZDG-Novelle 2010 > Europäische Sozialcharta > Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsg > Notaratsordnung > Arbeitskräfteüberlassungsg 	<ul style="list-style-type: none"> > Sozialversicherungs-Änderungsg 2010 > Dienstrechts-Novelle 2011 > Sozialrechts-Änderungsg 2011 > Sozialversicherungs-Änderungsg 2010 > Gewerbeordnung 1934 > 15a Vereinbarung über eine bundesweite bedarfsorientierte Mindestsicherung > ZDG-Novelle 2010 > Europäische Sozialcharta > Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsg > Notaratsordnung > Arbeitskräfteüberlassungsg 	<ul style="list-style-type: none"> > Sozialversicherungs-Änderungsg 2010 > Dienstrechts-Novelle 2011 > Sozialrechts-Änderungsg 2011 > Sozialversicherungs-Änderungsg 2010 > Gewerbeordnung 1934 > 15a Vereinbarung über eine bundesweite bedarfsorientierte Mindestsicherung > ZDG-Novelle 2010 > Europäische Sozialcharta > Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsg > Notaratsordnung > Arbeitskräfteüberlassungsg 	<ul style="list-style-type: none"> > Sozialversicherungs-Änderungsg 2010 > Dienstrechts-Novelle 2011 > Sozialrechts-Änderungsg 2011 > Sozialversicherungs-Änderungsg 2010 > Gewerbeordnung 1934 > 15a Vereinbarung über eine bundesweite bedarfsorientierte Mindestsicherung > ZDG-Novelle 2010 > Europäische Sozialcharta > Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsg > Notaratsordnung > Arbeitskräfteüberlassungsg
Fremden-, Asyl- und Staatsbürgerschaftsrecht	<ul style="list-style-type: none"> > AsylG 2005, FremdenpolizeiG 2005, Niederlassungs- und AufenthaltsG > Fremdenrechtsänderungsg 2009 > KonsulargebietsG 1932 > Wahlrechtsänderungsg 2010 > Übereinkommen des Europarates über die Vermeidung von Staatenlosigkeit in Zusammenhang mit Staatennachfolge > Änderung Integrationsvereinbarung > Fremdenbehördenneustrukturierungsg - FNG > FNG-Anpassungsg > FNG-Anpassungsg, Fremdenbehördenneustrukturierungsg, BFA-VerfahrensG, AsylG 2005 	<ul style="list-style-type: none"> > Fremdenrechtsänderungsg 2011 > Staatsbürgerschaftsg 1985 	<ul style="list-style-type: none"> > Fremdenrechtsänderungsg 2011 > Staatsbürgerschaftsg 1985 	<ul style="list-style-type: none"> > Fremdenrechtsänderungsg 2011 > Staatsbürgerschaftsg 1985 	<ul style="list-style-type: none"> > Fremdenrechtsänderungsg 2011 > Staatsbürgerschaftsg 1985
Anti-Diskriminierung	<ul style="list-style-type: none"> > Gleichbehandlungsg > Freiwilligeng 	<ul style="list-style-type: none"> > Dienstrechts-Novelle 2012 	<ul style="list-style-type: none"> > Dienstrechts-Novelle 2012 	<ul style="list-style-type: none"> > Dienstrechts-Novelle 2012 	<ul style="list-style-type: none"> > Dienstrechts-Novelle 2012
Universität und Hochschule	<ul style="list-style-type: none"> > Universitätsrechts-Änderungsg 2009 > HochschulG 2005 	<ul style="list-style-type: none"> > UniversitätsG 2002 > UniversitätsG 2002 und StudienförderungsG 1992 	<ul style="list-style-type: none"> > UniversitätsG 2002 > UniversitätsG 2002 und StudienförderungsG 1992 	<ul style="list-style-type: none"> > UniversitätsG 2002 > UniversitätsG 2002 und StudienförderungsG 1992 	<ul style="list-style-type: none"> > UniversitätsG 2002 > UniversitätsG 2002 und StudienförderungsG 1992
