

## Integration als kommunales Politikfeld: Entstehungsbedingungen, Problemlagen und Modelle

Bischof, Karin; Halbmayr, Brigitte; Lercher, Kerstin; Liegl, Barbara

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Bischof, K., Halbmayr, B., Lercher, K., & Liegl, B. (2007). Integration als kommunales Politikfeld: Entstehungsbedingungen, Problemlagen und Modelle. *SWS-Rundschau*, 47(2), 164-185. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-164549>

### Nutzungsbedingungen:

*Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.*

*Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.*

### Terms of use:

*This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.*

*By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.*

# Integration als kommunales Politikfeld

## Entstehungsbedingungen, Problemlagen und Modelle

Karin Bischof/ Brigitte Halbmayr/  
Kerstin Lercher/ Barbara Liegl (Wien)

Karin Bischof/ Brigitte Halbmayr/ Kerstin Lercher/ Barbara Liegl: *Integration als kommunales Politikfeld – Entstehungsbedingungen, Problemlagen und Modelle* (S. 164–185)

Der Artikel versucht, Integration als kommunales Politikfeld näher zu beleuchten und dessen mögliche zukünftige Bedeutung zu skizzieren. Ausgehend von einem Verständnis von Integration als zweiseitigem Prozess wird vor allem auf Leistungen der Aufnahmegesellschaft fokussiert, die eine notwendige Voraussetzung für die (aktive) Integration der Zugewanderten sind. Daher wird gefragt, wie Kommunen gestalterisch tätig werden, um den Zielen Chancengleichheit, rechtliche Gleichstellung und kulturelle Vielfalt näher zu kommen. Dazu werden Einschätzungen von politisch-administrativen EntscheidungsträgerInnen zum Thema Integration in niederösterreichischen Gemeinden, deren Problemsicht und Unterstützungsbedürfnisse sowie kommunale Konzepte und Maßnahmen herangezogen, die in kommunalen Integrationsleitbildern erarbeitet wurden. Auch die Wahrnehmung von Zugewanderten ist Gegenstand des Beitrags. Basierend auf diesen Daten und den Erfahrungen aus der Leitbildentwicklung werden ausgewählte Aspekte des Entstehungsprozesses und der Entstehungsbedingungen des kommunalen Politikfeldes Integration diskutiert.

*Schlagworte: Integration, Integrationsleitbild, Kommunalpolitik, Niederösterreich, Aufnahmegesellschaft*

Karin Bischof/ Brigitte Halbmayr/ Kerstin Lercher/ Barbara Liegl: *Integration as Community-Level Policy Field – Conditions of Development, Problems and Models* (pp. 164–185)

The article deals with the policy field of integration at community level and attempts to highlight ramifications for future developments in communities and cities. Integration is understood as a two-way-process, but the focus is placed on the efforts of the receiving society, which represents a necessary precondition for an (active) integration of immigrants. Therefore, strategies undertaken by communities or municipalities to achieve equal opportunity, equality under law and an understanding of cultural diversity are presented. The analysis is based on concepts as well as measures developed in the context of the process of drafting guidelines for integration in communities and municipalities in Lower Austria. The survey addressed relevant policy makers and asked for their assessment of: the current status quo conditions of integration, an identification of challenges as well as needs for support at community level. For the development of integration policy also the perceptions of the majority population about immigrants are important. Referring to the analysed data and experiences that were gained during the process of developing integration guidelines, the authors also discuss some aspects of the processes and preconditions of integration policy development at community level.

*Keywords: integration, guidelines of integration, local policy, Lower Austria, receiving society*

## 1. Einleitung

### 1.1 Integrationspolitik als entstehendes Politikfeld

Nach Jahrzehnten der politischen Weigerung, Österreich als Einwanderungsland anzuerkennen und damit der Integration von Zugewanderten entsprechende Aufmerksamkeit zu schenken, wird dieser Thematik als Politikfeld nun doch verstärkt Raum gewidmet. Wenngleich der Eindruck besteht, dass auf Bundesebene eher auf (parti-)politische Agitation denn auf Realisierung überlegter Maßnahmen gesetzt wird und sicherheitspolitische Aspekte im Vordergrund stehen,<sup>1</sup> scheint auf Länder- und Gemeindeebene ein Bedürfnis nach konkreter Gestaltung von Integration vermehrt handlungsleitend zu sein. Denn auch (jüngste) Ankündigungen von Regierungsverantwortlichen, die Anzahl der in Österreich lebenden AusländerInnen möglichst gering zu halten und deren Teilhabemöglichkeiten an Wirtschaft und Gesellschaft noch weiter einzuschränken,<sup>2</sup> können nicht über die Tatsache hinwegtäuschen, dass das Zusammenleben von Menschen verschiedener (regionaler, kultureller oder nationaler) Herkunft Realität geworden ist und auch in einem Europa offener Binnengrenzen (trotz zunehmender Abschottung nach außen) in Zukunft Thema sein wird. Zuwanderung ist »weder Wunschvorstellung noch Schreckensvision, sondern eine mit großer Sicherheit vorhersehbare Tatsache« (Fassmann 2006, 237).

Dieses Hinterherhinken der politischen EntscheidungsträgerInnen gegenüber gesellschaftlichen Tatsachen bzw. das Ignorieren derselben lässt sich seit Beginn der so genannten »Gastarbeiterpolitik« nachzeichnen. Zwar wurde noch in den 1960er-Jahren das »Rotationsprinzip« (die angeworbenen Arbeitskräfte sollten nach Ablauf einer gewissen Zeitspanne in ihr Herkunftsland zurückkehren und durch neue ersetzt werden) um Perspektiven längerfristiger Beschäftigung und endgültiger Niederlassung der ZuwanderInnen-Familien ergänzt,<sup>3</sup> – diesen Schritten folgten aber keine Anstrengungen

1 Siehe dazu das aktuelle Regierungsprogramm der im Jänner 2007 angelobten SPÖ-ÖVP-Regierung, welches Integration unter der Rubrik »Innere Sicherheit« abhandelt ([http://www.spoe.at/bilder/d255/Regierungserklaerung\\_Endfassung.pdf?102381](http://www.spoe.at/bilder/d255/Regierungserklaerung_Endfassung.pdf?102381), 5. 2. 2007); siehe auch Aussagen wie jene des ÖVP-Generalsekretärs Hannes Missethon, der zur Betonung der »drei unabdingbaren Pflichten« von Zugewanderten, nämlich »Deutsch lernen, arbeiten wollen und Integration in die österreichischen Lebensordnungen«, Zwangsverheiratungen und Zwangsbeschneidungen als abschreckendes Gegenbeispiel anführt, um übergangslos ein härteres Vorgehen gegen Sexualstraftäter zu fordern ([http://www.ots.at/presseaussendung.php?schluessel=OTS\\_20070322\\_OTSo245&ch=politik](http://www.ots.at/presseaussendung.php?schluessel=OTS_20070322_OTSo245&ch=politik), 28. 3. 2007).

Integrationspolitik wird damit in den Kontext sicherheits- und strafrechtlicher Agenden gestellt. Eine Vermischung von Integrations- und Zuwanderungspolitik in der politischen Diskussion stößt in dieselbe Richtung: Geht es um Integrationsmaßnahmen, wird neben der Zahl der bereits im Land befindlichen MigrantInnen auch diejenige der erwarteten EinwanderInnen mitverhandelt, und dies in einem sicherheitspolitischen Kontext.

2 Als Beispiel dient das aktuelle Fremdenrechtspaket von 2005, das eine neuerliche Beschränkung der Einwanderungsmöglichkeit wie auch Asylantragsstellung bringt (Perchinig 2006); oder die Idee von Sozialministerin Haubner im August 2006, Drittstaatsangehörigen (also Nicht-EU-BürgerInnen) das Kindergeld nicht rückwirkend, sondern erst dann zu gewähren, wenn diese für ihr Neugeborenes über ein gültiges Reisedokument aus dem Herkunftsland verfügen – dies kann bis zu sechs Monaten dauern. Der Erlass wurde schließlich im Dezember 2006 durch eine Gesetzesänderung revidiert.

3 Längerfristige Beschäftigungsperspektiven für ins Land geholte Personen wurden von der Wirtschaft eingefordert, um nicht immer wieder neue Arbeitskräfte einschulen zu müssen.

für eine soziale Eingliederung. Der jahrzehntelangen Erwartung, dass die ins Land geholten Arbeitskräfte wieder in ihr Herkunftsland zurückgeschickt werden könnten, sollte kein wirtschaftlicher Bedarf mehr bestehen, steht die von der Mehrheitsgesellschaft an die Zugewanderten gestellte Anpassungsforderung gegenüber – ohne jedoch politisch ausreichende Rahmenbedingungen für Integration zu schaffen. Vielmehr wurde die Haltung der österreichischen Mehrheitsgesellschaft, die »GastarbeiterInnen« als Fremde und Nicht-Zugehörige zu sehen, von der Politik unterstützt, um so deren (teilweise extreme) Ausbeutung und juristische Diskriminierung gegenüber der Öffentlichkeit vertreten zu können (Horvath 2006, 177).

Nach wie vor dominieren für Personen aus den klassischen »Anwerberegionen«, dem ehemaligen Jugoslawien und der Türkei,<sup>4</sup> prekäre Arbeitsverhältnisse in Bereichen, die saisonalen Schwankungen unterworfen sind (Fremdenverkehr, Landwirtschaft, Baubranche), in denen die Entlohnung eher gering ist und erschwerte Arbeitsbedingungen vorherrschen (Reinigung, Sachgütererzeugung, Handel, Gesundheits- und Pflegebereich).<sup>5</sup> Gerade in Wahlkampfzeiten zeigt sich die Sprengkraft eines Politikfeldes, in dem seit längerer Zeit Probleme virulent sind, das jedoch von der Politik zu wenig gestaltet und vielmehr zur Agitation missbraucht wird. Dabei wird deutlich, dass das »Gastarbeiterparadigma« nicht nur weiterlebt, sondern von manchen EntscheidungsträgerInnen noch auf die Spitze getrieben wird. Drittstaatsangehörige werden als Manövriermasse gesehen, die gemäß einem utilitaristischen Kalkül beliebig anzufordern bzw. abzuschieben seien.<sup>6</sup> Bereits im Jahr 2001 wurde die Quote für Saisonarbeitskräfte deutlich erhöht und eine neue Quote für ErntehelferInnen<sup>7</sup> eingeführt. Auch wurde die Zuwanderung auf Schlüsselkräfte beschränkt und die Möglichkeit, Saisonarbeitskräfte zu beschäftigen, auf verschiedene Industriezweige ausgedehnt (Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit 2002, 51). Eine grundlegende Richtungsänderung ist auch von der neuen, im Jänner 2007 angelobten SPÖ-ÖVP-Regierung nicht zu erwarten. So heißt es in der Regierungserklärung im ersten Absatz der Passage zum Thema Integration: »Zuwanderung nach Österreich muss auf die Bedürfnisse und Möglichkeiten unseres Arbeitsmarktes abgestimmt sein, nicht zuletzt im Interesse der Zuwandernden« (Regierungserklärung 2007, 19).

