RÜCKKEHR DER INTEGRATIONSPOLITIK?

Achtundzwanzig Expert*innen analysieren die Integrationspolitik der von ÖVP und Grünen gebildeten Bundesregierung

Integrationsbericht
Herausgegeben von SOS Mitmensch
Juni 2020

INHALTSVERZEICHNIS

HINTERGRUND **4**

VORGEHENSWEISE & EXPERT*INNEN **5**

ANKÜNDIGUNGEN, NACHWIRKUNGEN & LÜCKEN IN SIEBEN INTEGRATIONSPOLITISCHEN HANDLUNGSFELDNERN **7**

1.HANDLUNGSFELD DEMOKRATIE & ANERKENNUNG 7

1.1. Vermittlung von Werten & Orientierung *7*
1.2. Verschärfte Einbürgerungs-Bestimmungen *8*
1.3. Fehlende Wertschätzung für Minderheiten *8*
1.4. Fehlende Reform des ausschließenden Einbürgerungsrechts *10*
1.5. Keine Maßnahmen gegen Wahlausschluss *11*
Zusammenfassende Bewertung zum Handlungsfeld *12*

2. HANDLUNGSFELD GLEICHBEHANDLUNG, ANTI-RASSISMUS & ANTI-DISKRIMINIERUNG 13

2.1. Nationaler Aktionsplan gegen Rassismus und Diskriminierung *13*
2.2. Neue Dokumentationsstelle für religiös motivierten politischen Extremismus *14*
2.3. Rechtsextremismusprävention im Bildungsbereich *15*
2.4. Schutz vor Hass im Netz *16*
2.5. Eigene Behörde für Misshandlungsvorwürfe gegen Polizei *16*
2.6. Keine maßgebliche Stärkung von Diskriminierungsschutz *17*
Zusammenfassende Bewertung zum Handlungsfeld *18*

3. HANDLUNGSFELD ARBEITSMARKT & SPRACHE 19

3.1. Verbessertes Deutschkursangebot *19*
3.2. Fokus auf Integration von Frauen *20*
3.3. Mobilität von Asylberechtigten fördern und Jobbörsen abhalten *21*
3.4. Mehrsprachigkeit als Kriterium bei Rekrutierungen *23*
3.5. Österreichischer Integrationsfonds als „zentrale Drehscheibe“ *24*
3.6. Einschränkungen beim Deutschkursangebot für Asylsuchende *25*
3.7. Mangelhaft genutzte Ressource Mehrsprachigkeit *26*
*3.8. Dequalifikation von Migrant*innen* *27*
Zusammenfassende Bewertung zum Handlungsfeld *29*

4. HANDLUNGSFELD BILDUNG 30

4.1. Beibehaltung und Evaluierung der separierten Deutschklassen *30*
4.2. Ausbildungsoffensive zu Deutsch als Zweitsprache *31*
4.3. Stärkere Kontrolle des (islamischen) Religionsunterrichts *32*
4.4. Weitere Ausweitung des Kopftuchverbots *33*
4.5. Beibehaltung schulischer Frühselektion *35*
4.6. Sanktionierung der Verletzung elterlicher Pflichten *36*
4.7. Schulsozialarbeit und Fokus auf Schulen mit besonderen Herausforderungen *37*
4.8. Keine markante Offensive bei Ganztagesschulen *38*
4.9. Zu wenig Schulautonomie und Flexibilisierung *39*
Zusammenfassende Bewertung zum Handlungsfeld *40*

5. HANDLUNGSFELD SOZIALES 41
5.1. Diversitätskompetenz in Gesundheitssystem und Verwaltung stärken 41
5.2. Stärkung von Gewaltschutz für Frauen in Integrationskontext 42
5.3. Weiterbestehen von Sozialkürzungen 43
5.4. Zugangsbeschränkungen zum gemeinnützigen Wohnbau für Drittstaatsangehörige 44
5.5. Keine integrativen Maßnahmen im Wohnbereich 45
Zusammenfassende Bewertung zum Handlungsfeld 46
6. HANDLUNGSFELD ASYL & GRUNDVERSORGUNG 47
6.1. Beschleunigung von Asylverfahren 47
6.2. Verstaatlichung der Rechtsberatung für Asylsuchende 48
6.3. Isolation von Asylsuchenden 50
6.4. Verbesserung für geflüchtete Minderjährige 51
6.5. Diskurs der Abwehr von Schutzsuchenden 52
6.6. Verschärfung des Integrationsausschlusses von Asylsuchenden 53
6.7. Keine Verbesserungen bei der Grundversorgung 54
Zusammenfassende Bewertung zum Handlungsfeld 55
7. HANDLUNGSFELD RECHTSSTAAT, FREMDENRECHT & AUFENTHALTSSICHERHEIT 56
7.1. Bessere Sachverständigen- und Dolmetschqualität 56
7.2. Entwicklung einer umfassenden Migrationsstrategie 56
7.3. Fachkräfteoffensive und erleichterte Rot-Weiß-Rot-Karte 58
7.4. Haft ohne Tatbegehung 59
7.5. Dominanz von Abwehr-Perspektive bei Fremdenrechtsbehörden 60
7.6. Keine Entwirrung von „Fremdenrechts-Dschungel“ 61
7.7. Einschränkungen des Menschenrechts auf Familien- und Privatleben 62
7.8. Kein erweitertes Bleiberecht 63
Zusammenfassende Bewertung zum Handlungsfeld 64
RESÜMEE & FORDERUNGEN 65