Gesundheit	<ul style="list-style-type: none"> > PflegegeldreformG 2012 	<ul style="list-style-type: none"> > Sozialversicherungs-Änderungsg 2012 > Gesundheitsberuferegister-G 	<ul style="list-style-type: none"> > Sozialversicherungs-Änderungsg 2012 > Gesundheitsberuferegister-G 	<ul style="list-style-type: none"> > Sozialversicherungs-Änderungsg 2012 > Gesundheitsberuferegister-G 	<ul style="list-style-type: none"> > Sozialversicherungs-Änderungsg 2012 > Gesundheitsberuferegister-G
Gender & Familie	<ul style="list-style-type: none"> > MF-Fonds-G-Novelle 2010 > Eingetragene Partnerschaft-G 	<ul style="list-style-type: none"> > 15a-Vereinbarung: Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebots > Bundes-Kinder- und JugendhilfG 2013 > Europaratsübereinkommen zur Verhütung häuslicher Gewalt gegen Frauen 	<ul style="list-style-type: none"> > 15a-Vereinbarung: Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebots > Bundes-Kinder- und JugendhilfG 2013 > Europaratsübereinkommen zur Verhütung häuslicher Gewalt gegen Frauen 	<ul style="list-style-type: none"> > 15a-Vereinbarung: Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebots > Bundes-Kinder- und JugendhilfG 2013 > Europaratsübereinkommen zur Verhütung häuslicher Gewalt gegen Frauen 	<ul style="list-style-type: none"> > 15a-Vereinbarung: Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebots > Bundes-Kinder- und JugendhilfG 2013 > Europaratsübereinkommen zur Verhütung häuslicher Gewalt gegen Frauen
Innere Sicherheit	<ul style="list-style-type: none"> > Europarats-Übereinkommen zur Terrorismus-Verhütung > Strafbuch zur Terrorismus-Verhütung > Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen mit EU-Mitgliedsstaaten - Änderungsg 2011 > Strafprozessrechtsänderungsg 2013 	<ul style="list-style-type: none"> > Strafnovelle 2011 > Strafbuch zur Terrorismus-Verhütung > Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen mit EU-Mitgliedsstaaten - Änderungsg 2011 > Strafprozessrechtsänderungsg 2013 	<ul style="list-style-type: none"> > Strafnovelle 2011 > Strafbuch zur Terrorismus-Verhütung > Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen mit EU-Mitgliedsstaaten - Änderungsg 2011 > Strafprozessrechtsänderungsg 2013 	<ul style="list-style-type: none"> > Strafnovelle 2011 > Strafbuch zur Terrorismus-Verhütung > Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen mit EU-Mitgliedsstaaten - Änderungsg 2011 > Strafprozessrechtsänderungsg 2013 	<ul style="list-style-type: none"> > Strafnovelle 2011 > Strafbuch zur Terrorismus-Verhütung > Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen mit EU-Mitgliedsstaaten - Änderungsg 2011 > Strafprozessrechtsänderungsg 2013
Sonstiges	<ul style="list-style-type: none"> > Abschlussprüfungs-Qualitätsicherungsg und Wirtschaftsprüferberufsg > FührerscheinG 	<ul style="list-style-type: none"> > Gewerbeordnung 1934 > Bundes-Sportförderungsg 2013 	<ul style="list-style-type: none"> > Gewerbeordnung 1934 > Bundes-Sportförderungsg 2013 	<ul style="list-style-type: none"> > Gewerbeordnung 1934 > Bundes-Sportförderungsg 2013 	<ul style="list-style-type: none"> > Gewerbeordnung 1934 > Bundes-Sportförderungsg 2013

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

Literatur

- AgendaAsyl. (2013). *Grundsatzpapier: Integration von (asylberechtigten und subsidiär schutzberechtigten) Flüchtlingen in Österreich*. Wien.
- Ager, A., & Strang, A. (2008). Understanding Integration. A Conceptual Framework. *Journal of Refugee Studies*, 21(2), 166-191.