Eine Entwicklung von der Regulierung der Migration zur Gestaltung von Integration in Österreich ist nur ansatzweise erkennbar. Der seit Mitte der 1990er-Jahre von

4 Von den 711.000 Personen mit nichtösterreichischem Pass, die 2001 in Österreich lebten (8,9 Prozent der Bevölkerung), kamen 45 Prozent aus dem ex-jugoslawischen Raum (in erster Linie aus Serbien-Montenegro und aus Bosnien und Herzegowina), 18 Prozent aus der Türkei (Statistik Austria 2002, 72 und eigene Berechnungen).

5 Ein Umstand, der die Tageszeitung »Der Standard« veranlasste, einen Artikel zu neuesten Statistiken über Arbeitsmarkt, Einkommen und Beschäftigung mit »Statistik belegt Klischee: Arm, Arbeiter, Ausländer« zu übertiteln (Der Standard, 9./10. 12. 2006).

6 Wie wenig an rechtlicher Gleichstellung erreicht ist, wird ebenfalls bei Wahlen deutlich, wo insbesondere Drittstaatsangehörige (aus Nicht-EU-Mitgliedstaaten) keinerlei Mitbestimmungsrecht haben.

7 Zur Situation der Saisonarbeitskräfte und der ErntehelferInnen siehe: RAXEN Focal Point for Austria (2003), 20.

den jeweiligen Regierungen verwendete politische Slogan »Integration vor Neuzuzug« wird regelmäßig dazu benutzt, um v. a. den Neuzuzug zu stoppen, und nur in geringerem Maße, um gesellschaftliche Integration zu fördern. Zudem stellt sich immer wieder die Frage nach dem Verständnis von Integration. Dieses reicht – sowohl in der wissenschaftlichen als auch in der politischen Debatte – von forcierter Assimilation (Betonung der kulturellen Anpassung an die Aufnahmegesellschaft, v. a. vollständige Übernahme all ihrer Verhaltensweisen, Normen und Werte) bis zur gesellschaftlichen Gleichstellung von Zugewanderten (Betonung der kulturellen Diversität, aber auch der politisch-partizipativen, rechtlichen und sozialen Eingliederung) (Amesberger/Halbmayer 2000, 2–7, Fassmann/Stacher/Strasser 2003, 12–13, Fassmann 2006, 25–38).

### 1.2 Was bedeutet »Integration«?

Im letzten Jahrzehnt verweisen MigrationsexpertInnen wie etwa Bauböck (2001, 13–14) verstärkt auf Integration als zweiseitigen Prozess: Von den Zugewanderten werde erwartet, sich mit den gesellschaftlichen und politischen Regeln des Aufnahmelandes vertraut zu machen, die Sprache zu erlernen und sich ins soziale Gefüge einzugliedern. Demgegenüber sei jedoch die Aufnahmegesellschaft dazu verpflichtet, Strukturen zu schaffen, die diese Eingliederung ermöglichen – ohne dass damit ein Zwang zur Assimilation verbunden ist. Der »Wille zur Integration« sowie der »Erfolg der Integration« von Seiten der Zugewanderten und die Haltung der Mehrheitsgesellschaft gegenüber diesem Politikfeld stehen also in einem Wechselwirkungs- und Abhängigkeitsverhältnis.

Dennoch sind Studien, welche die notwendigen Integrationsleistungen der Aufnahmegesellschaft betonen, noch stark unterrepräsentiert – wenngleich neuere Definitionen von Integration diese in den Vordergrund stellen (Amesberger/Halbmayer 2000, Bauböck 2001, Perchinig 2003a). So spricht Bernhard Perchinig (2003a, 9) vom »Integrationsdreieck«, das Chancengleichheit, rechtliche Gleichstellung und kulturelle Vielfalt/Diversität als Ziele von Integration umfasst und sich damit deutlich an die Mehrheitsgesellschaft wendet. Es liegt an der Aufnahmegesellschaft, Möglichkeiten zur Partizipation im wirtschaftlichen, sozialen, politischen und kulturellen Bereich zu schaffen.

So missverständlich und vielfältig der Begriff Integration verwendet und interpretiert wird, so zeigt sich doch eine Bedeutungszunahme des damit umrissenen Politikfeldes. Integration wird zunehmend als »politischer Imperativ« (Fassmann/Stacher/Strasser 2003, 13) verstanden. Allerdings sind die Zugänge und Bewusstseinslagen der einzelnen politischen AkteurInnen sehr unterschiedlich, wie etwa eine Studie der International Organization for Migration (IOM/Schütz 2005) zu Integrationspraktiken in Österreich zeigte. Diese Arbeit lässt erkennen, dass in Bezug auf das oben genannte Integrationsdreieck oft in erster Linie oder ausschließlich beim Eckpunkt kulturelle Vielfalt/Diversität angesetzt und damit interkulturelle Kompetenz zum zentralen Integrationsfeld der Aufnahmegesellschaft wird – Chancengleichheit und rechtliche Gleichstellung als wesentliche Parameter für gelungene Integration werden hingegen vernachlässigt.

Der Übergang von der lange Zeit gesellschaftlich dominanten und politisch geförderten Sichtweise (Defizitwahrnehmung bei den Anderen/Fremden; Legitimität

praktizierter Diskriminierung) zu (neuen) Anforderungen der Gleichstellung, Partizipation und sozioökonomischen Inklusion scheint schwierig zu sein. Es stellt sich die Frage, warum die Mehrheitsgesellschaft Interesse am Abbau des sozialen Gefälles zwischen Zugewanderten und Nicht-Zugewanderten haben sollte. Hier wird in den letzten Jahren – v. a. unter dem Eindruck von gewalttätigen Unruhen (etwa in den Pariser Vorstädten, den »Banlieues«) – das Motiv der Konfliktvermeidung in den Vordergrund gerückt. Es mehren sich jene Stimmen, die die Notwendigkeit betonen, die für den gesellschaftlichen Zusammenhalt verantwortlichen Faktoren neu zu überdenken, und die damit vor zu großer gesellschaftlicher Ungleichheit im Sinne der Gefährdung des »sozialen Friedens« warnen (Heitmeyer 1997a und b): Anhaltende Benachteiligung der zweiten und dritten Generation und rechtliche Diskriminierung (Ausschluss von grundlegenden wirtschaftlichen, sozialen und politischen Rechten) werden zunehmend als Gefahr für den sozialen Frieden gesehen, da sie Stigmatisierung einerseits und Radikalisierung andererseits hervorrufen können. Daraus leitet sich ein erhöhter (politischer) Handlungsbedarf ab.

Ein anderes Integrationsverständnis stellt hingegen den Anspruch auf rechtliche Gleichstellung, Chancengleichheit und gesellschaftliche Inklusion in den Vordergrund. Aktuelle Diskussionen, wie sie etwa von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) geführt werden, sehen Integration als Aufgabe der Mehrheitsgesellschaft nicht (primär) unter den Aspekten der Konfliktvermeidung und des sozialen Friedens. Vielmehr leitet sich Integration aus dem Anspruch aller Menschen nach einem möglichst geglückten Leben, aus dem Menschenrecht auf Nicht-Diskriminierung und der staatlichen Aufgabe ab, soziale Ungleichheit, ungleiche Lebenschancen und existenzielle Risiken zu minimieren. Dieses Verständnis liegt auch diesem Beitrag zugrunde.

### *1.3 Ziele und Aufbau des Artikels*

Der Artikel beleuchtet, basierend auf unterschiedlichen Erhebungen und Erfahrungen mit der Entwicklung von Integrationsleitbildern in Niederösterreich, Integration als kommunales Politikfeld. Fokussiert werden sowohl dessen Entstehungsbedingungen als auch der Entstehungsprozess. Die Konzentration auf die kommunalpolitische Ebene ist aus zwei Gründen wichtig: In Niederösterreich leben knapp zwei Drittel der ausländischen Wohnbevölkerung, das sind rund 61.000 Personen, in Gemeinden mit weniger als 10.000 EinwohnerInnen. Integration ist bzw. wäre daher ein wichtiges Politikfeld auf Gemeindeebene und wird zunehmend von der Kommunalpolitik als solches erkannt.

Die Entwicklung dieses Politikfeldes wird in Kapitel 2 anhand einer in Niederösterreich durchgeführten Erhebung unter relevanten VertreterInnen der Gemeinden nachgezeichnet, indem bezogen auf die jeweiligen Gemeinden ihre Einschätzung des Status quo, ihr Integrationsverständnis und ihre Problemwahrnehmung dargestellt werden. Aus den Ergebnissen dieser Umfrage lässt sich ableiten, dass die Bewertung der bisherigen Integrationsbemühungen und der geäußerte Handlungsbedarf Konturen des entstehenden kommunalen Politikfeldes Integration erkennen lassen.

Im Anschluss daran werden in Kapitel 3 Erkenntnisse aus dem Entwicklungsprozess von Integrationsleitbildern herangezogen, um Partizipationsstrukturen, Maßnah-



men und Ziele ebenso wie thematisierte Politikfelder zu beleuchten und um fördernde sowie hemmende Faktoren für die Leitbildentwicklung zu identifizieren. In weiterer Folge werden Maßnahmen vorgestellt, die Gemeinden setzen sollten, um die Entwicklung des kommunalen Politikfeldes Integration voranzutreiben.

Die Schlussfolgerungen in Kapitel 4 stellen Integrationspolitik auf kommunaler Ebene in einen weiter gefassten gesellschaftspolitischen Kontext, um deren spezifische Herausforderungen und Chancen klarer in den Blickpunkt zu rücken.

## 2. Integration aus der Sicht niederösterreichischer Gemeinden

### 2.1 Entstehungskontext der Erhebung

Einen entscheidenden Input für die Entwicklung des Politikfeldes Integration in Niederösterreich gab das in den Jahren 2002–2005 durchgeführte EQUAL-Projekt »Verschiedene Herkunft – gemeinsame Zukunft. Strategien und Maßnahmen gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit«. Im Rahmen dieses Projekts sollte in den ausgewählten Projektgemeinden Guntramsdorf, Hainburg, Krems und Traismauer jeweils ein Integrationsleitbild entwickelt werden.<sup>8</sup> Aus der eingehenden Thematisierung von Integration auf kommunaler Ebene entwickelte sich die Idee, eine Fachstelle für Integration auf Landesebene einzurichten, welche alle zukünftigen integrationspolitischen Vorhaben bündeln und gleichzeitig als Anlaufstelle fungieren sollte.<sup>9</sup> Im Hinblick auf diese Pläne wurde das Institut für Konfliktforschung (IKF) in Wien mit der hier vorgestellten Untersuchung beauftragt, um den Status quo des Politikfeldes Integration in niederösterreichischen Gemeinden zu erheben und Einblicke in deren Probleme und Bedürfnisse zu ermöglichen.

