

Integrationsindikatoren und ihre theoretische Verortung

Julia Simon

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	4
1 Messung der individuellen Integrationsfähigkeit	5
2 Messung der Integration als Output politischer Maßnahmen.....	7
2.1 Indikatoren der kulturellen Dimension im NAP.....	7
2.2 Indikatoren der strukturellen Dimension im NAP	10
2.3 Indikatoren der sozialen und identikativen Dimension im NAP	12
3 Zusammenfassung	14
Literaturverzeichnis	16
Tabellenverzeichnis	17
Anhang.....	18

Daten zur Untersuchung

Thema:	Good Practice Analyse Integrationspolitik,
AuftraggeberIn:	Bildungsverein #offenegesellschaft
Beauftragtes Institut:	SORA Institute for Social Research and Consulting, Wien
Wissenschaftliche Leitung:	Mag. Dr. Christian Glantschnigg
AutorInnen:	Mag. ^a (FH) Julia Simon

Einleitung

Im Anschluss an die Analyse der Indikatoren des Nationalen Aktionsplan für Integration (NAP) (BM: I, 2010) als Messinstrument (Arbeitspapier 2) wird in diesem Arbeitspapier das Integrationsverständnis des NAP und der Politik reflektiert.

Ausgehend von dem Ergebnis der methodischen Analyse, dass die im NAP verwendeten Indikatoren teilweise *nicht ausschließlich den Prozess der Integration messen (sondern andere gesellschaftliche Prozesse mitmessen)*, oder *etwas anderes messen als den sozialen Prozess der Integration*, gilt es nun zu klären, welche Dimensionen gesellschaftlicher Teilnahme (d.h. Integration) das politische Handeln leiten und welches Bild von Gesellschaft vermittelt wird?

Grundsätzlich ist der NAP ein Instrument zur *Erfolgskontrolle politischer Maßnahmen*, die auf *impliziten oder expliziten Zielvorstellungen* basieren und entweder *input- oder outputorientiert* sind. (vgl. Faßmann, 2009) Die politischen Zielsetzungen für die einzelnen Handlungsfelder des NAP finden sich im Bericht des NAP (siehe BM: I., 2010). Die im NAP verwendeten Indikatoren zielen darauf ab den Zustand der Integration in Österreich zu erfassen, durch die „Verortung gesellschaftlicher Gruppen im mehrdimensionalen Merkmalsraum ‚Integration‘. [...] Die Indikatoren dienen dazu, sich ein generelles, allgemeines, aber auch ein klares Bild über den derzeitigen Stand der gelebten Integration in Österreich zu machen [...]. Das sich daraus ergebende Bild stellt zugleich eine Aufforderung dar, faktenbasiert und zielgerichtet Maßnahmen im Bereich der Integration zu setzen.“ (Faßmann, 2009, S.7)

Wie die grundsätzliche Ausrichtung zeigt, stützt sich der NAP auf soziologische Konzepte aus der Logik der „Integration“ (siehe Arbeitspapier 1) als Handlungsstrategie, um den Integrationsstatus in Österreich zu erfassen. So orientiert sich der NAP am Verständnis von *Integration als Prozess und Zustand*. Es wird anerkannt, dass Integration auf *individueller und gesellschaftlicher Ebene* – Sozial- und Systemintegration – stattfindet und *vier Dimensionen* – kulturelle, strukturelle, soziale und identifikative – beobachtet werden kann (vgl. Heckmann, 2015).

In diesem Arbeitspapier wird die Verortung der einzelnen Indikatoren des NAP entlang der theoretischen Konzepte von Integration und der politischen Zielsetzung dargestellt und diskutiert. Abschließend werden die Implikationen des politischen Blicks auf Integration kritisch reflektiert, um Chancen und Limitationen für eine inklusive und demokratische (moderne) Gesellschaft zu besprechen.

1 Messung der individuellen Integrationsfähigkeit

Die Indikatoren des NAP sollen sowohl die *Sozialintegration* als auch die *Systemintegration* abbilden. Sozialintegration bezieht sich dabei auf die Interaktionen und Relationen auf individueller Ebene und repräsentiert Integration auf Mikroebene. Sie wird beeinflusst von individuellen Motivationen und Werthaltungen und ist somit geprägt von der Integrationsbereitschaft der Zuwanderer/-innen. Die Systemintegration steht für die „Eingliederungsfähigkeit“ von institutionellen Rahmenbedingungen und bezeichnet die Integration auf Makroebene. Sie wird losgelöst von Einzelinteressen verstanden und bezieht sich auf die Einbindung in gesellschaftliche Systeme wie Arbeits- und Wohnungsmarkt oder politische Partizipation. Die Integrationsfähigkeit des Systems wird (ausschließlich) am Ergebnis beurteilt; z.B. kann die Integrationsfähigkeit des Arbeitsmarkts durch die Analyse der Beschäftigung und Arbeitslosigkeit erfasst werden (vgl. Faßmann, 2009).