- Altheide, D. L. (1996). Process of Qualitative Document Analysis. In D. L. Altheide (Ed.), *Qualitative Media Analysis* (pp. 39-73). Thousand Oaks: SAGE.
- Balch, A., & Geddes, A. (2012). Connections Between Admission Policies and Integration Policies at the EU Level and Given Linkages with National Policy Making. *PROSINT Comparative Reports*.
- Bauböck, R., & Perchinig, B. (2006). Migrations- und Integrationspolitik. In H. Dachs, P. Gerlich, H. Gottweis, H. Kramer, V. Lauber, W. C. Müller & E. Tálos (Eds.), *Politik in Österreich* (pp. 726-742). Vienna: Manz.
- Béland, D. (2009). Ideas, Institutions, and Policy change. *Journal of European Public Policy*, 16(5), 701-718.
- Bemelmans-Videc, M.-L., Rist, R. C., & Vedung, E. (Eds.). (2010). *Carrots, Sticks & Sermons. Policy Instruments & Their Evaluation*. New Brunswick (NJ): Transaction Publishers.
- Bijl, R., & Verweij, A. (2012). *Measuring and Monitoring Immigrant Integration in Europe. Integration Policies and Monitoring Efforts in 17 European Countries*. The Hague: The Netherlands Institute for Social Research.
- Birkland, T. A. (2011). *An Introduction to the Policy Process. Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making* (3rd ed.). London: Routledge.
- Borkert, M., & Penninx, R. (2011). Policymaking in the field of migration and integration in Europe: An introduction. In G. Zincone, M. Borkert & R. Penninx (Eds.), *Migration Policymaking in Europe. The Dynamics of Actors and Contexts in Past and Present* (pp. 7-17). Amsterdam: University Press.
- Boyle, R. (1999). The Management of Cross-Cutting Issues. *Committee for Public Management Research - Discussion Paper: Vol. 8*.
- Cahn, M. A. (2012). Institutional and Noninstitutional Actors in the Policy Process. In S. Z. Theodoulou & M. A. Cahn (Eds.), *Public Policy: The Essential Readings* (2 ed., pp. 199-206): Pearson.

- Caponio, T., & Borkert, M. (Eds.). (2010). *The Local Dimension of Migration Policymaking*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Carrera, S., & Wiesbrock, A. (2009). Civic Integration of Third Country Nationals: Nationalism versus Europeanisation in the Common EU Immigration Policy. Brussels.
- Castles, S. (2002). Migration and Community Formation under Conditions of Globalization. *International Migration Review*, 36(4), 1143-1168.
- Degele, N., & Winker, G. (2011). 'Leistung muss sich wieder lohnen'. Zur intersektionalen Analyse kultureller Symbole. In K. Knüttel & M. Seeliger (Eds.), *Intersektionalität und Kulturindustrie. Zum Verhältnis sozialer Kategorien und kultureller Repräsentationen* (pp. 25-53). Bielefeld: transcript.
- Durkheim, É. (1883/1992). *Über soziale Arbeitsteilung. Studie über die Organisation höherer Gesellschaften*. Frankfurt: Suhrkamp.
- ECRI, E. C. a. R. a. I. (2015). *ECRI-Bericht über Österreich (fünfte Prüfungsrunde)*. Strasbourg: Council of Europe.
- Egeberg, M. (2003). How Bureaucratic Structure Matters: An Organizational Perspective. In B. G. Peters & J. Pierre (Eds.), *Handbook of Public Administration* (pp. 116-126). London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage.
- ER, E. R. (2004). *Immigrant Integration Policy in the European Union - Council Conclusions*. Brüssel: Europäischer Rat.
- Esser, H. (1980). *Aspekte der Wanderungssoziologie. Assimilation und Integration von Wanderern, ethnischen Gruppen und Minderheiten; eine handlungstheoretische Analyse*. Darmstadt: Luchterhand.