HINTERGRUND

Als SOS Mitmensch im März 2019 gemeinsam mit Integrations-Expert*innen eine umfassende Analyse der Integrationspolitik der Bundesregierung präsentierte, war Österreich noch mit einer ganz anderen politischen Konstellation konfrontiert. Die damalige ÖVP-FPÖ-Regierung hatte gerade Fahrt aufgenommen. Doch zwei Monate später, im Mai 2019, zerbrach die Regierung unerwartet am „Ibiza-Video". Jetzt, ein Jahr später, ist es unter einer neuen Bundesregierung Zeit für eine erneute Überprüfung der österreichischen Integrationspolitik.

Es gilt die Frage zu beantworten, ob der Mai 2019 auch einen Bruch in den Zugängen zur Integrationspolitik markiert. Der vor einem Jahr veröffentlichte Expert*innen-Bericht kam noch zu dem sehr pessimistischen und ernüchternden Resümee, dass von Integrationspolitik im Zusammenhang mit den Maßnahmen der ÖVP-FPÖ-Regierung großteils keine Rede sein konnte. Der Begriff „Desintegrationspolitik" traf es in vielen Punkten besser.

Wie sieht es also heute, nach dem Bruch der türkis-blauen Regierung, einer monatelangen Übergangszeit und der Anfang Jänner 2020 erfolgten Angelobung der Regierungskoalition aus ÖVP und Grünen aus? In diesem Sinne geht dieser Bericht drei zentralen Fragen nach.

Die erste Frage bezieht sich auf die von der neuen Bundesregierung angekündigten Maßnahmen: Welche Vorhaben hat die türkis-grüne Regierung in ihrem Regierungsprogramm und über Medien präsentiert, die es Menschen, die neu nach Österreich kommen oder bereits hier leben, erleichtern (oder erschweren) Fuß zu fassen und zurechtzukommen? Was ist etwa geplant, um Spracherwerb, Bildung und Teilnahme am Arbeitsmarkt zu ermöglichen? Wie will die neue Regierung Gleichberechtigung schaffen und vor Diskriminierung und Rassismus schützen? Was wurde in die Wege geleitet, um Orientierung zu geben, ein gutes Zusammenleben zu ermöglichen, Chancen zu schaffen und demokratische Teilhabe zu stärken?

Die zweite zentrale Frage ist jene nach den Nachwirkungen der vorangegangenen türkis-blauen (Des-) Integrationspolitik: Wo ist zu erwarten, dass dieses großteils desintegrative Erbe korrigiert oder zumindest abgefedert wird?

Als dritte Frage stellt sich jene nach den Lücken in der Integrationspolitik der aktuellen Bundesregierung: Welches sind die gravierendsten Integrationshindernisse, zu denen im türkis-grünen Regierungsprogramm nichts oder nur Unkonkretes zu finden ist? Und wie sollten diese Lücken gefüllt werden?

Eines vorweg: es ist noch zu früh, um abschließend beantworten zu können, ob und in welchem Ausmaß es unter der neuen Bundesregierung zu einer umfassenden und nachhaltigen Veränderung der Integrationspolitik kommt. Was dieser Expert*innen-Bericht jedoch bietet, ist eine fundierte Einschätzung der gegenwärtigen Situation sowie Perspektiven auf die weitere Entwicklung im Bereich der österreichischen Integrations- und Desintegrationspolitik. Darüber hinaus zeigt der Bericht auf, wie eine erfolgreiche Rückkehr zu einer Integrationspolitik, die diesen Namen auch wirklich verdient, gelingen könnte.

VORGEHENSWEISE & EXPERT*INNEN

Um die Integrations- und Desintegrationspolitik auf Bundesebene zu beurteilen, wurden im Rahmen der Erstellung des vorliegenden Integrationsberichtes

- die integrationspolitisch relevanten Ankündigungen der türkis-grünen Regierung,
- mögliche integrative und desintegrative Nachwirkungen der türkis-blauen Regierungsarbeit zwischen Dezember 2017 und Mai 2019 sowie
- die gravierendsten Lücken des türkis-grünen Regierungsprogramms

identifiziert.