Im Vergleich mit den soziologischen Grundlagen ist das Verständnis der gesellschaftlichen (Makroebene/Systemintegration) und individuellen (Mikroebene/Sozialintegration) Ebene von Integration im NAP verkürzt. Sozialintegration – die Integration von Individuen – erfasst im soziologischen Verständnis nicht die Bereitschaft Einzelner sich zu integrieren, sondern wie gut Individuen vernetzt und somit integriert sind. Entscheidend sind das Ausmaß der Teilnahme, also der Anteil von Personen(gruppen) in gesellschaftlichen Teilbereichen und die Anzahl der Kontakte/Beziehungen von Personen(gruppen) zu gesellschaftlichen Teilbereichen. Dabei sind Gründe für die Integration nicht ausschließlich in der Motivation und Bereitschaft der Einzelnen zu suchen, sondern durch den Abgleich der Möglichkeiten der Einzelnen sich, unter gegebenen Rahmenbedingungen und mit individuellen Ressourcen, zu integrieren. Die Systemintegration – die Integration von gesellschaftlichen Systemen – bezieht sich also nicht auf die Einbindung von Personen(gruppen) – das wäre Sozialintegration – sondern bezeichnet den Grad der Vernetzung des gesellschaftlichen Systems. Hier stehen stärker das Zusammenwirken und die Verknüpfung der Teilbereiche als die Dichte der Beziehungen innerhalb des gesellschaftlichen Systems im Vordergrund (vgl. Esser 2001).

Welche Indikatoren des NAP Sozial- und Systemintegration messen, lässt sich an den untersuchten „Aggregaten“ der einzelnen Indikatoren ablesen. Misst ein Indikator den Zustand eines individuellen Merkmals z.B. der Sprachkenntnis oder finanzieller Ressourcen eines Individuums, ist er der Sozialintegration zuzuordnen (auch wenn dieses Merkmal anschließend aggregiert und in der Form „Anteil der Bevölkerung mit Merkmal X“ als Indikator verwendet wird). Indikatoren die Systemintegration messen, erfassen den Zustand von syste-

mischen Größen bzw. gesellschaftlichen Teilsystemen wie z.B. Gemeinden oder Bildungseinrichtungen. Demzufolge ist die Mehrheit der Indikatoren des NAP auf die Messung von Sozialintegration auf der Mikroebene ausgerichtet. Nur drei Indikatoren (Indikator 3, 4 und 22) können der Systemintegration – und damit der Beobachtung von Integration auf Makroebene – zugeordnet werden (siehe Tabelle 4).

Ausgehend von der Auslegung von Sozial- und Systemintegration im NAP und dem Fokus auf Indikatoren auf individueller Ebene scheint es, als würde das politische Interesse darin bestehen zu erfassen, wie gut oder schlecht Migrant/-innen die Rahmenbedingungen nutzen um sich zu integrieren. Dieser Fokus auf die Mikroebene macht es zulässig Personengruppen mit bestimmten Merkmalen zu definieren und Rahmenbedingungen für einzelne Gruppen zu fördern. Somit können die Daten bei der Zielgruppendefinition von politischen Maßnahmen bzw. bei der Entwicklung von politischen Maßnahmen für bestimmte Zielgruppen helfen. Jedoch sind Schlussfolgerungen über die Integrationsleistung des Systems nicht zulässig. Zusätzlich wird damit die Verantwortung für die Integration stärker beim Individuum gesehen als beim Staat und seinen Institutionen. Diese verstehen sich damit als „Beobachtungsinstanz“ der *individuellen Integrationsleistung*. Außerdem kann aus der Diagnose der individuellen Integrationsleistung nur der Bedarf an mehr oder weniger Maßnahmen abgeleitet werden. Jedoch werden Potenziale und Hindernisse der Rahmenbedingungen auf Makroebene nicht hinterfragt.

Somit bleibt auch bei den im NAP verwendeten Indikatoren der Fokus auf den Migrant/-innen und ihren Fähigkeiten (oder in einer anderen Lesart: auf ihrer Bereitschaft) sich zu integrieren. Das Scheitern der Integration (oder in einer anderen Lesart: die Verweigerung der Integration) wird daher immer nur auf individueller Ebene verortet und nicht als Scheitern des Integrationssystems und den von ihm gebotenen Möglichkeiten gesehen. Ein Anspruch von Migrant/-innen auf Integration (und damit auf die Herstellung von Integrationsmöglichkeiten seitens des sozialen und politischen Systems) kann daher auch nicht thematisiert werden. Ungeklärt bleibt auch die Frage, inwiefern die Rahmenbedingungen Integration und inwiefern Merkmale einzelner Personen Integration fördern. Welche wie den Output bedingen ist unklar und daher ist auch eine Interpretation des Outputs als Gütekriterium für die Rahmenbedingungen unzulässig, wie z. B. die Zahl der Einbürgerungen nicht auf die Integrationsfähigkeit der Rahmenbedingungen schließen lässt. Was geprüft wird ist, wie es Personen unter den gegebenen Rahmenbedingungen schaffen, die Voraussetzungen zur Integration zu erfüllen.