- EUMC, E. M. C. o. R. a. X. (2005). *Majorities' Attitudes towards Minorities: Key Findings from the Eurobarometer and the European Social Survey*: European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia.
- Eurostat. (2011). *Indicators of Immigrant Integration. A Pilot Study*. Luxemburg: Eurostat.
- Favell, A. (2005). Integration Nations: The Nation-State and Research on Immigrants in Western Europe. In M. Bommes & E. Morawska (Eds.), *International Migration Research: Constructions, Omissions and the Promise of Interdisciplinarity* (pp. 41-67). London: Ashgate.
- Fligstein, N. (1997). Social Skill and Institutional Theory. *American Behavioral Scientist*, 40(4), 397-405.
- Freeman, G. P. (2004). Immigrant Incorporation in Western Democracies. *International Migration Review*, 38(3), 954-959.
- Garud, R., Hardy, C., & Maguire, S. (2007). Institutional Entrepreneurship as Embedded Agency: An Introduction to the Special Issue. *Organization Studies*, 28(7), 957-969.
- Goodman, S. W. (2010). Integration Requirements for Integration's Sake? Identifying, Categorising and Comparing Civic Integration Policies. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 36(5), 753-772.
- Gordon, I., Lewis, J., & Young, K. (1977). Perspectives on Policy Analysis. *Public Administration Bulletin*, 25, 26-35.
- Götzelmann, A. (2010). Die Rolle staatlicher AkteurInnen in der österreichischen Integrationspolitik'. In H. Langthaler (Ed.), *Integration in Österreich. Sozialwissenschaftliche Befunde* (pp. 181-208). Innsbruck: Studienverlag.
- Gruber, O. (2014). *Campaigning in Radical Right Heartland. The Electoral Politicization of Immigration and Ethnic Relations in Austrian General Elections, 1971-2013*. Münster: LIT Verlag.
- Gruber, O. (2015). *Autonomy or Attachment? Ministerial Competences for Migrant Integration in EU Member States*. Paper presented at the 12th IMISCOE conference 'Rights, Democracy and Migration'.
- Gruber, O. (2016). „Leistung“ – Gestaltungsprinzip gesellschaftlicher und politischer Inklusion? *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 45(1), 13-21.

- Gruber, O., & Mattes, A. (2015). Das Narrativ ‚Integration durch Leistung‘. Neuansatz staatlicher Integrationspolitik? In K. B. Schnebel (Ed.), *Europäische Minderheiten. Im Dilemma zwischen Selbstbestimmung und Integration* (pp. 89-116). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Gruber, O., Mattes, A., & Stadlmair, J. (2016). Die meritokratische Neugestaltung der österreichischen Integrationspolitik zwischen Rhetorik und Policy. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 45(1), 65-79.
- Guiraudon, V. (2003). The Constitution of a European Immigration Policy Domain: A Political Sociology Approach. *Journal of European Public Policy*, 10(2), 263-282.
- Hall, P. A. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), 275-296.
- Heckmann, F. (2005). *Integration and Integration Policies. IMISCOE Network Feasibility Study*. Bamberg: europäisches forum für migrationsstudien (efms).
- Heckmann, F., & Schnapper, D. (2003). Introduction. In F. Heckmann & D. Schnapper (Eds.), *The Integration of Immigrants in European Societies: National Differences and Trends of Convergence* (pp. 9-14). Stuttgart: Lucius and Lucius.
- Hormel, U. (2013). Ethnisierung von ‚Ausbildungsfähigkeit‘ – ein Fall sozialer Schließung in der Migrationsgesellschaft. In M. S. Maier & T. Vogel (Eds.), *Übergänge in eine neue Arbeitswelt? Blinde Flecke der Debatte zum Übergangssystem Schule-Beruf* (pp. 245-267). Wiesbaden: Springer.
- Huddleston, T., Niessen, J., Chaoimh, E. N., & White, E. (2011). *Index Integration und Migration III: MIPEX III*. Brussels: Migration Policy Group.