Die Erhebung mittels Fragebogen wurde im Zeitraum zwischen Dezember 2004 und Februar 2005 in sämtlichen 573 niederösterreichischen Gemeinden durchgeführt. 50 Prozent der Fragebögen wurden von den eigentlichen AdressatInnen – den BürgermeisterInnen –, 38 Prozent von VizebürgermeisterInnen, leitenden BeamtInnen und Gemeindegemeinschaften sowie 12 Prozent von Gemeindebediensteten beantwortet. Die subjektiven Einschätzungen dieser Personen sind für die integrationspolitischen Entwicklungen und Bedingungen in den jeweiligen Kommunen relevant. Die Befragung konzentrierte sich auf bereits gesetzte Integrationsmaßnahmen und darauf, wie politische EntscheidungsträgerInnen Probleme, Konflikte und deren Ursachen subjektiv wahrnahmen. Die Befragten wurden auch aufgefordert, den Unterstützungsbedarf durch das Land Niederösterreich zu konkretisieren (Bischof/Halbmayer/Liegl 2005).

Diese subjektiven Einschätzungen und Wahrnehmungen wurden in einem zweiten, vertiefenden Auswertungsschritt an konkrete politische, demografische und sozio-

8 Das EQUAL-Projekt wurde sowohl von NGOs als auch von Institutionen des Landes getragen und zu gleichen Teilen aus EU-Mitteln und vom Ministerium für Wirtschaft und Arbeit finanziert; zu Inhalt und Zielen des Projekts siehe ausführlicher Kapitel 3.

9 Die Fachstelle für Integration wurde zwar eingerichtet, jedoch mit weit beschränkteren Ressourcen und Aufgabenbereichen als ursprünglich vorgesehen (Zwicklhuber 2005). Allerdings bemüht sich Niederösterreich derzeit (2007) um ein Landesleitbild für Integration.

ökonomische Rahmenbedingungen in den einzelnen Gemeinden rückgebunden. Dazu zählen: das parteipolitische Kräfteverhältnis im Gemeinderat, der Anteil, die nationale Zusammensetzung und die Religionszugehörigkeit von Drittstaatsangehörigen in der Gemeinde sowie die Wirtschafts- und Erwerbsstruktur der Kommunen.

Der Berücksichtigung und Auswertung dieser Daten liegt die Annahme zugrunde, dass Integration auch als kleinräumiger Prozess beschreibbar ist. Darauf aufbauend lässt sich die These entwickeln, dass der (individuelle) Zugang zum Thema Integration neben überregionalen Diskussionen v. a. auch von Faktoren in der jeweils unmittelbaren Umgebung beeinflusst wird: Bezugspunkte aus der Arbeitswelt, auditive bzw. visuelle Wahrnehmbarkeit von Zugewanderten, kulturelle bzw. religiöse Zuschreibungen an Zugewanderte oder die politische Ausrichtung der Gemeinde. Die Frage war also, in welchem Zusammenhang diverse subjektive Einschätzungen und Sichtweisen zum Thema Integration mit Strukturdaten stehen.

Mit dem Fokus auf die subjektiven Wahrnehmungen einzelner politisch-administrativer EntscheidungsträgerInnen aus den Gemeinden wird implizit auch der Blick der Mehrheitsgesellschaft auf die Anderen/ Fremden ins Visier genommen und konturiert. Weil Leistungen der Mehrheitsgesellschaft eine wesentliche Voraussetzung zur Verbesserung von Integration sind, bildet die Wahrnehmung durch die Mehrheitsgesellschaft einen wichtigen Ausgangspunkt für die Konzeption integrationsfördernder und auch antirassistischer Maßnahmen.

Das Hauptaugenmerk liegt hier also bewusst nicht auf der Situationsanalyse der Bedürfnislagen und Zufriedenheiten der Zugewanderten selbst, wie sie etwa vom Institut für empirische Sozialforschung (IFES) im Auftrag des IKF und im Rahmen des bereits erwähnten EQUAL-Projekts in zwei Gemeinden durchgeführt wurde. Vielmehr wird Integration in diesem Beitrag als Leistungsanforderung an die Mehrheitsgesellschaft verstanden. Punktuell werden jedoch Ergebnisse aus der IFES-Erhebung berücksichtigt, um einen Bezug zu den sozioökonomischen Rahmenbedingungen herzustellen und die Sichtweisen von MigrantInnen und Nicht-MigrantInnen zu vergleichen.

## 2.2 Fragestellungen und Sample

Konzentriert auf politisch-administrative EntscheidungsträgerInnen der Mehrheitsgesellschaft interessierten die Fragen, welche Faktoren mit der Entwicklung von Integration als Politikfeld in Zusammenhang stehen (z. B. das Auftreten von Konflikten) und wovon Form und Häufigkeit bisheriger Bemühungen sowie der in der Befragung geäußerte Unterstützungsbedarf beeinflusst werden. Gefragt wurde auch, in welchem Kontext integrationspezifische Problemlagen gesehen und wie verschiedene Gruppen von MigrantInnen wahrgenommen werden.<sup>10</sup> Ferner werden sozioökonomische Differenzen zwischen Mehrheits- und Minderheitsbevölkerung unter dem Aspekt regional unterschiedlicher Wirtschafts- und Erwerbsstrukturen genauer betrachtet. Zuletzt erfolgt eine grobe Einschätzung des Integrationsverständnisses der RespondentInnen,

10 Im Fragebogen wurde einleitend vermerkt, dass mit zugewanderten GemeindebürgerInnen nicht nur ausländische Staatsangehörige, sondern auch bereits eingebürgerte Personen gemeint seien. Dies gilt etwa – in einem späteren Abschnitt – auch für MuslimInnen.



das mit den Ergebnissen zur Konfliktwahrnehmung der Befragten sowie mit der demografischen Zusammensetzung der Gemeinden in Verbindung gesetzt wird. Die GemeindevertreterInnen wurden sowohl um eine allgemeine Einschätzung der bisher stattgefundenen Integration und eines möglichen Handlungsbedarfs als auch um ihre Wahrnehmung (spezieller) Problemlagen und Konflikte gebeten.

Das erreichte Sample (248 von 573 niederösterreichischen Gemeinden) ist durchaus als repräsentativ zu bezeichnen: Der durchschnittliche Anteil der ausländischen Staatsangehörigen in der Stichprobe liegt exakt im Niederösterreich-Schnitt von 5,3 Prozent (ohne BürgerInnen aus den anderen Staaten der EU-15). Die 248 Gemeinden sind im Wesentlichen gleichmäßig auf alle 25 niederösterreichischen Bezirke verteilt, lediglich aus dem Bezirk Scheibbs wurde kein einziger Fragebogen retourniert und auch die Stadt Krems fehlt unter den RespondentInnen. Die größten Gemeinden ab 10.000 EinwohnerInnen sind in Relation zu ihrem Anteil an den niederösterreichischen Gemeinden etwas unterrepräsentiert.

### *2.3 Einschätzung der Situation, Problemwahrnehmung und Konflikte im Kontext demografischer und sozioökonomischer Bedingungen*

In einer allgemein gehaltenen Einstiegsfrage wurden die VertreterInnen der Gemeinden gebeten, einzuschätzen, für wie gelungen sie die Integration<sup>11</sup> von zugewanderten MitbürgerInnen halten. Großteils wird die Integration als gelungen bezeichnet, lediglich 12 Prozent der RespondentInnen ziehen eine eher negative Bilanz. Diese allgemeine positive Bewertung zu Beginn der Befragung relativiert sich aber deutlich, wenn man die Antworten auf detailliertere Fragen analysiert. Bereits die Bewertung einzelner integrationspolitisch relevanter Bereiche (Arbeitsmarkt, Jugend, Wohnen, kulturelles Leben etc.) fällt deutlich skeptischer aus. Die »Integration in das kulturelle Leben der Gemeinde« wird dabei am zurückhaltendsten bewertet – 62 Prozent der Angaben sind als negativ einzustufen. Die Datenlage lässt leider keine Erklärung für diese Diskrepanz zu. Möglicherweise verweist jedoch die schlechtere Bewertung der Integration in einzelnen Lebensbereichen darauf, dass den RespondentInnen erst aufgrund eingehenderer Fragen die tatsächlich vorhandenen integrationspezifischen Problemfelder und die Breite der integrationsrelevanten Lebens- bzw. Politikbereiche bewusst werden.

Gleichzeitig sieht ein großer Anteil der RespondentInnen (60 Prozent) in mindestens einem der folgenden vorgegebenen Bereiche – Bildung, Wohnen, Arbeit, Sprachkenntnisse – Handlungsbedarf. Immerhin 16 Prozent (40 Personen) geben an, dass es in ihrer Gemeinde zu Konflikten und/ oder handgreiflichen Auseinandersetzungen zwischen MigrantInnen und Nicht-MigrantInnen kommt – die Bandbreite reicht von Sprachproblemen bis zu Konflikten bei der Arbeitssuche und Problemen im und beim Zugang zu Freizeiteinrichtungen. 13 RespondentInnen (5 Prozent) bejahen die Frage, dass es in Konflikten auch körperliche Gewaltanwendung gibt.

11 Im Fragebogen wurde der Begriff »Integration« nicht definiert, vielmehr war der subjektive Zugang zum Thema von Interesse; zu den verschiedenen Verständnissen von Integration siehe Kap. 2.4 *Zum Integrationsverständnis der RespondentInnen*.

Sowohl die Beurteilung von Integration allgemein als auch nach einzelnen Bereichen korreliert mit dem Anteil ausländischer Staatsangehöriger in der Gemeinde. Eine Ausnahme stellt lediglich der Bereich Kindergarten dar, in dem bereits seit Beginn der 1990er-Jahre Maßnahmen, wie z. B. die Beschäftigung interkultureller Mitarbeiterinnen,<sup>12</sup> gesetzt werden. Für die übrigen Bereiche gilt: Je höher der Anteil an ausländischen StaatsbürgerInnen in einer Gemeinde, desto eher wird Integration als schlecht gelungen bewertet. Auch die angegebene Konflikthäufigkeit steigt ab einem Anteil von 5 Prozent nichtösterreichischer Staatsangehörigen kontinuierlich an.