2 Messung der Integration als Output politischer Maßnahmen

Der NAP zieht die vier Dimensionen – strukturelle, kognitive/kulturelle, soziale und identifikative Integration (vgl. Esser, 2001; Heckmann, 2001; 2015) – heran, um das Phänomen Integration als Zusammenspiel von gesellschaftlichen Teilbereichen (Makroebene/Systemintegration) und individuellen Lebenslagen (Mikroebene/Sozialintegration) zu erfassen. Sie leiten und begründen - neben den politischen Interessen und den verfügbaren Datenquellen – die Auswahl der Integrationsindikatoren des NAP.

Im Einklang mit den soziologischen Grundlagen übersetzt der NAP die vier Dimensionen wie folgt: Die *strukturelle Integration* umfasst den Zugang zu Kernbereichen der Gesellschaft und somit die Möglichkeiten und Bedingungen zur Teilnahme an wesentlichen gesellschaftlichen Institutionen und Strukturen, wie Bildung, Arbeitsmarkt, Wohnen, soziale Sicherheit und dem politischen System. Die *kulturelle Integration* wird als (Lern-)Prozess verstanden: Zuwanderer/-innen erlernen Kultur, Werte, Normen und Sprache des Zuzuglandes und übernehmen diese. Die *soziale Integration* ist durch Netzwerke und Beziehungen der Zuwanderer/-innen – über die eigene ethnische Gemeinde (besser: Community) hinaus – bestimmt. Die *identifikative Integration* ist durch die Zugehörigkeit und Identifikation zum Zuzugland, einem Wir-Gefühl gekennzeichnet. (vgl. Faßmann, 2009, Heckmann, 2015)

Im Unterschied zu den soziologischen Grundlagen werden die vier Dimensionen – vermutlich – auf Basis politischer Zielsetzungen im NAP in Beziehung zueinander gesetzt: Zwar werden die Dimensionen weder als unabhängig noch als zwangsläufig abhängig voneinander betrachtet, doch wird eingeräumt, dass die identifikative Integration losgelöst von den anderen drei Dimensionen entstehen kann. Gleichzeitig gilt die kulturelle Integration als Voraussetzung für die strukturelle und soziale Integration. Und gegengleich ermöglicht strukturelle Integration auch kulturelle und soziale Integration (vgl. Faßmann, 2009).

2.1 Indikatoren der kulturellen Dimension im NAP

Indikatoren, die auf die kulturelle Dimension von Integration abzielen sind die Indikatoren 1, 2 im Handlungsfeld „Sprache und Bildung“, Indikator 16 im Handlungsfeld „Soziales und Gesundheit“ und die Indikatoren 17 und 18 im Handlungsfeld „Sicherheit“.

Tabelle 1: kulturelle Integrationsindikatoren des Nationalen Aktionsplans für Integration (vgl. Faßmann, 2009)

Sprache und Bildung	
1.	Vor- und außerschulische Betreuungsquoten nach Alter und Staatsangehörigkeit
2.	Förderbedarf der 3- bis 6-Jährigen in deutscher Sprache nach Erstsprache
Soziales und Gesundheit	
16.	Inanspruchnahme von Gesundheitsvorsorgeleistungen (Impfungen, Früherkennungs- und Vorsorgeuntersuchungen) nach Geschlecht und Staatsangehörigkeit
Sicherheit (Rechtsstaat und Werte)	
17.	Kriminalitätsbelastungsquote nach Alter und Staatsangehörigkeit
18.	Opferbelastungsquote nach Staatsangehörigkeit (Straftaten insgesamt)

Die Auswahl und Bedeutung der kulturellen Indikatoren des NAP wird in der politischen Logik wie folgt begründet: Sprachkenntnisse gelten als Voraussetzungen für gelungene Integration in den Arbeitsmarkt ebenso wie in die Gesellschaft. Somit liegt es im politischen Interesse diese möglichst frühzeitig – im Kindesalter – zu schaffen, um vermeintlichen Folgen wie Schulabbrüchen, Arbeitslosigkeit und Armut vorzubeugen. Die Inanspruchnahme von Leistungen der Gesundheitsvorsorge gilt als kulturelle Dimension von Integration, da sie die Werthaltung und das Verhalten der Bevölkerung bzw. eine Annäherung derselben abbildet. Je ausgeprägter die Inanspruchnahme der Leistungen ist, desto besser funktioniert die Integration. Die Indikatoren des Handlungsfelds „Sicherheit“ sollen die „Einhaltung demokratischer Grundwerte, der Achtung der Menschenrechte, der Menschenwürde und der Gleichstellung von Mann und Frau“ (Faßmann 2009, S.42) als Teil der kulturellen Integrationsdimension aufzeigen. (vgl. ebd.)

Im Vergleich der Indikatoren mit der theoretischen Perspektive von kultureller Integration zeigt sich, dass die Indikatoren des NAP nur Teile kultureller Integration beleuchten und diese wie im Arbeitspapier 2 diskutiert nur unzureichend messen.