- Hwang, H., & Colyvas, J. A. (2011). Problematizing Actors and Institutions in Institutional Work. *Journal of Management Inquiry*, 20(1), 62-66.
- Imbusch, P., & Rucht, D. (2005). Integration und Desintegration in modernen Gesellschaften. In W. Heitmeyer & P. Imbusch (Eds.), *Integrationspotenziale einer modernen Gesellschaft* (pp. 13-71). Wiesbaden: VS Verlag.
- Jackson, G. (2010). Actors and Institutions. In G. Morgan, J. L. Campbell, C. Crouch, O. K. Pedersen & R. Whitley (Eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Institutional Analysis* (pp. 63-86). Oxford: Oxford University Press.
- Joppke, C. (2007). Immigrants and Civic Integration in Western Europe. In K. Banting, T. J. Courchene & F. L. Seidle (Eds.), *Belonging? Diversity, Recognition and Shared Citizenship in Canada* (pp. 321-350). Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Joppke, C., & Morawska, E. (2003). Integrating Immigrants in Liberal Nation-States: Policies and Practices. In C. Joppke & E. Morawska (Eds.), *Toward Assimilation and Citizenship: Immigrants in Liberal Nation-states* (pp. 1-36). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Koopmans, R., Statham, P., Giugni, M., & Passy, F. (2005). *Contested Citizenship: Immigration and Cultural Diversity in Europe*. Minneapolis, London: University of Minnesota Press.
- Kraler, A. (2011). Immigrant and Immigration Policy Making in Austria. In G. Zincone, R. Penninx & M. Borkert (Eds.), *The Making of Migration and Integration Policies in Europe. Processes, Actors and Contexts in Past and Present* (pp. 21-59). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Kriesi, H., Grande, E., Lachat, R., Dolezal, M., Bornschier, S., & Frey, T. (2006). Globalization and the Transformation of the National Political Space: Six European Countries Compared. *European Journal of Political Research*, 45(6), 921-956.
- Marthaler, S. (2008). Nicolas Sarkozy and the Politics of French Immigration Policy. *Journal of European Public Policy*, 15(3), 382-397.
- Massey, E., & Huitema, D. (2013). The Emergence of Climate Change Adaptation as a Policy Field: the Case of England. *Regional Environmental Change*, 13(2), 341-352.
- May, P. J. (1991). Reconsidering Policy Design: Policies and Publics. *Journal of Public Policy*, 11(2), 187-206.
- McNamee, S. J. (2014). The Meritocracy Myth Revisited. *Sociation Today*, 12(2).
- Merton, R. K. (1949/1995). *Soziologische Theorie und soziale Struktur*. Berlin: de Gruyter.

- Michalowski, I. (2007). *Integration als Staatsprogramm. Deutschland, Frankreich und die Niederlande im Vergleich*. Münster: LIT-Verlag.
- Mourão Permoser, J., & Rosenberger, S. (2012). Integration Policy in Austria. In J. Frideres & J. Biles (Eds.), *International Perspectives: Integration and Inclusion* (pp. 39-58). Montreal: McGill-Queens University Press.
- Niessen, J., Huddleston, T., & Citron, L. (2007). *Migrant Integration Policy Index*. Brussels: Migration Policy Group.
- Parsons, T. (1951). *The Social System*. New York (NY): Free Press.
- Parsons, W. (2001). *Public Policy. An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Perchinig, B. (2009). Von der Fremdarbeit zur Integration? (Arbeits)migrations- und Integrationspolitik in der Zweiten Republik. *Österreich in Geschichte und Literatur*, 53(3), 228-246.
- Perchinig, B. (2010). Migration, Integration und Staatsbürgerschaft – was taugen die Begriffe noch? In H. Langthaler (Ed.), *Integration in Österreich. Sozialwissenschaftliche Befunde* (pp. 13-33). Innsbruck: Studienverlag.
- Peters, B. G. (1998). Managing Horizontal Government. The Politics of Co-ordination. *Public Administration*, 76(2), 295-311.