In Bezug auf die Größe der Gemeinden zeigt sich eindeutig die Tendenz, dass die kleinsten Gemeinden, die auch durchwegs einen recht niedrigen Anteil ausländischer Staatsangehöriger aufweisen, Integration am besten bewerten. Ein Abgleich mit der Wirtschaftsstruktur und den politischen Kräfteverhältnissen im Gemeinderat bestätigt diesen Zusammenhang. In jenen Gemeinden, in denen der primäre Sektor (Land- und Forstwirtschaft) dominiert (11 Prozent der Gemeinden) und wo gleichzeitig der Anteil ausländischer Staatsangehöriger meist gering ist, wird der Status quo größtenteils positiv bewertet und werden Konflikte selten wahrgenommen. Besonders in jenen Gemeinden, in denen die SPÖ oder eine SPÖ-Liste die stärkste Fraktion ist, wird die Situation skeptischer eingeschätzt und werden Konflikte sowie Handlungsbedarf für Integrationsmaßnahmen öfter genannt. Auch hier wirken die bereits erwähnten Zusammenhänge: SPÖ-dominierte Kommunen haben einen höheren Anteil an ausländischen Staatsangehörigen/MigrantInnen und es dominiert häufiger der sekundäre Sektor (industrielle Produktion, in Niederösterreich durch die Nahrungs- und Genussmittel- sowie Metallwarenindustrie geprägt).

Besonders hoch ist der Anteil ausländischer Staatsangehöriger in Gemeinden, in denen der sekundäre Sektor stark oder der tertiäre Sektor sehr stark<sup>13</sup> ausgeprägt ist. Ein Großteil der bewilligungspflichtig beschäftigten AusländerInnen arbeitet in bestimmten Wirtschaftszweigen dieser Sektoren,<sup>14</sup> die durchwegs von geringer Arbeitsplatzsicherheit und niedrigen Löhnen gekennzeichnet sind. Manche dieser Wirtschaftszweige, wie etwa die unternehmensbezogenen Dienstleistungen (z. B. Reinigungsdienste mit vorwiegend weiblichen Beschäftigten) weisen österreichweit gleichzeitig einen Beschäftigungszuwachs und steigende Arbeitslosigkeit auf (AMS 2005, 9), was auf eine zunehmende Prekarisierung hindeutet. Die Arbeitslosenrate nichtösterreichischer Staatsangehöriger in Niederösterreich war im Jahr 2005 mit 9,4 Prozent deutlich höher als jene österrei-

12 Interkulturelle Mitarbeiterinnen sind offiziell so bezeichnete, speziell für die Anforderungen mehrsprachiger Kindergärten pädagogisch geschulte Kräfte, die vom Land Niederösterreich beschäftigt sind und einen Migrationshintergrund aufweisen.

13 Das bedeutet, dass mindestens 70 Prozent der Beschäftigten in dieser Gemeinde im Dienstleistungsbereich arbeiten.

14 Knapp drei Viertel der bewilligungspflichtig Beschäftigten waren im Oktober 2005 laut AMS Niederösterreich in den Branchen Fremdenverkehr, Bauwesen, unternehmensbezogene Dienstleistungen, Landverkehr (Personen- und Güterbeförderung), Handel, Textilien, Herstellung von Nahrungsmitteln und Metallwaren sowie im Gesundheitswesen tätig. Im Vergleich dazu waren im Oktober 2005 nur knapp die Hälfte der in Niederösterreich insgesamt beim Hauptverband der Sozialversicherungsträger als beschäftigt gemeldeten Personen (mit und ohne österreichische Staatsbürgerschaft) in diesen Branchen tätig (IKF 2006, 16).

chischer Staatsangehöriger mit 7,2 Prozent (AMS, zit. in: IKF 2006, 19). Gleichzeitig wird im Rahmen der Erhebung und unter Einbeziehung ergänzender Daten der Statistik Austria deutlich, dass die Erwerbsquote der in Niederösterreich ansässigen Drittstaatsangehörigen (Nicht-EU-BürgerInnen) (61,4 Prozent) im Schnitt 1,4mal so hoch ist wie die allgemeine Erwerbsquote in Niederösterreich (44,2 Prozent).<sup>15</sup>

Diese Ergebnisse zeigen, dass eine bestimmte Wirtschaftsstruktur in den Gemeinden mit einem hohen Anteil ausländischer Staatsangehöriger korrespondiert. Andererseits wird klar, dass MigrantInnen auf dem niederösterreichischen Arbeitsmarkt trotz prekärer Arbeitsbedingungen und niedrigerer Löhne sowie trotz eines höheren Arbeitslosigkeitsrisikos einem wesentlich stärkeren Zwang zur Beschäftigung ausgesetzt sind, auch wenn die unterschiedliche Altersstruktur der migrantischen Bevölkerung diese Asymmetrie abschwächt. Ein Angleichen der Erwerbsquote zwischen österreichischen und nichtösterreichischen Staatsangehörigen würde auf eine zunehmende Gleichstellung von Einheimischen und Zugewanderten verweisen.

#### 2.4 Zum Integrationsverständnis der RespondentInnen

Die Erhebung sollte auch eine grobe Einschätzung des Integrationsverständnisses der Befragten ermöglichen. Dafür wurden die RespondentInnen gebeten, von vier angeführten Statements das für sie aussagekräftigste auszuwählen, um gelungene Integration zu kennzeichnen.

Als *konfliktvermeidend* wird die Zustimmung zur Aussage gewertet, dass eine gelungene Integration von Zugewanderten an der Abwesenheit von Konflikten und Auseinandersetzungen zwischen Zugewanderten und Einheimischen deutlich werde. 35 Prozent der Befragten waren dieser Meinung. Als *assimilatorisch* wird die Sichtweise bezeichnet, dass sich die Zugewanderten an die hier vorherrschenden Sitten und Gebräuche anpassen müssten, um von einer gelungenen Integration sprechen zu können – dies befürworteten 29 Prozent der RespondentInnen. 26 Prozent stimmten der Aussage zu, es sei besonders wichtig, dass sich Zugewanderte gleichberechtigt am kommunalen gesellschaftlichen und politischen Leben beteiligen. Diese Haltung entspricht einem *partizipationsorientierten* Verständnis. Dass Zugewanderte ihre Fähigkeiten (Sprachkenntnisse, Ausbildungen) nutzen und einbringen können, wurde von 10 Prozent der Befragten als besonders wichtiges Zeichen von gelungener Integration verstanden – diese argumentierten damit *ressourcenorientiert*.

Betrachten wir die angegebenen Konflikte vor dem Hintergrund des Integrationsverständnisses, zeigen sich folgende Zusammenhänge: Ein *assimilatorischer* Integrationsbegriff korrespondiert eher mit der Angabe von Konflikten. Die Einschätzung der Integration auf einer allgemeinen Ebene fällt in dieser Gruppe deutlich negativer aus als bei den übrigen RespondentInnen. Diese Ergebnisse können – sofern die Angaben der Befragten Rückschlüsse auf das Gemeindeklima erlauben – wie folgt interpretiert

15 Die Erwerbsquote erfasst den Anteil von Erwerbspersonen an der gesamten Wohnbevölkerung. Als Erwerbspersonen gelten: alle Erwerbstätigen (Vollzeit, Teilzeit, geringfügig, selbständig), Arbeitslose, Zivil- und Präsenzdienster, Personen in Karenz und Mutterschutz. Keine Erwerbspersonen sind: PensionistInnen, SchülerInnen, StudentInnen, Hausfrauen, SozialhilfebezieherInnen, Erhaltene.

werden: In einer Anpassung fordernden Umgebung treten Konflikte einerseits eher auf und werden andererseits als gravierender bewertet (Nennung gewalttätiger Auseinandersetzungen). Damit wird insgesamt das Zusammenleben als stärker belastet wahrgenommen. Diejenigen, die ein partizipationsorientiertes Verständnis von Integration aufweisen, geben vergleichsweise seltener Konflikte an – gleichzeitig beurteilt diese Gruppe aber auch den Status quo relativ kritisch. Hier liegt die Interpretation nahe, dass diese Gruppe strukturelle Benachteiligungen von Zugewanderten stärker wahrnimmt und Meinungsverschiedenheiten eher als Aushandeln von Interessenlagen interpretiert. Die am deutlichsten optimistische Einschätzung formulieren die RespondentInnen mit konfliktvermeidendem Integrationsverständnis. Diese nennen am seltensten Konflikte und bewerten am häufigsten die allgemeine Integrationssituation als sehr gut. Es lässt sich vermuten, dass aus der Abwesenheit von Konflikten oft automatisch auf eine gelungene Integration geschlossen wird.

### 2.5 Wahrnehmung bestimmter Gruppen von MigrantInnen und vermutete Problemursachen

Augenfällig ist, dass die Einschätzung der Integration auf Gemeindeebene dann negativer ausfällt und auch häufiger Konflikte wahrgenommen werden, wenn die größten Gruppen ausländischer Staatsangehöriger aus der Türkei und/ oder aus Bosnien und Herzegowina kommen. Auch Handlungsbedarf sehen die RespondentInnen aus jenen Gemeinden häufiger, in denen TürkInnen und BosnierInnen die größten Gruppen von EinwanderInnen sind. Da die Angehörigen der genannten Gruppen meist MuslimInnen sind bzw. sie als solche wahrgenommen werden, liegt ein Zusammenhang zwischen Konfliktwahrnehmung und Religionszugehörigkeit nahe.

Auch für die Einschätzung, ob es bestimmte Gruppen gibt, für die sich die Integration als besonders schwierig darstellt, bestätigt sich dieses Bild. 75 der insgesamt 248 RespondentInnen (30 Prozent) nennen hier eine oder mehrere Gruppen, wobei sich 42 Prozent der Nennungen auf ein Kriterium beziehen, das mit der islamischen Religion in Verbindung zu bringen ist (TürkInnen, Moslems, türkische Frauen, muslimische Frauen, Kosovo-AlbanerInnen, BosnierInnen, TschetschenInnen). Nicht nur der Anteil ausländischer Staatsangehöriger in einer Gemeinde, sondern speziell auch die verstärkte Präsenz von MuslimInnen scheinen häufiger mit geäußerten Schwierigkeiten und mit Handlungsbedarf zusammenzuhängen. Somit entsteht der Eindruck, dass MuslimInnen in nahezu allen untersuchten Bereichen als besondere Problemgruppe wahrgenommen werden.