Sprache und Spracherwerb wird im NAP eine besonderen Rolle zuteil, schließlich heißt es dort, dass „[e]rfolgreiche Integration [vor]liegt, wenn jedenfalls ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache für das Arbeitsleben, für die Aus- und Weiterbildung sowie für den Kontakt zu öffentlichen Einrichtungen vorhanden sind, die wirtschaftliche Selbsterhaltungsfähigkeit gegeben ist, sowie die Anerkennung und Einhaltung der dem Rechtsstaat zugrunde liegenden österreichischen und europäischen Rechts- und Werteordnung vorliegen.“ (BM:I, 2010: S.2). Das Beherrschen der deutschen Sprache steht daher auf einer Ebene mit der Anerkennung von

Rechtsstaat und Gesetzen sowie der wirtschaftlichen Selbsterhaltungsfähigkeit (welche vor allem auf struktureller Ebene berührt wird, siehe unten).

Implizit wird eine Differenzierung von Migrant/-innen vorgenommen, denn die Sprachkenntnisse sind nicht bei allen Gruppen von Migrant/-innen gleich wichtig. So scheint das politische Interesse besonders auf den Spracherwerb von Kindern und Jugendlichen zu liegen. Die Sprachförderung von Erwachsenen wird in der kulturellen Dimension des NAP nicht thematisiert. Anzunehmen ist, dass die Erfassung der Sprachkenntnisse aus politischer Sicht wichtig ist, um Gruppen zu identifizieren für die staatliche Förderungen und Programme notwendig sind. So scheint der Spracherwerb bei Kindern und Jugendlichen aus politischer Perspektive förderungswürdig, bei Erwachsenen wird er bzw. die Sprachkenntnis vorausgesetzt.

Zusätzlich zeigt sich hier im politischen Handeln eine weitere Differenzierung von Gruppen aufgrund ihres sozioökonomischen Status: Während Sprachkenntnisse bei z.B. den Beschäftigten der Vereinten Nationen nicht verlangt oder erwartet werden (obwohl auch sie zwangsläufig mit öffentlichen Einrichtungen in Kontakt treten müssen) oder sie sogar bei der Verleihung der österreichischen Staatsbürgerschaft an Opernstars kein Kriterium sind, so sind sie es doch mittlerweile beim Bezug der bedarfsorientierten Mindestsicherung (oder nunmehr Sozialhilfe). Solange also die wirtschaftliche Selbsterhaltungsfähigkeit gegeben ist, wird über fehlende oder mangelhafte Sprachkenntnisse hinweggesehen. Ist man jedoch auf Unterstützung der Solidargesellschaft angewiesen, so werden mangelhafte Sprachkenntnisse sanktioniert und Unterstützungsleistungen gekürzt.

Die kulturelle Integration hinsichtlich Normen und Werte sind mit den Indikatoren des NAP unzureichend und nur implizit thematisiert. Der Indikator zur Gesundheit und die Indikatoren zur Sicherheit scheinen als Referenz für die Anpassung und Übernahme österreichischer Werte und Normen durch Migrant/-innen zu dienen. Aus sozial- und rechtsstaatlicher Perspektive liegt dabei das politische Interesse scheinbar darin vermeintliche „Kosten“, die durch Nicht-Integration entstehen, abzulesen, um entsprechend entgegen zu steuern. Dabei ist zu bedenken, dass gerade das Gesundheitssystem, die Exekutive und die Justiz als Teilsysteme der Gesellschaft die Möglichkeiten der Integration sowie den gemessenen Zustand der Indikatoren wesentlich mitbestimmen und somit ein Rückschluss auf die kulturelle Integration von Migrant/-innen unzulässig ist. Vielmehr als die individuelle Integrationsleistung sollte hier die Integrationsleistung der Systeme hinterfragt und als Grundlage für Maßnahmen herangezogen werden. Unabhängig davon wird durch die individuelle Perspektive auf kulturelle Integration die Stigmatisierung von Migrant/-innen als „integrationsunwillig“ geschürt.

2.2 Indikatoren der strukturellen Dimension im NAP

Die überwiegende Mehrheit der Indikatoren des NAP ist der strukturellen Dimension von Integration zugeordnet. Hier finden sich auch alle fünf Kernindikatoren des NAP; diese Dimension der Integration steht nicht nur quantitativ (aufgrund der Anzahl), sondern auch qualitativ (aufgrund der Priorisierung der Kernindikatoren) im Mittelpunkt des NAP.