- Peters, B. G., & Van Nispen, F. K. M. (Eds.). (1998). *Public Policy Instruments. Evaluating the Tools of Public Administration*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Powell, W. W., & DiMaggio, P. J. (Eds.). (1991). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago (IL): University of Chicago Press.
- Roe, E. (1994). *Narrative Policy Analysis: Theory and Practice*. Durham (NC): Duke University Press.
- Rosenberger, S., & Seeber, G. (2011). Kritische Einstellungen: BürgerInnen zu Demokratie, Politik, Migration. In R. Polak (Ed.), *Zukunft. Werte. Europa. Die Europäische Wertestudie 1990-2010: Österreich im Vergleich* (pp. 165-190). Vienna, Cologne, Weimar: Böhlau.
- Sainsbury, D. (2012). *Welfare States and Immigrant Rights. The Politics of Inclusion and Exclusion*. Oxford: Oxford University Press.
- Scharpf, F. W. (2000). Institutions in Comparative Policy Research. *Comparative Political Studies*, 33(6/7), 762-790.
- Scholten, P., Entzinger, H., & Penninx, R. (2015). Research-Policy Dialogues on Migrant Integration in Europe: A Conceptual Framework and Key Questions. In P. Scholten, H. Entzinger, R. Penninx & S. Verbeek (Eds.), *Integrating Immigrants in Europe. Research-Policy Dialogues* (pp. 1-16). Heidelberg, New York, London: Springer.
- Schout, A., & Pereyra, F. (2011). The Institutionalization of EU Agencies as 'Mini commissions'. *Public Administration*, 89(2), 418-432.
- Selznick, P. (1957). *Leadership in Administration. A Sociological Interpretation*. Berkeley (CA): University of California Press.
- Shanahan, E. A., Jones, M. D., & McBeth, M. K. (2011). Policy Narratives and Policy Processes. *Policy Studies Journal*, 39(3), 535-561.
- Strasser, S., & Tošić, J. (2013). Egalität, Autonomie und Integration: Post-Multikulturalismus in Österreich. In B. Nieswand & H. Drotbohm (Eds.), *Kultur, Gesellschaft, Migration. Die reflexive Wende in der Migrationsforschung* (pp. 123-150). Wiesbaden: Springer.
- Stromquist, N. P. (1998). Institutionalization of Gender and Its Impact on Educational Policy. *Comparative Education*, 34(1), 85-100.
- Suchman, M. C. (1995). Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches. *The Academy of Management Review*, 20(3), 571-610.
- Triadafilopoulos, T., & Zaslove, A. (2006). Influencing Migration Policy from Inside: Political Parties. In M. Giugni & F. Passy (Eds.), *Dialogues on Migration Policy* (pp. 171-191). Lanham, MD: Lexington Books.
- van der Doelen, F. C. J. (1989). *Beleidsinstrumenten en energiebesparing*. Enschede: Universiteit Twente.

- van Oers, R., Ersbøll, E., & Kostakopoulou, D. (Eds.). (2010). *A Re-Definition of Belonging? Language and Integration Tests in Europe*. Leiden: IDC Publishers.
- Wiesbrock, A. (2013). Guest Workers, 1970s to Present. In I. Ness (Ed.), *The Encyclopedia of Global Human Migration*. St. Albans: Blackwell Publishing.
- Yildiz, E. (2014). Postmigrantische Perspektiven. Aufbruch in eine neue Geschichtlichkeit. In E. Yildiz & M. Hill (Eds.), *Nach der Migration. Postmigrantische Perspektiven jenseits der Parallelgesellschaft* (pp. 19-36). Bielefeld: transcript.
- Zincone, G., Penninx, R., & Borkert, M. (Eds.). (2011). *Migration Policymaking in Europe. The Dynamics of Actors and Contexts in Past and Present*. Amsterdam: University Press.

Universität Wien
Universitätsring 1
1010 Wien
T +43-1-4277-0