In einer nachträglichen Auswertung wurden die Angaben der Volkszählung 2001 zur Religionszugehörigkeit<sup>16</sup> ergänzt und mit den unterschiedlichen Fragendimensionen in Zusammenhang gebracht. Vergleicht man die Integrationsbeurteilungen und -wahrnehmungen jener Gemeinden, in denen der Anteil *ausländischer* Staatsangehöriger über dem niederösterreichischen Schnitt (6,1 Prozent) liegt, mit den Beurteilungen und Wahrnehmungen jener Gemeinden, in denen der Anteil *muslimischer* Bür-

<sup>16</sup> Die Angabe dazu war nicht verpflichtend und es ist unklar, wie verlässlich diese Ergebnisse sind.

gerInnen über dem niederösterreichischen Schnitt (3,2 Prozent) liegt, wird allerdings deutlich: MuslimInnen werden nicht als besondere Problemgruppe wahrgenommen. Zwar zeigt sich, dass eine negative Gesamtbeurteilung nicht in den Gemeinden mit einem überdurchschnittlichem AusländerInnenanteil, sondern in jenen mit einem überdurchschnittlichen Anteil an MuslimInnen (24 Prozent) überwiegt – in allen anderen Fragendimensionen ist das Verhältnis jedoch umgekehrt: Der Handlungsbedarf, die Unterstützungswünsche, die bisherige Umsetzung von Verbesserungsmaßnahmen sowie die Wahrnehmung von Konflikten (ausgenommen die sehr wenigen gewaltsamen Konflikte) werden in Kommunen mit einem überdurchschnittlichen Anteil ausländischer Staatsangehöriger häufiger negativ bewertet als in jenen mit einem überdurchschnittlichen Anteil an MuslimInnen.

Abgesehen von der allgemein schlechteren Integrationsbeurteilung werden aufgrund der Auswertung anderer Fragen muslimische MigrantInnen nicht als besondere Problemgruppe betrachtet. Die Widersprüche, die bei einem Vergleich dieser Ergebnisse mit jenen für die größten MigrantInnengruppen in der Gemeinde auftreten, können eventuell wie folgt erklärt werden: Bei einer relativ einheitlich wahrgenommenen Gruppe von MuslimInnen (z. B. TürkInnen) werden mehr Probleme genannt, auch wenn der Anteil der MuslimInnen an der gesamten Gemeindebevölkerung nicht überdurchschnittlich hoch ist.

Wird Handlungsbedarf festgestellt und werden Maßnahmen gesetzt, so kann dies als Hinweis darauf gelten, ob ein Bewusstsein für die Verantwortung der Gemeinde für die Integration von Zugewanderten bzw. ein Interesse am Politikfeld Integration besteht. Die Auswertungen hinsichtlich des Anteils an muslimischen MigrantInnen deuten darauf hin, dass dies in Gemeinden mit einem höheren Anteil an MuslimInnen seltener der Fall ist: Es gibt weniger Verbesserungsversuche und weniger Einrichtungen für Zugewanderte, Unterstützungswünsche an das Land Niederösterreich werden seltener geäußert. Hinzu kommt, dass in Kommunen mit überdurchschnittlich vielen muslimischen BewohnerInnen ein assimilatorischer Integrationsbegriff überwiegt.

Als Ursachen für Probleme und Konflikte im Zusammenleben zwischen Zugewanderten und Nicht-Zugewanderten werden am häufigsten ungenügende Voraussetzungen bzw. ein Fehlverhalten der MigrantInnen genannt (die Hälfte der Nennungen bezieht sich darauf). Danach folgen Angaben, die das »Anderssein« in den Mittelpunkt stellen (Mentalität, Religion, Kulturkreis) und strukturelle Faktoren (etwa im Bereich Arbeitsmarkt) ins Treffen führen. Hingegen dominieren bei den Vorschlägen für geeignete Präventionsmaßnahmen – 35 RespondentInnen machten dazu Angaben – strukturelle Maßnahmen: Dabei geht es etwa um die Vermeidung von Ghettobildung, die Beschäftigung von AusländerInnen in der Gemeinde, die Schulung des Personals in relevanten Institutionen etc. Diese Ergebnisse legen nahe, dass für Probleme und Konflikte primär die MigrantInnen verantwortlich gemacht werden. Hier wird eine ambivalente Haltung der Mehrheitsgesellschaft deutlich: Einerseits wird die Ursache für mangelnde Integration doch eher bei »den Anderen« und bei deren »Anderssein« gesucht, andererseits ist man sich jedoch durchaus auch fehlender Unterstützungsleis-

tungen durch die Aufnahmegesellschaft und mangelnder Partizipationsmöglichkeiten für die Zugewanderten bewusst.

### *Exkurs – Die Situationswahrnehmung durch die MigrantInnen*

Wie beurteilen MigrantInnen die Integration in ihre Gemeinde? In welchen Bereichen wünschen sie sich Maßnahmen? Welche Faktoren sind ausschlaggebend, dass sie sich fremd fühlen? Ausgehend von den Fallbeispielen zweier Gemeinden, für die das IFES eine ausführliche Längsschnitterhebung (2003 und 2005) durchführte,<sup>17</sup> lässt sich folgern, dass die Einschätzung der MigrantInnen wesentlich skeptischer ist. Vor Projektbeginn in den Gemeinden im Jahr 2003 bewerten in Guntramsdorf 13 Prozent der Befragten ohne Migrationshintergrund die Integration (eher) negativ – gegenüber 43 Prozent mit Migrationshintergrund (IFES 2005a); in Hainburg beträgt das Verhältnis 33 zu 51 Prozent (IFES 2005b). In beiden Gemeinden fällt dabei die Einschätzung seitens ZuwanderInnen türkischer Herkunft wesentlich schlechter aus: Knapp 60 Prozent von ihnen beurteilen die Integration in der Gemeinde als (eher) schlecht gelungen. Unterstützungsbedarf sehen die Zugewanderten insgesamt primär in den Bereichen Wohnen und Beschäftigung.

Die Differenz in der Sichtweise von MigrantInnen türkischer und ex-jugoslawischer Herkunft ist in den beiden IFES-Studien durchgängig feststellbar. Es wird u. a. ersichtlich, dass sich erstere in Österreich und in der Gemeinde wesentlich stärker fremd fühlen. Umgekehrt fühlen sich diejenigen ZuwanderInnen »richtig zu Hause« (darunter im Vergleich häufiger Personen aus den Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawiens), die ihre wirtschaftliche Lage als zufriedenstellend bezeichnen, die ein Haushaltseinkommen über 1.500 Euro haben, keine ArbeiterInnen sind und auch relativ viele Kontakte zur nichtmigrantischen Bevölkerung pflegen (IFES 2003a und b). Ob hier die schlechteren sozioökonomischen Bedingungen oder die Zuschreibung von kultureller »Fremdheit« bzw. die Religionszugehörigkeit eine größere Rolle spielen, kann aufgrund dieser Daten nicht beantwortet werden. Insgesamt zeigt sich jedoch eine deutliche Diskrepanz zwischen der Sichtweise der MigrantInnen und jener der Aufnahmegesellschaft.

### *2.6 Entstehungskontext des Politikfeldes Integration – Bewertung bisheriger Integrationsbemühungen, geäußelter Handlungsbedarf und geschlechtsspezifische Strukturen*

Unter der Annahme, dass Maßnahmen der Gemeinde, um »die Integration von zugewanderten Mitbürgerinnen und Mitbürgern zu verbessern«, als Indikatoren für die Herausbildung eines Politikfeldes Integration gelten können, lassen sich folgende Ent-

<sup>17</sup> Diese Längsschnitterhebung erfolgte sowohl bei der Bevölkerung mit als auch ohne Migrationshintergrund. Basierend auf den vom IKF ausgearbeiteten Integrationsindikatoren wurde nach sozioökonomischen, kulturellen und partizipationsfördernden bzw. -hemmenden Faktoren gefragt. In persönlichen und mehrsprachig geführten Interviews mit ca. 400 Personen in jeder Gemeinde wurden die wesentlichen Integrationsbereiche erhoben (Erwerbstätigkeit, Einkommensverhältnisse, Wohnsituation, Bildung, Gesundheit, kulturelle Aktivitäten, Nachbarschaftskontakte, atmosphärische Bedingungen etc.).



stehungsbedingungen skizzieren: Generell sehen 60 Prozent der befragten GemeindevorteilerInnen in mindestens einem der vier Bereiche Bildung, Wohnen, Arbeit und Sprachkenntnisse Handlungsbedarf. Zunächst wird – wie bereits oben genauer ausgeführt – der Zusammenhang zwischen der Höhe des Anteils ausländischer Staatsangehöriger einerseits und den Verbesserungsversuchen bzw. der Identifikation von Handlungsbedarf andererseits deutlich.

In Gemeinden, in denen der sekundäre oder tertiäre Sektor dominiert, sowie in Gemeinden, in denen die SPÖ stärkste Partei ist (dort liegt der Anteil der nichtösterreichischen Staatsangehörigen meist über dem Schnitt), werden öfter Integrationsmaßnahmen gewünscht. Bezogen auf die Wahrnehmung bestimmter MigrantInnengruppen zeigt sich auch hier, dass Kommunen mit einem überdurchschnittlichen Anteil an muslimischen MigrantInnen nicht häufiger feststellen, dass integrationsunterstützende Maßnahmen notwendig sind. Für nahezu alle Bereiche mit Ausnahme des Arbeitsmarkts sehen größere Gemeinden zwischen 5.000 und 10.000 EinwohnerInnen einen höheren Interventionsbedarf (der Arbeitsmarkt wird auch in den kleineren Gemeinden als Problembereich wahrgenommen).

Nicht bestätigen lässt sich die Annahme, dass in jenen Gemeinden eher Verbesserungsversuche erfolgen, in denen die Integration als weniger gelungen eingestuft wird und wo Konflikte öfter wahrgenommen werden. Lediglich die Hälfte der Gemeinden, in denen Konflikte registriert werden (21 von 40), setzten laut Angaben der Befragten Verbesserungsmaßnahmen. Umgekehrt werden nur für ein Drittel der Kommunen, in denen bereits Verbesserungsversuche unternommen wurden, auch Konflikte angegeben (21 von 64 Gemeinden).

Auch fällt auf, dass eine positive oder eher positive Einschätzung des Status quo keineswegs bedeutet, dass im entsprechenden Bereich kein Handlungsbedarf gesehen wird. Sehr häufig ist sogar das Gegenteil der Fall: So schätzen etwa 84 Prozent der RespondentInnen (in absoluten Zahlen 25), die im Bereich Kindergarten/Schule/Jugend einen Handlungsbedarf konstatieren, die Situation im Kindergarten als eher gut ein. Ähnliches gilt für den Schulbereich: 80 Prozent derjenigen, die hier Maßnahmen wünschen (24 Personen), geben eine positive Beurteilung ab. Hier wird also Integration als wichtiges politisches Handlungsfeld erkannt, unabhängig von der Einschätzung der konkreten Situation. In etwas abgeschwächter Form gilt dies auch für die Bereiche Jugend und Arbeitsmarkt, letzterer wird aber – ebenso wie Wohnen und kulturelles Leben – generell wesentlich schlechter beurteilt.