Tabelle 2: strukturelle Integrationsindikatoren des Nationalen Aktionsplans für Integration (vgl. Faßmann, 2009)

Sprache und Bildung	
3.	Schüler/-innen nach Schultyp und Staatsangehörigkeit
4.	Ausländische ordentliche Studierende an öffentlichen Universitäten nach Staatsangehörigkeit
5.	Bildungsstand der 25- bis 64-jährigen Bevölkerung nach Migrationshintergrund
6.	Schulabbrecher/-innen nach der 8. Schulstufe nach Umgangssprache und Geschlecht
Arbeit und Beruf	
7.	Erwerbstätigenquoten nach Alter, Geschlecht und Migrationshintergrund
8.	Selbstständigen Quote nach Geschlecht und Migrationshintergrund
9.	Arbeitslosenquoten nach Staatsangehörigkeit und Ausbildung
10.	Erwerbstätige nach Staatsangehörigkeit und höchster abgeschlossener Ausbildung
11.	Langzeitarbeitslosigkeit nach Staatsangehörigkeit
12.	Jugendarbeitslosigkeit nach Staatsangehörigkeit
Soziales und Gesundheit	
13.	Netto-Jahreseinkommen (Median) der ganzjährig unselbstständig Erwerbstätigen (ohne Lehrlinge) nach Staatsangehörigkeit
14.	Armutgefährdung und manifeste Armut nach Geburtsland
15.	Lebenserwartung bei der Geburt nach Geschlecht und Geburtsland
Wohnen und räumlicher Kontext	
19.	Wohnfläche pro Kopf nach Migrationshintergrund der Haushaltsreferenzperson
20.	Wohnkostenbelastung nach Geburtsland
21.	Rechtsverhältnis der Wohnung nach Migrationshintergrund der Haushaltsreferenzperson
22.	Bevölkerung in Gemeinden mit einem Zuwandereranteil von 25% und mehr nach Geburtsland

Anm: 5 Kernindikatoren fett gedruckt

Bildungsabschlüsse gelten als Voraussetzungen für gelungene Integration in den Arbeitsmarkt ebenso wie in die Gesellschaft. Daher sind die Indikatoren im Handlungsfeld „Sprache und Bildung“ eingesetzt, um Informationen zum

strukturellen Zugang zum Bildungssystem und Bildungserwerb von Migrant/-innen zu liefern. Die Indikatoren im Handlungsfeld „Arbeit und Beruf“ stützen sich auf die Überzeugung, dass die Teilnahme am Arbeitsmarkt die Teilnahme am gesellschaftlichen Leben sicher sowie soziale Kontakte und finanzielle Ressourcen zur Verfügung stellt. Integration in den Arbeitsmarkt durch Erwerbsarbeit ist somit ein wesentlicher Teil der Integration von Migrant/-innen. Die Indikatoren des Handlungsfelds „Soziales“ richten sich auf die Erfassung der Einkommenssituation als Indiz für die Konsum- und Selbsterhaltungsfähigkeit von Migrant/-innen. Wohnen und das Umfeld haben eine doppelte Bedeutung für den Integrationsprozess: Einerseits zeigt es inwiefern Migrant/-innen integriert sind z.B. durch ein Wohnverhältnis, das auf langfristigen Aufenthalt bzw. Immobilienerwerb schließen lässt. Andererseits wird es als integrationsfördernder Kontext gesehen z.B. durch Kontakte im Wohnumfeld oder auch das Anregen eines langfristigen Verbleibs durch stabile Wohnverhältnisse (vgl. Faßmann, 2009).

In Anlehnung an die theoretische Definition struktureller Integration untersuchen die Indikatoren des NAP weitgehend den Zugang zu den wesentlichen gesellschaftlichen Institutionen mit Ausnahme des politischen Systems. Neben dem Fehlen von Indikatoren zur politischen Partizipation messen die Indikatoren der strukturellen Dimension nur unscharf und nicht ausschließlich Integration, wie im Arbeitspapier 2 diskutiert.

Die Indikatoren sind darauf ausgerichtet das Ergebnis (also die Position) von Migrant/-innen im Vergleich mit anderen Gruppen der Gesellschaft zu messen, als deren Zugang zu diesen Kernbereichen zu untersuchen. Es besteht scheinbar die Annahme, dass der Zugang zu diesen gesellschaftlichen Kernbereichen bereits gegeben ist und daher nur überprüft oder dokumentiert wird, welche Personengruppen ihn auch nutzen (oder mit einem kritischeren Blick: schaffen ihn zu nutzen) und welche nicht. Denn ist es abhängig vom politischen Interesse, ob andere Zugänge ermöglicht werden oder nicht. Auch hier kann aus den Indikatoren nur ein Mehr oder Weniger an Rahmenbedingungen abgeleitet werden, jedoch keine Anpassungen der bestehenden Rahmenbedingungen. Offen bleibt daher inwiefern die Rahmenbedingungen die Möglichkeiten und Bedingungen der Teilhabe beeinflussen und inwiefern sie von der Zugehörigkeit zu einer Bevölkerungsgruppe abhängig sind.