Diese Ankündigungen, Nachwirkungen und Lücken wurden in weiterer Folge sieben integrationspolitischen Handlungsfeldern zugeordnet*:*

1. „Demokratie & Anerkennung“
2. „Gleichbehandlung, Anti-Rassismus & Anti-Diskriminierung“
3. „Arbeitsmarkt & Sprache“
4. „Bildung“
5. „Soziales“
6. „Asyl & Grundversorgung“
7. „Rechtsstaat, Fremdenrecht & Aufenthaltssicherheit“

Gemeinsam mit 28 Expert*innen aus Wissenschaft und Praxis wurde jede einzelne der identifizierten Ankündigungen, Nachwirkungen und Lücken in Hinblick auf ihre integrative beziehungsweise desintegrative Wirkung überprüft und bewertet. Neben der inhaltlichen Bewertung, war auch die Konkretheit der angekündigten Maßnahmen und ihre Chance auf Umsetzung ein wichtiger Bewertungsaspekt.

Im Rahmen des vorliegenden Berichtes wird Integrationspolitik als Beitrag zu einem gesamtgesellschaftlichen Prozess verstanden, der gutes Ankommen, Fuß fassen, ein gutes Zusammenleben sowie Chancen und Perspektiven für alle hier lebenden Menschen ermöglicht. Eine integrative Wirkung ist gegeben, wenn Lebensperspektiven, Gleichberechtigung und Chancen gestärkt und Möglichkeiten zur aktiven Teilhabe an der österreichischen Gesellschaft und dem demokratischen Gemeinwesen geschaffen werden.

Folgende 28 Expertinnen und Experten haben an der Erstellung des vorliegenden Berichts durch Beiträge in schriftlicher Form oder mittels eines Interviews mitgewirkt:

Univ.-Prof. Dr. Rainer Bauböck: Soziologe, Politologe und Migrationsforscher, Europäisches Hochschulinstitut Florenz, u.a. Schwerpunkt Staatsbürgerschafts-Politik, *schriftlicher Beitrag*

Dipl.-Ing.in Dr.in Tania Berger: Leiterin des Clusters Sozialraumorientierte Bauforschung an der Donau-Universität Krems, *Beitrag via Interview*

Mag.a Dunja Bogdanovic-Govedarica: Juristin, Beratungszentrum für Migranten und Migrantinnen, *schriftlicher Beitrag*

Dr.in Luzenir Caixeta: Sozialethikerin & Philosophin, Geschäftsführerin maiz (autonomes Integrationszentrum von und für Migrantinnen in Linz), *Beitrag via Interview*

Fanny Dellinger, MSc: Ökonomin, Universität Innsbruck, Forschungsschwerpunkte zu Integration, Arbeitsmarkt & Mobilität, *Beitrag via Interview*

Univ.-Prof.in Dr.in İnci Dirim, MA: Erziehungswissenschaftlerin und Professorin am Institut für Germanistik, Universität Wien, Schwerpunkt Deutsch als Zweitsprache, *schriftlicher Beitrag*

Mag.ª Katharina Echsel: Juristin, Vorstandsmitglied Peregrina (Bildungs-, Beratungs- und Therapiezentrum für Migrantinnen), *Beitrag via Interview*

Dr.in Julia Ecker: Rechtsanwältin, Schwerpunkte Fremden- & Asylrecht, Staatsbürgerschaftsrecht, Verfassungsrecht & Grundrechtsschutz, Mitglied im Netzwerk Asylanwalt, *Beitrag via Interview*

Andrea Eraslan-Weninger, MSc.: Geschäftsführerin Integrationshaus, *schriftlicher Beitrag*

MMag. Dr. Oliver Gruber: Kommunikations- und Politikwissenschaftler, Universität Wien, u.a. Schwerpunkt Integration, *schriftlicher Beitrag*

MMag. Volker Frey: Generalsekretär Klagsverband zur Durchsetzung der Rechte von Diskriminierungsopfern, *schriftlicher Beitrag*

Mag. Lukas Gahleitner-Gertz: Asylexperte und Sprecher asylkoordination österreich, *schriftlicher Beitrag*

Univ.-Prof. Dr. Stefan Hopmann: Professor am Institut für Bildungswissenschaft, Universität Wien, *Beitrag via Interview*

Dr.in Judith Kohlenberger: Kulturwissenschaftlerin, Institut für Sozialpolitik der Wirtschaftsuniversität Wien, *schriftlicher Beitrag*

Mag.ª Nicola Kraml: Leiterin Sprachenzentrum, Universität Wien, kooptiertes Vorstandsmitglied und ehemalige Präsidentin Österreichischer Verband für Deutsch als Fremdsprache/Zweitsprache, *schriftlicher Beitrag*

em. Univ.-Prof. Dr. Hans-Jürgen Krumm: Germanist, Pädagoge, Professor für Sprachlehrforschung und Deutsch als Zweitsprache, *schriftlicher Beitrag*