Die Beantwortung der offenen Fragen nach bisherigen Maßnahmen und Initiativen ergibt folgendes Bild: Die meisten Verbesserungsversuche sind Deutschkurse – 60 Prozent der Gemeinden setzen auf diese Intervention. Mehr als die Hälfte der 61 Gemeinden, die konkrete Maßnahmen nennen, geben an, dass interkulturelle bzw. multikulturelle Veranstaltungen und/ oder Projekte stattfinden. Genannt werden hier u. a. gemeinsame Feste und Aktivitäten, Integration (von MigrantInnen) in Vereine, Informationsveranstaltungen, Aktivitäten in der Pfarre, organisierte Gespräche/ Diskussionen, persönliche Gespräche, Erwachsenenbildung sowie eine Arbeitsgruppe Integration. In rund einem Viertel der 61 Gemeinden werden bestimmte Leistungen

für Zugewanderte angeboten. Dazu zählen Informationsunterlagen und Formulare in verschiedenen Sprachen, Vereine zur Beratung/ Betreuung von MigrantInnen und Unterstützung bei administrativen Angelegenheiten. Generell zeigt sich eine Konzentration auf den Spracherwerb und auf Maßnahmen im kulturellen Bereich.

Diese Ergebnisse legen die Schlussfolgerung nahe, dass das tatsächliche oder erwünschte Setzen von Integrationsmaßnahmen nicht direkt mit der verstärkten Wahrnehmung von Problemen und Konflikten in Zusammenhang steht. Es scheinen nicht »Leidensdruck« und Unzufriedenheit zu sein, die zum Ergreifen von Initiativen führen. Darüber, welche Faktoren nun tatsächlich Integrationsmaßnahmen begünstigen, können aufgrund der quantitativen Daten allerdings keine eindeutigen Aussagen getroffen werden.

Ergänzend kann hier auf qualitative Daten zurückgegriffen werden – Ergebnisse aus der mehrjährigen wissenschaftlichen Begleitung und Evaluierung der Leitbilderstellungsprozesse in vier niederösterreichischen Gemeinden (im Rahmen des EQUAL-Projekts »Verschiedene Herkunft – gemeinsame Zukunft«). Es gibt einige Faktoren, die sich auf die Planung und Durchsetzung von integrativen/ antirassistischen Maßnahmen auf kommunaler Ebene günstig bzw. ungünstig auswirken (Bischof 2005): Initiative und Engagement unterschiedlicher AkteurInnen in der Gemeinde, konstruktive parteipolitische Konkurrenz im Themenfeld, begründete Erwartungshaltung von Parteien, vom Aufgreifen des Themas zu profitieren (Imagegewinn, WählerInnenstimmen) bzw. zumindest keinen Schaden zu erleiden, und nicht zuletzt eine entsprechende Willensbildung sowie Unterstützungsbereitschaft seitens des Landes. Stark hemmende Faktoren sind hingegen ein konfliktreiches, polarisiertes und fremdenfeindliches Klima in der Gemeinde sowie ausgeprägte Konfliktlinien zwischen unterschiedlichen Gruppen von MigrantInnen. Auf Basis der genannten Fallbeispiele können Offenheit, bereits stattgefundene Sensibilisierung für die Thematik und (größtenteils ehrenamtliches und weibliches) Engagement als positive Einflussfaktoren identifiziert werden.

Dass das ehrenamtliche Engagement in den vier niederösterreichischen Gemeinden ganz überwiegend von Frauen – mit und ohne Migrationshintergrund – getragen wurde bzw. wird, stimmt mit Erkenntnissen der feministischen Partizipationsforschung überein: Demnach ist in den letzten Jahrzehnten ein steigender Frauenanteil im zivilgesellschaftlichen Sektor bei gleichzeitiger Beibehaltung der genderspezifischen Binnendifferenzierung festzustellen. Das bedeutet: Frauen sind stärker in sozialen und personenbezogenen Organisationen wie etwa in soziokulturellen Vereinen oder Selbsthilfegruppen tätig, Männer hingegen in traditionellen Vereinigungen wie etwa in der Feuerwehr und im Musikverein sowie in eher prestigeträchtigen Ehrenämtern (Lang 2005, 197). Die mehrheitlich weibliche Besetzung des sich herausbildenden kommunalen Politikfeldes Integration resultiert einerseits daraus, dass die politische Zuständigkeit für den Leitbildentwicklungsprozess in von Frauen besetzten »weichen« Politikbereichen wie Kindergarten, Schule, Jugend, Soziales verortet wurde. Andererseits zeigt sich im Gemeindevergleich die Tendenz, dass das Ausmaß der weiblichen Dominanz auch mit der Positionierung des EQUAL-Projekts im kommunalpolitischen Kontext zusammenhängt, die sich erst im Zeitverlauf ergibt. Dort, wo der Entwicklungs-

prozess des Integrationsleitbildes am stärksten »von unten« (bottom up) getragen bzw. forciert wurde und wo RepräsentantInnen der Lokalpolitik (z. B. der Bürgermeister oder StadträtInnen) weniger involviert waren, stieg der Frauenanteil an den Beteiligten während des drei Jahre laufenden EQUAL-Projekts am stärksten an und war insgesamt am höchsten (Auer/Bischof/Schneider 2005).

Ausgehend von der Analyse der Fallbeispiele deutet sich für die Formierung von Gender-Strukturen im sich herausbildenden kommunalen Politikfeld Integration Folgendes an: Seine Verortung in »weichen« Politikbereichen sowie deren überwiegend weibliche Besetzung geht allem Anschein nach mit einem eher marginalen Stellenwert im Gemeindekontext einher. Bemerkenswert ist insbesondere, dass diese Tendenzen im Gegensatz zu jenen auf nationaler Ebene stehen. Dort wird Integration meist im (männlich konnotierten) Bereich der Sicherheit angesiedelt, der tendenziell an Bedeutung gewinnt.

### 3. Kommunale Integrationsleitbilder als Orientierungsrahmen für Integrationsleistungen der Mehrheitsgesellschaft

Dass sich Kommunen zur Entwicklung von Integrationsleitbildern entschließen, zeigt, dass sich ein Bewusstsein für die Thematik entwickelt hat bzw. ein Bedürfnis besteht, das Zusammenleben zwischen Zugewanderten und Einheimischen auf eine neue Basis zu stellen. An die vier im EQUAL-Projekt untersuchten niederösterreichischen Gemeinden Guntramsdorf, Hainburg, Krems und Traismauer wurde die Idee einer kommunalen Leitbildentwicklung allerdings von außen herangetragen – entsprechend unterschiedlich wurde dieser Vorschlag aufgenommen und der Prozess umgesetzt.

Die nachstehenden Ausführungen behandeln einige zentrale Aspekte dieses Leitbildentwicklungsprozesses.<sup>18</sup>

#### 3.1 *Verständnis der Integrationsleitbilder und wesentliche Arbeitsschritte*

Das EQUAL-Team,<sup>19</sup> das den Leitbildentwicklungsprozess in den Gemeinden betreute, erarbeitete eine Sichtweise von Integration, auf die man sich mit den Gemeinden verständigte und die den Leitbildern zugrunde gelegt wurde. Dieses Verständnis umfasst folgende Prinzipien:

- Integrationspolitik wird als Gleichstellungspolitik gesehen: Sie betrifft sowohl die Mehrheitsgesellschaft als auch gesellschaftliche Minderheiten, kann nicht auf die kulturelle Dimension reduziert werden und hat die Schaffung von gesellschaftlichen und politischen Bedingungen zum Ziel, die für alle gelten sollen.
- Integration betrifft alle Politikfelder der Gemeinde, bedarf also bereichsübergreifender Kommunikation und interkultureller Kompetenzen in allen Politikfeldern.
- Integration anerkennt die spezifischen Fähigkeiten, das Wissen und Potenzial der

<sup>18</sup> Eine ausführliche Evaluation des gesamten Leitbildentwicklungsprozesses ist im Bericht von Karin Bischof (2005) nachzulesen.

<sup>19</sup> Vertretene Institutionen: Interkulturelles Zentrum Wien, Institut für Konfliktforschung Wien, Dorf- und Stadterneuerung Niederösterreich.

Zugewanderten, welche als Bereicherung für das Gemeindeleben verstanden und den anderen Bevölkerungsgruppen kommuniziert werden sollen; der Ansatz ist also nicht defizit-, sondern ressourcenorientiert und fördert Selbstorganisation bzw. Selbsthilfe.

- Integration ist ein gegenseitiger Prozess von Geben und Nehmen – soziale und politische Partizipation am Gemeindeleben soll für alle Gesellschaftsgruppen möglich sein.
- Integration wird hier verstanden als Anerkennung von Diversität/ Vielfalt und Differenz.

In den Gemeinden selbst lenkte eine so genannte Steuergruppe den Diskussions- und Entscheidungsfindungsprozess. In thematischen Arbeitsgruppen (etwa Bildung, Wohnen, Arbeit, Jugend, Gesundheit etc.) wurde zuerst der Status quo in der Gemeinde diskutiert: Dafür hatte das Institut für Konfliktforschung die Strukturdaten der Gemeinde erhoben und ExpertInneninterviews durchgeführt, in zwei Kommunen war zusätzlich das IFES mit einer Erhebung über die subjektiven Befindlichkeiten der Gemeindebevölkerung beauftragt worden. Danach überlegte die Arbeitsgruppe in mehreren Treffen Verbesserungsvorschläge und Maßnahmen für deren Umsetzung. Wesentlich dafür waren eine möglichst breite Beteiligung der Bevölkerung und v. a. eine ausgewogene Teilnahme von MigrantInnen und Nicht-MigrantInnen, nach Möglichkeit auch von Männern und Frauen – obgleich oder gerade weil Integration ein überwiegend weiblich besetztes Politikfeld ist. Nach einem rund zweijährigen Prozess wurde dem Gemeinderat ein Integrationsleitbild zur Beschlussfassung vorgelegt, das die künftige leitende Gesamtstrategie für das Zusammenleben von MigrantInnen und Nicht-MigrantInnen darstellt.

### 3.2 Thematisierte Politikfelder und fördernde Faktoren

Trotz aller Unterschiede zwischen den Gemeinden zeigen sich doch einige markante Gemeinsamkeiten.

In den Ausgangsbedingungen/ im Status quo:

- Obwohl die ausländische Bevölkerung viele Herkunftsländer aufweist – so leben in Guntramsdorf Menschen aus 42 Nationen, in Krems gar aus 70 Nationen –, stammen doch die größten ausländischen Bevölkerungsgruppen aus den »klassischen Gastarbeiterregionen«, also aus der Türkei und aus den Staaten des ehemaligen Jugoslawiens;<sup>20</sup> dementsprechend konzentrieren sich die Diskussionen (und Vorstellungen) auf diese beiden Gruppen, die auch das »Ausländer-Bild« prägen.