Mit der starken Betonung von Erwerbstätigkeit und Integration in Bildungseinrichtungen und der geringen bzw. fehlenden Berücksichtigung der Integration in das politische und soziale System (und damit verbundenen politischen und sozialen Rechten) scheint es noch immer so, dass Migrant/-innen vorwiegend als Arbeitskräfte auf Zeit statt als Bürger/-innen Österreichs angesehen werden. Migrant/-innen sollen Geld verdienen und Wohlstand für die österreichische Gesellschaft erwirtschaften, Bildungseinrichtungen nutzen und

einer Erwerbstätigkeit nachgehen – allerdings nicht auf politischer Ebene mitbestimmen oder ihre Ansprüche und Forderungen formulieren. In den Integrationsindikatoren und der Sichtweise des NAP auf Migration ist daher eher der Geist der 60er und 70er Jahre des vorherigen Jahrhunderts als ein modernes Integrationsverständnis des 21. Jahrhunderts enthalten. Migrant/-innen werden somit eher als Gastarbeiter/-innen angesehen statt als Global Citizens.

2.3 Indikatoren der sozialen und identifikativen Dimension im NAP

Die Indikatoren des NAP die der sozialen und identifikativen Dimension zugeordnet sind, werden „separat“ und weitgehend losgelöst von den anderen verstanden. Begründet wird dies damit, dass die Wahl der sozialen Interaktionspartner/-innen wie auch die Identifikation mit Österreich in einer liberalen Gesellschaft individuelle Entscheidungen sind, die nicht Gegenstand politischer Maßnahmen sein sollten (vgl. Faßmann, 2009).

Tabelle 3: soziale und identifikative Integrationsindikatoren des Nationalen Aktionsplans für Integration (vgl. Faßmann, 2009)

Soziale und identifikatorische Dimension	
23.	Eheschließungen zwischen in Österreich und im Ausland geborenen Personen nach Geburtsland der Ehepartner
24.	Einbürgerungen in Prozent der Personen mit mindestens zehnjährigem Aufenthalt in Österreich nach bisheriger Staatsangehörigkeit
Subjektive Fragen zum Integrationsklima	
25.	Stichprobenerhebung zur Beurteilung des Integrationsprozesses seitens Personen mit und ohne Migrationshintergrund

Der Indikator 23 liefert Informationen dazu wie „verbreitet“ Eheschließungen zwischen in Österreich und im Ausland geborenen Personen in Österreich sind – unabhängig von Staatsangehörigkeit. Der Indikator 24 zeigt wie häufig sich unterschiedliche Staatsangehörige nach 10 Jahren in Österreich einbürgern lassen. In diesem Handlungsfeld werden die aus der amtlichen Statistik gezogenen Indikatoren um die Wahrnehmung von zugewanderten und ansässigen BewohnerInnen zum Integrationsklima ergänzt. Mit einer Stichprobenerhebung wurden Wahrnehmungen, Einstellungen und Meinungen von Teilen der Bevölkerung erfasst. Die Befragten wurden gebeten aus eigener Erfahrung zu beurteilen, wie die Integration in Österreich funktioniert, ob sie sich verbessert hat, inwiefern eine Identifikation mit Österreich stattfindet, wie das Zusammenleben erlebt wird und welche Einstellungen zu Integration und österreichischen Werten vorhanden sind. (vgl. Faßmann, 2009)

Soziale Integration und identifikative Integration werden im NAP kaum behandelt; aufgrund des Designs wird ihnen eine untergeordnete Rolle zugewiesen. Obwohl es sich im Integrationskonzept nach Heckmann (2015) um zumindest gleichwertige Dimensionen der Integration handelt (und betont wird, dass die Integration in den verschiedenen Dimensionen in wechselseitigen Kausalbeziehungen abläuft; teilweise parallel oder aufeinander folgend). Bei genauerer Betrachtung der verwendeten Indikatoren kann man allerdings auch zum Schluss kommen, dass diese beiden Dimensionen streng genommen im NAP gar nicht berührt werden: Weder die Zahl der Einbürgerungen (Indikator 24) noch die Zahl der Eheschließungen zwischen in Österreich und im Ausland geborenen Personen (Indikator 23) sind für die Untersuchung der identikativen bzw. der sozialen Dimension von Integration besonders gut geeignet.

Zum einen wird die soziale Dimension von Integration auf amtlich dokumentierte Partnerschaften reduziert und erfasst somit real gelebte soziale Integration z.B. Lebensgemeinschaften und Freundschaften oder soziale Vernetzung im Alltag durch Freizeitaktivitäten oder im Wohnumfeld nicht. Zum anderen wird die identifikative Dimension von Integration mit dem Indikator zur Einbürgerung unzureichend und verkürzt verstanden. Denn der Anspruch auf und die Bewilligung von Einbürgerung liegt ausschließlich im Gestaltungsbereich der Politik und somit wird hier die Identifikation mit Österreich und seiner Gesellschaft auf einer rein institutionellen Ebene betrachtet. Ob und wie sich Migrant/-innen in und für die österreichische Demokratie engagieren wird nicht beleuchtet ebenso wenig wie ihr zivilgesellschaftliches Engagement. Die Stichprobenerhebung zum „Integrationsklima“ als Referenz für die identifikative Dimension und als Ausgleich für fehlende Indikatoren in der amtlichen Statistik lässt sich nicht oder nur schwer innerhalb der Dimensionen eines wissenschaftlichen Integrationsbegriffs verorten.