20 Guntramsdorf: 11,6 Prozent der Bevölkerung mit ausländischem Pass; 46,8 Prozent stammen aus Ländern des ehemaligen Jugoslawiens, 30,5 Prozent aus der Türkei. Hainburg: 12 Prozent AusländerInnen, davon 53,4 Prozent TürkInnen, 19,5 Prozent aus dem ehemaligen Jugoslawien, 16,4 Prozent aus der Slowakei. In Krems leben lediglich 6,9 Prozent Personen mit ausländischem Pass, 57,8 Prozent davon aus dem ehemaligen Jugoslawien, insbesondere aus Bosnien und Herzegowina, 10,9 Prozent aus Rumänien, 6,7 Prozent aus der Türkei. Traismauer: 8,2 Prozent AusländerInnen, zwei Drittel davon haben die türkische Staatsbürgerschaft, rund ein Viertel sind ex-jugoslawische Staatsangehörige (sämtliche Daten aus der Strukturdatenerhebung des IKF im Jahr 2002, siehe IKF 2006); dazu kommen noch bereits eingebürgerte Personen.

- Die strukturelle Benachteiligung der Zugewanderten – und hier v. a. der oben genannten Gruppen – zeigt sich insbesondere in Problemen am Arbeitsmarkt (Beschäftigung in Niedriglohnbranchen, Branchen mit großen saisonalen Schwankungen, schwere körperliche oder gesundheitsschädliche Arbeiten, verstärkte Bedrohung von Arbeitslosigkeit), in der geringeren Entlohnung sowie in schlechteren Wohnverhältnissen. Dies machen insbesondere die beiden IFES-Befragungen in Guntramsdorf und Hainburg deutlich. Stark benachteiligt erweisen sich MigrantInnen mit türkischem Hintergrund.

In der Diskussion:

- Wesentlich ist ein konstruktives und offenes Gesprächsklima. Damit ist es möglich, die vorhandenen Probleme in der Gemeinde anzusprechen, ohne dass es zu Polarisierungen zwischen Zugewanderten und Nicht-Zugewanderten kommt. Es zeigt sich, dass für einen derartigen Zugang bereits ein gewisses Maß an egalitärem Bewusstsein unter den Prozessbeteiligten vorhanden sein muss: Zugewanderte müssen als Menschen mit gleichen und unteilbaren Rechten (und Pflichten) wahrgenommen werden, um eine Weiterentwicklung erreichen zu können.
- Die Analyse des Partizipationsprozesses verweist auf die Notwendigkeit der Mitarbeit und Einbindung von MigrantInnen, die nach Möglichkeit (auch, aber nicht nur) die Interessen der zahlenmäßig stärksten Gruppe vertreten sollen; es ist günstig, wenn hier auf bestehende Organisationen oder Netzwerke zurückgegriffen werden kann.
- Weil der Leitbildentwicklungsprozess als Arbeitsprogramm konzipiert ist, das primär Leistungen der Mehrheitsgesellschaft einmahnt, ist es wichtig, dass die Mehrheitsgesellschaft die vorgeschlagenen Maßnahmen umfassend akzeptiert und somit auch weiterträgt (immer unter Berücksichtigung des gemeinsam festgelegten Integrationsbegriffs).
- Wichtig für einen erfolgreichen Leitbildentwicklungsprozess ist die Einleitung eines partizipativen Prozesses, der gleichberechtigte Beteiligungsformen ermöglicht. Dies wird wiederum durch die Initiative und das Engagement verschiedener AkteurInnen in der Gemeinde erleichtert, die bereits eine gewisse Sensibilität für das Thema mitbringen und in breitere Bevölkerungsschichten hineinragen können. Ein konfliktreiches Klima in Bezug auf das interkulturelle Zusammenleben bestimmter Bevölkerungsgruppen in der Gemeinde sowie eine ausgeprägte Forderungshaltung der einheimischen gegenüber der zugewanderten Bevölkerung erschweren hingegen den Entwicklungsprozess.

In den Vorhaben/ Maßnahmen:

- Die Integrationsleitbilder sind nicht nur als gesamtgesellschaftlicher Prozess angelegt, sondern beinhalten auch Maßnahmen in unterschiedlichen (Lebens-)Bereichen wie Politik und Verwaltung/ Öffentlichkeitsarbeit, Bildung, Jugend, Kultur/ Begegnung/ Kommunikation, Gesundheit, Arbeitswelt und Wohnen.
- Zwar betreffen viele formulierte Maßnahmen die »kulturelle Verständigung« und die Förderung von Begegnung und Kommunikation – dennoch streben zahlreiche Vorschläge eine strukturelle Verbesserung der Lebensumstände von Zugewan-

dernten an und unterstützen eine nachhaltige Öffnung der Regelsysteme (und damit den gleichberechtigten Zugang zu Bildung sowie zum Arbeits- und Wohnungsmarkt) für migrantische Bedürfnisse. Es geht somit um die bessere Einbindung ins Bildungs- und Ausbildungssystem (mit Sprachkursen sowie muttersprachlichem Unterricht bzw. interkulturellen Mitarbeiterinnen im Kindergarten), einen verbesserten Zugang zum Arbeits- und Wohnungsmarkt sowie um die Sichtbarmachung von MigrantInnen im Gemeindegewesen (eigene Räume, Einstellung im öffentlichen Dienst, MigrantInnenbeiräte etc.).

- Ein starkes Engagement der BürgerInnen muss von den politischen EntscheidungsträgerInnen unterstützt werden, andernfalls können geweckte Hoffnungen zu Frustrationen und Ohnmachtsgefühl führen.
- Die tatsächliche Umsetzung der Vorhaben und Maßnahmen hängt in erster Linie von der Willensbildung auf der zuständigen politischen Ebene, einem ausreichenden Zeitbudget (etwa für Sensibilisierungsmaßnahmen) sowie von den finanziellen Ressourcen ab.
- Der Fall Hainburg, wo der Leitbildentwicklungsprozess abgebrochen und lediglich ein einjähriger Aktionsplan erstellt wurde, zeigt, dass für den (Erfolg des) Prozess(es) die Sichtweise bzw. Vorstellung von Integration der beteiligten Personen maßgeblich ist. Werden Probleme und entsprechende Lösungsansätze nur bei den Anderen (die als Konkurrenz wahrgenommen werden) gesehen, lässt sich eine gemeinsame Praxis zukünftiger Regelungen nur schwer vorstellen und aushandeln. Um Integration als wichtiges kommunalpolitisches Thema zu verankern, muss auf die Situation in den einzelnen Gemeinden und das vorhandene Verständnis der Bevölkerung eingegangen werden. Dies ist auch die Chance einer Leitbildentwicklung auf Gemeindeebene: Sie ermöglicht es, kleinräumige Besonderheiten zu berücksichtigen und für aktuelle Probleme maßgeschneiderte Lösungsansätze zu entwickeln. Das heißt aber auch, dass die Entwicklung eines Integrationsleitbildes, welches rechtliche Gleichstellung, Chancengleichheit und kulturelle Vielfalt zum Ziel hat, ein entsprechendes persönliches Integrationsverständnis der Prozessbeteiligten erfordert.

### *3.3 Erkenntnisse aus dem Leitbildentwicklungsprozess für das kommunale Politikfeld Integration*

Zum Leitbildentwicklungsprozess lässt sich grundsätzlich anmerken, dass damit eine Gemeinde ein deutliches Zeichen setzt, indem sie für zukünftige Vorhaben und Entwicklungen eine Vergleichs- und somit Bewertungsgrundlage schafft. Bewertungskriterien für das Leitbild selbst müssen die Partizipation am Prozess, die behandelten Themenfelder, die vereinbarten Ziele und Maßnahmen (und deren Übereinstimmung) sowie die Prozessevaluation sein. Damit ein Integrationsleitbild auch den Ansprüchen einer antirassistischen Maßnahme gerecht wird, sind nicht nur ein klares politisches Bekenntnis zu Integration, das Verständnis von Integration als Querschnittsmaterie und die Förderung der Nutzung von Gestaltungsspielräumen und Ressourcen durch die an den gesellschaftlichen Rand gedrängten Gruppen erforderlich: Notwendig sind



auch eine Erhebung der Diskriminierungserfahrungen bestimmter MigrantInnengruppen, die Thematisierung von (verhinderter) politischer Partizipation und v. a. ein klares Bekenntnis gegen Rassismus (Liegl 2005). Des Weiteren müssen die politischen EntscheidungsträgerInnen auf Gemeindeebene den Integrationsprozesses auch nach der Leitbildentwicklung unterstützen – diese Personen sind letztendlich dafür verantwortlich, die Bedeutung des Politikfeldes Integration zu vermitteln und entsprechend zu fördern.

Wenn Vorstellungen von Integration primär assimilatorische Aspekte umfassen, wie etwa die Forderung nach verbesserten Sprachkenntnissen von Zugewanderten, oder wenn Integration ausschließlich als Aufgabe der Zugewanderten gesehen wird, so ist dies eine ungünstige Voraussetzung für einen Leitbildentwicklungsprozess – dieser soll ja Rahmenbedingungen für Integrationsmaßnahmen der Aufnahmegesellschaft definieren und suchen. Unsere Untersuchungen zeigen, dass ein assimilatorischer Integrationsbegriff insbesondere dort vorherrscht, wo TürkInnen die größte Gruppe unter den Zugewanderten bilden. Damit liegen schwierige Voraussetzungen für die Integration gerade jener Personen vor, die aufgrund ihrer schlechteren sozioökonomischen Situation am dringendsten Unterstützungsmaßnahmen bräuchten. Um Integration als umfassendes kommunalpolitisches Aufgabenfeld etablieren zu können, das sowohl die Gemeindeleitung als auch die Gemeindebevölkerung einbindet, sind gewisse Vorbedingungen erforderlich: eine vorangehende Sensibilisierung der Bevölkerung für das Thema Integration, die Initiative und das Engagement verschiedener AkteurInnen in der Gemeinde, ein Interesse der dominanten politischen Partei, Kooperationsbereitschaft der Gemeindeverwaltung und die verbindliche Bereitstellung von Ressourcen.