Stimmt man dem Argument zu, dass das Private nicht Angelegenheit der Politik ist, bleibt dennoch das Bild der Integration in Österreich unvollständig: Es begrenzt sich auf sozial- und rechtstaatliche Interessen und lässt gesellschaftspolitische Interessen wie Gleichstellung und gesellschaftlichen Zusammenhalt außer Acht.

3 Zusammenfassung

Mit dem Fokus auf Arbeit und Bildung zur Förderung von Integration und der fehlenden Behandlung von politischer Teilhabe bzw. Rechten von Migrant/-innen zählt Österreich nach der Analyse von Pasetti (2019) zu einem Cluster aus 19 westeuropäischen Ländern (z.B. Italien, Spanien, Deutschland, Frankreich, Niederlande,...) mit einem als weitgehend positiv gesehenen Integrationsansatz. Dieser steht im Gegensatz zu 13 ost- und mitteleuropäischen Ländern (z.B. Bulgarien, Kroatien, Ungarn, Malta,...) mit restriktiven Integrationsstrategien in den Bereichen Bildung, politische Partizipation und Staatsbürgerschaft. (vgl. Pasetti, 2019)

Somit scheint die Förderung von Integration durch die Betonung der strukturellen Integration am Arbeitsmarkt und im Bildungssystem besonders in westeuropäischen Staaten weit verbreitet und tendenziell auch erfolgreich zu sein. Die Frage der demokratischen Grenzen der Mitgliedschaft im Sinne der Teilnahme von Migrant/-innen an nationalen politischen Prozessen spaltet hingegen die europäischen Staaten weiterhin am meisten. Gemeinsamkeiten in Europa finden sich vor allem in den Handlungsfeldern Familie, Aufenthaltsrechte und Diskriminierung nicht zuletzt aufgrund ihrer Regulation durch europäische Richtlinien und internationale Menschenrechte. (vgl. Pasetti, 2019)

Obwohl die österreichische Integrationsstrategie (mit Integration vorwiegend durch Arbeitsmarktintegration) im europäischen Vergleich als adäquate und geteilte Strategie gesehen wird, erinnert die gesellschaftspolitische Diskussion von Integration und die politische bzw. staatliche Integrationsstrategie im NAP stärker an das theoretische Konzept der Assimilation als an das Konzept der Inklusion (vgl. Odé, 2008).

So wird die individuelle Integrationsebene stärker als die Integrationsfähigkeit des Systems abgebildet und das Ergebnis der Integrationsleistung von Personen(gruppen) herangezogen, um den Prozess der Integration zu bewerten. Der Prozess und das System werden somit nicht hinterfragt, wobei es die Aufgabe des Staates ist entsprechende Möglichkeiten zur Integration zu schaffen und diese auch zu fördern. Hingegen wird beobachtet, wie Migrant/-innen es schaffen die gegebenen Möglichkeiten zu nutzen.

Ausgehend von der Integrationsleistung unterschiedlicher Gruppen von Migrant/-innen leitet der Staat Maßnahmen zur Integration (Teilnahme) ab, wodurch die Herkunft (Drittstaatenangehörige vs. EU-Bürger/-innen) sowie der sozioökonomischen Status (Asylwerber/-innen vs. Studierende oder Arbeitsmigrant/-innen) als „legitimiertes“ Unterscheidungsmerkmal für den Anspruch auf Integration (Teilnahme) verstanden wird. Von „fremderen“ Mig-

rant/-innen wird eine höhere Anpassungsleistung verlangt, sie müssen mehr Voraussetzungen erfüllen als der österreichischen Gesellschaft „nähere“ Migrant/-innen. Hier bleibt der Gedanke der kulturellen Angleichung von Migrant/-innen an die „Gesamtbevölkerung“ bestehen, statt eine Verschmelzung der Bevölkerung zu einer diversen und gleichberechtigten Gesellschaft zu fördern. Integration als „(Wieder)Herstellung einer Einheit“ findet daher kaum statt. Ebenso wie dem Beitrag den Migrant/-innen in der Gesellschaft leisten kaum Beachtung geschenkt wird.

Literaturverzeichnis

- BM:I. (2010) Bericht zum Nationalen Aktionsplan für Integration. Abrufbar unter https://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user_upload/Zentrale/Integration/NAP/Bericht_zum_Nationalen_Aktionsplan.pdf (19/08/2019).
- Esser, H. (2001) Integration und ethnische Schichtung. Arbeitspapiere des Mannheimer Zentrum für europäische Sozialforschung 40. Mannheim.
- Faßmann, H. (2009) Integrationsindikatoren des Nationalen Aktionsplans für Integration. Begriffe, Beispiele, Implementierung. Abrufbar unter https://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user_upload/Zentrale/Integration/NAP/NAP_indikatoren.pdf (19/08/2019).
- Heckmann, F. (2001) Integrationsforschung aus europäischer Perspektive. In: Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft, Jg. 26,3-4/2001, S.341-356.
- Heckmann, F. (2015) Integration von Migranten. Einwanderung und neue Nationenbildung. Wiesbaden: Springer VS.
- Odé, A. (2008) Contemporary Integration Policies in Europe: Civic Integration Programmes and the Legal, Social and Cultural Position of Non-Citizens. *European Journal of Social Security* 10(1), S. 7-23.
- Pasetti, F. (2019). Configurations of Immigrant Integration Policies in Europe: An Exploratory Appraisal. *World Affairs*, 182(1), 35–60. <https://doi.org/10.1177/0043820019825935>