#### 4. Schlussfolgerungen

Die Zukunft der europäischen Gesellschaften ist durch Zuwanderung geprägt, d. h. das Zusammenleben von Menschen unterschiedlicher nationaler bzw. ethnischer Herkunft bleibt Normalität. Angesichts dieser Erkenntnis zahlreicher Migrationsstudien überrascht »das geringe Ausmaß an konzeptioneller und langfristiger Auseinandersetzung durch die nationale und kommunale Politik« (Fassmann 2006, 238). Dies beginnt bereits bei einer mangelnden Verständigung über die Bedeutung des Begriffs Integration, den zahlreiche implizite Mehrdeutigkeiten kennzeichnen und der somit für nahezu jede politische und gesellschaftliche Perspektive adaptiert werden kann. Daran sind auch die Sozialwissenschaften nicht unbeteiligt, die ihrerseits keine einheitliche Begrifflichkeit vertreten, analytische und normative Konzepte vermengen und verschiedene Zielgruppen bedienen.

In diesem Artikel wurde versucht, Integration als kommunales Politikfeld näher zu beleuchten und dessen mögliche zukünftige Bedeutung zu skizzieren. Ausgehend von einem Verständnis von Integration als zweiseitigem Prozess standen hier v. a. die Leistungen der Aufnahmegesellschaft im Vordergrund, die als notwendige Voraussetzung für die Integration der Zugewanderten gesehen werden. Daher stellte sich die Frage, wie Kommunen gestalterisch tätig werden, um den Zielen des »Integrationsdreiecks«

Chancengleichheit, rechtliche Gleichstellung und kulturelle Vielfalt/Diversität näher zu kommen. Als Interpretationsmaterial wurden dafür Einschätzungen zum Thema Integration in niederösterreichischen Gemeinden, deren Problemsicht und Unterstützungsbedürfnisse sowie kommunale Konzepte und Maßnahmen herangezogen, wie sie in kommunalen Integrationsleitbildern erarbeitet wurden. Wesentlich war dabei auch die Wahrnehmung von Zugewanderten durch die Mehrheitsgesellschaft.

Die Auseinandersetzung der Kommunen mit der Frage, welche Vorstellungen sie für das Zusammenleben von Einheimischen und Zugewanderten haben und wie sie diese gestalten wollen, ist für den gesellschaftlichen Zusammenhalt bedeutend. Das Fehlen einer Integrationspolitik hat einen Spannungsbogen zugelassen, der sich aus der Hinnahme von sozioökonomischer Exklusion von Zugewanderten durch die Aufnahmegesellschaft und aus der gleichzeitigen Forderung nach soziokultureller Integration nährt. Das Konfliktpotenzial nimmt zu und es liegt an der Mehrheitsgesellschaft, dieses Spannungsverhältnis aufzulösen. Insbesondere die Integration in den österreichischen Arbeitsmarkt sowie ein regelmäßiges und ausreichend hohes Einkommen sind wesentliche Voraussetzungen, um die sozioökonomische Exklusion der Zugewanderten zu überwinden. Hier ist die Politik verstärkt gefordert, entsprechende Rahmenbedingungen zu schaffen.

Das Modell des europäischen Sozialstaats, wie es nach 1945 etabliert wurde, konnte die Spaltung zwischen den sozialen Klassen Arbeiterschaft und Bürgertum überwinden. Wichtige Elemente dafür waren eine auf Chancengleichheit setzende Wirtschafts- und Sozialpolitik, die politische Integration der zuvor von politischer Mitsprache ausgeschlossenen ArbeiterInnen sowie eine gezielte Wohnbau- und Kommunalpolitik, um soziale und regionale Gegensätze abzuschwächen (Perchinig 2003b, 22). Es scheint notwendig, diese Steuerungselemente auch in der Gemeindepolitik anzuwenden (inklusive Wahlrecht für in Österreich ansässige Drittstaatsangehörige), um Ausgrenzung und Diskriminierung von Zugewanderten zu überwinden und um dem Gleichheitsgrundsatz gerecht zu werden. Der Artikel versuchte zu zeigen, dass hierfür sowohl strukturelle Maßnahmen als auch individuelle Kompetenzen der Aufnahmegesellschaft von Bedeutung sind.

## Literatur

- Amesberger, Helga/ Halbmayr, Brigitte (2000) *Integrationsindikatoren. Zur Nachhaltigkeit der Wiener Integrationspolitik*. Forschungsbericht des Instituts für Konfliktforschung. Wien.
- AMS (Arbeitsmarktservice) Österreich (2005) *Auf einen Blick. Geschäftsbericht*. Wien.
- Auer, Katrin/ Bischof, Karin/ Schneider, Marietta (2005) »The long run«. *Sind gender- und herkunftsbezogene Ausgrenzungen transformierbar? Gender Mainstreaming-Evaluierung des EQUAL-Projekts »Verschiedene Herkunft – gemeinsame Zukunft«*. Wien.
- Bauböck, Rainer (2001) *Gleichheit, Vielfalt und Zusammenhalt – Grundsätze für die Integration von Einwanderern*. In: Volf, Patrik/ Bauböck, Rainer: *Wege zur Integration. Was man gegen Diskriminierung und Fremdenfeindlichkeit tun kann*. Klagenfurt/ Celovec, 11–41.
- Bischof, Karin (2005) *Die Entwicklung kommunaler Leitbilder als integrationspolitisches Instrument. Evaluierung im Rahmen des EQUAL-Projekts »Verschiedene Herkunft – gemeinsame Zukunft«*. Forschungsbericht des Instituts für Konfliktforschung. Wien.

- Bischof, Karin/ Halbmayr, Brigitte/ Liegl, Barbara (2005) *Einschätzung von Problem- und Bedürfnislagen hinsichtlich der Integration von Zugewanderten. Eine Erhebung in den Gemeinden Niederösterreichs*. Forschungsbericht des Instituts für Konfliktforschung. Wien.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (2002) *Umsetzungsbericht 2002 zum nationalen Aktionsplan für Beschäftigung: Österreich*. Wien.
- Fassmann, Heinz (2006) *Der Integrationsbegriff: vielfältig, missverständlich und allgegenwärtig – eine Erläuterung*. In: Oberlechner, Manfred (Hg.) *Die missglückte Integration? Wege und Irrwege in Europa*. Wien, 225–238.
- Fassmann, Heinz/ Stacher, Irene /Strasser, Elisabeth (2003) *Einleitung: Zweck des Berichts, zentrale Begriffe und inhaltliche Gliederung*. In: Fassmann, Heinz/ Stacher, Irene (HginInnen) *Österreichischer Migrations- und Integrationsbericht. Demographische Entwicklungen – sozioökonomische Strukturen – rechtliche Rahmenbedingungen*. Klagenfurt/ Celovec, 9–18.
- Heitmeyer, Wilhelm (Hg.) (1997a) *Was treibt die Gesellschaft auseinander? Bundesrepublik Deutschland: Auf dem Weg von der Konsens- zur Konfliktgesellschaft*. Bd. 1. Frankfurt a. M.
- Heitmeyer, Wilhelm (Hg.) (1997b) *Was hält die Gesellschaft zusammen? Bundesrepublik Deutschland: Auf dem Weg von der Konsens- zur Konfliktgesellschaft*. Bd. 2. Frankfurt a. M.
- Horvath, Kenneth (2006) *Die Spuren der Gastarbeit. Das schwierige Wechselverhältnis von sozioökonomischer Exklusion und soziokultureller Integration am Beispiel von TürkInnen in Ternitz*. In: SWS-Rundschau, Nr. 2, 174–197.
- IFES (Institut für empirische Sozialforschung) (2003a) *Equal-Integrationsstudie Guntramsdorf. Wohnbevölkerung mit Migrationshintergrund*. Wien.
- IFES (2003b) *Equal-Integrationsstudie Hainburg. Wohnbevölkerung mit Migrationshintergrund*. Wien.
- IFES (2005a) *Equal-Integrationsstudie Guntramsdorf. Hauptergebnisse*. Wien.
- IFES (2005b) *Equal-Integrationsstudie Hainburg. Hauptergebnisse*. Wien.
- IKF (Institut für Konfliktforschung) (2006) *Strukturdatenerhebung in Hinblick auf die Erstellung des Landesleitbildes Niederösterreich*. Wien.
- IOM (International Organization for Migration)/ Schütz, Brigitte (2005) *Integrationspraktiken in Österreich. Eine Landkarte von Integrationspraktiken und -philosophien von Bund, Ländern und Sozialpartnern*. Verfasst von Brigitte Schütz. Wien.
- Lang, Sabine (2005) *Der Kaiserin neue Kleider? Gender Mainstreaming im Kontext lokaler Geschlechterpolitik*. In: Behning, Ute/ Sauer, Birgit (Hginen) *Was bewirkt Gender Mainstreaming. Evaluierung durch Policy-Analysen*. Frankfurt a. M., 180–202.
- Liegl, Barbara (2005) *Kritische Betrachtung bestehender Integrationsleitbilder*. MIDAS-Präsentation am 23. 6. 2005 in Salzburg.
- Perchinig, Bernhard (2003a) *Einwanderung und Integrationspolitik in Europa*. In: Zwicklhuber, Maria (Hgin) *Interkulturelles Zusammenleben und Integration als kommunalpolitische Herausforderung*. Wien, 9–15.
- Perchinig, Bernhard (2003b) *Integration als kommunalpolitische Herausforderung*. In: Zwicklhuber, Maria (Hgin) *Interkulturelles Zusammenleben und Integration als kommunalpolitische Herausforderung*. Wien, 22–26.
- Perchinig, Bernhard (2006) *Einwanderungs- und Integrationspolitik*. In: Tälös, Emmerich (Hg.) *Fünf Jahre Schwarz-Blau/ Orange. Eine Bilanz*. Münster, 726–743.
- RAXEN Focal Point for Austria (2003) *Migrants, Minorities and Employment in Austria*. Wien, verfügbar unter: <http://eumc.europa.eu/eumc/material/pub/RAXEN/3/emp/AT.pdf>, 5. 2. 2007.
- Regierungserklärung (2007) *Regierungserklärung des Bundeskanzlers Dr. Alfred Gusenbauer* (16. Jänner 2007), verfügbar unter: [http://www.spoe.at/bilder/d255/Regierungserklaerung\\_Endfassung.pdf?102381](http://www.spoe.at/bilder/d255/Regierungserklaerung_Endfassung.pdf?102381), 5. 2. 2007.
- Statistik Austria (2002) *Volkszählung. Hauptergebnisse I. Österreich*. Wien.
- Statistik Austria (2004) *Volkszählung. Hauptergebnisse II. Niederösterreich*. Wien.
- Zwicklhuber, Maria (2005) *Integrationspolitik auf Landesebene. Eine Bestandsaufnahme in Niederösterreich*. Master-These, eingereicht an der Abteilung für Kulturwissenschaften – Interkulturelle Kompetenzen (MA) der Donau-Universität Krems.

#### Kontakt:

karin.bischof@ikf.ac.at  
 brigitte.halbmayr@ikf.ac.at  
 kerstin.lercher@ikf.ac.at  
 barbara.liegl@univie.ac.at