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: kulturelle Integrationsindikatoren des Nationalen Aktionsplans für Integration (vgl. Faßmann, 2009)	8
Tabelle 2: strukturelle Integrationsindikatoren des Nationalen Aktionsplans für Integration (vgl. Faßmann, 2009)	10
Tabelle 3: soziale und identifikative Integrationsindikatoren des Nationalen Aktionsplans für Integration (vgl. Faßmann, 2009)	12
Tabelle 4: Integrationsindikatoren des Nationalen Aktionsplans für Integration (vgl. Faßmann, 2009)	18

Anhang

Tabelle 4: Integrationsindikatoren des Nationalen Aktionsplans für Integration (vgl. Faßmann, 2009)

Handlungsfelder & Indikatoren		Dimension				Ebene der Integration	
Sprache und Bildung		kulturell	strukturell	sozial	identifikativ	Sozial	System
1.	Vor- und außerschulische Betreuungsquoten nach Alter und Staatsangehörigkeit	x				x	
2.	Förderbedarf der 3- bis 6-Jährigen in deutscher Sprache nach Erstsprache	x				x	
3.	Schüler/-innen nach Schultyp und Staatsangehörigkeit		x				x
4.	Ausländische ordentliche Studierende an öffentlichen Universitäten nach Staatsangehörigkeit		x				x
5.	Bildungsstand der 25- bis 64-jährigen Bevölkerung nach Migrationshintergrund		x			x	
6.	Schulabbrecher/-innen nach der 8. Schulstufe nach Umgangssprache und Geschlecht		x			x	
Arbeit und Beruf		kulturell	strukturell	sozial	identifikativ	Sozial	System
7.	Erwerbstätigenquoten nach Alter, Geschlecht und Migrationshintergrund		x			x	
8.	Selbstständigen Quote nach Geschlecht und Migrationshintergrund		x			x	
9.	Arbeitslosenquoten nach Staatsangehörigkeit und Ausbildung		x			x	
10.	Erwerbstätige nach Staatsangehörigkeit und höchster abgeschlossener Ausbildung		x			x	
11.	Langzeitarbeitslosigkeit nach Staatsangehörigkeit		x			x	
12.	Jugendarbeitslosigkeit nach Staatsangehörigkeit		x			x	

Handlungsfelder & Indikatoren		Dimension				Ebene der Integration	
Soziales und Gesundheit		kulturell	strukturell	sozial	identifikativ	Sozial	System
13.	Netto-Jahreseinkommen (Median) der ganzjährig unselbstständig Erwerbstätigen (ohne Lehrlinge) nach Staatsangehörigkeit		x			x	
14.	Armutsgefährdung und manifeste Armut nach Geburtsland		x			x	
15.	Lebenserwartung bei der Geburt nach Geschlecht und Geburtsland		x			x	
16.	Inanspruchnahme von Gesundheitsvorsorgeleistungen (Impfungen, Früherkennungs- und Vorsorgeuntersuchungen) nach Geschlecht und Staatsangehörigkeit	x				x	
Sicherheit (Rechtsstaat und Werte)		kulturell	strukturell	sozial	identifikativ	Sozial	System
17.	Kriminalitätsbelastungsquote nach Alter und Staatsangehörigkeit	x				x	
18.	Opferbelastungsquote nach Staatsangehörigkeit (Straftaten insgesamt)	x				x	
Wohnen und räumlicher Kontext		kulturell	strukturell	sozial	identifikativ	Sozial	System
19.	Wohnfläche pro Kopf nach Migrationshintergrund der Haushaltsreferenzperson		x			x	
20.	Wohnkostenbelastung nach Geburtsland		x			x	
21.	Rechtsverhältnis der Wohnung nach Migrationshintergrund der Haushaltsreferenzperson		x			x	
22.	Bevölkerung in Gemeinden mit einem Zuwandereranteil von 25% und mehr nach Geburtsland		x				x
Soziale und identifikatorische Dimension		kulturell	strukturell	sozial	identifikativ	Sozial	System
23.	Eheschließungen zwischen in Österreich und im Ausland geborenen Personen nach Geburtsland der Ehepartner			x		x	
24.	Einbürgerungen in Prozent der Personen mit mindestens zehnjährigem Aufenthalt in Österreich nach bisheriger Staatsangehörigkeit				x	x	
Subjektive Fragen zum Integrationsklima		kulturell	strukturell	sozial	identifikativ	Sozial	System
25.	Stichprobenerhebung zur Beurteilung des Integrationsprozesses seitens Personen mit und ohne Migrationshintergrund				x	x	

Anm: 5 Kernindikatoren fett gedruckt