Cornelia Länger, MA: Vereinskoordinatorin & ehrenamtliche Rechtsberaterin, Ehe ohne Grenzen, *Beitrag via Interview*

Mag.ª Barbara Liegl: Geschäftsführerin von ZARA – Zivilcourage & Anti-Rassismus-Arbeit, *Beitrag via Interview*

DI Peter Marhold, MBA: Obmann & Fremdenrechtsberater bei helping hands, *Beitrag via Interview*

Mag. Franjo Markovic: Referent in der Abteilung Integration & Arbeitsmarkt, Arbeiterkammer Wien, *Beitrag via Interview*

Dr.in Astrid Mattes: Migrationsforscherin, Akademie der Wissenschaften, u.a. Schwerpunkte Integration & religiöse Pluralität, *Beitrag via Interview*

Dr. Gernot Mitter: Leiter der Abteilung Arbeitsmarkt & Integration, Arbeiterkammer Wien, *Beitrag via Interview*

Dr. Benjamin Opratko: Politikwissenschaftler, Universität Wien, u.a. Schwerpunkte zu Rassismus & Islamdebatten, *Beitrag via Interview*

Dr. Johannes Peyrl: Jurist & Referent in der Abteilung Arbeitsmarkt und Integration, Arbeiterkammer Wien, *schriftlicher Beitrag*

Mag. Christoph Riedl: Experte für Asyl, Integration & Menschenrechte der Diakonie Österreich, *Beitrag via Interview*

Mag.ª Heidemarie Schrodt: Pädagogin, Vorsitzende Bildung Grenzenlos, *Beitrag via Interview*

Dr. Gerd Valchars: Politikwissenschaftler, Universität Wien, Forschungsschwerpunkte österreichische Regimelehre, Citizenship & Migration, *Beitrag via Interview*

Univ.-Prof. Dr. Erol Yildiz: Professor für Erziehungswissenschaften, Universität Innsbruck, u.a. Forschungsschwerpunkt zu Migration & Bildung, *Beitrag via Interview*

ANKÜNDIGUNGEN, NACHWIRKUNGEN & LÜCKEN IN SIEBEN INTEGRATIONSPOLITISCHEN HANDLUNGSFELDNERN

1. HANDLUNGSFELD DEMOKRATIE & ANERKENNUNG

Dieses Handlungsfeld umfasst Maßnahmen für Neuankommende zur Orientierung in Österreich sowie Maßnahmen für in Österreich niedergelassene Menschen zur Schaffung von Zugehörigkeit und zur Ermöglichung der demokratischen Teilhabe.

1.1. Vermittlung von Werten & Orientierung

→ ***Ankündigung im türkis-grünen Regierungsprogramm*** ←

Im türkis-grünen Regierungsprogramm wird der Ausbau von „Werte- und Orientierungskursen, Staatsbürgerschaftskursen, Mentoring- und Role-Model-Programmen sowie Patenschaftsmodellen“ angekündigt. Konkret sollen die verpflichtenden Werte- und Orientierungskurse des Österreichischen Integrationsfonds für Asylberechtigte ausgebaut und spezifiziert werden. In diesem Zusammenhang wird auch der Ausbau des Role-Model-Projekts „Zusammen Österreich“ angekündigt. Im Bildungsbereich soll laut Regierungsprogramm die „Wissensvermittlung über Demokratie, die österreichische Regierungsform, unser Rechtssystem und Rechtsverständnis, verfassungsmäßig verankerte Prinzipien, wie etwa die Gleichstellung von Mann und Frau, sowie Werte, Traditionen und Landeskunde“ auch und im speziellen „vor dem Hintergrund integrationspolitischer Notwendigkeiten“ erfolgen.

Analyse: Mehrere Expert*innen betonen im Zusammenhang mit dem angestrebten Ausbau von Wertekursen, dass eine Aufwertung der politischen Bildung in Österreich wichtig und richtig wäre, und zwar für die österreichische Gesellschaft insgesamt. So etwa Katharina Echsel von der MigrantInnen-Beratungsstelle „Peregrina“, die jedoch gleichzeitig kritisiert, dass die Verpflichtung zu Werte- und Orientierungskursen nur einer spezifischen Gruppe, in dem Fall Asylberechtigten, verordnet wird. Dabei werde ein „Bild vermittelt, dass die Betroffenen ‚Rückständige ohne Werte und Wissen‘ wären oder dass sie die ‚falschen Werte‘ haben“. Asylberechtigte pauschal in dieselben Werte- und Orientierungskurse zu schicken, negiere laut Echsel die Vielfältigkeit dieser Gruppe und die sehr breit gefächerten Voraussetzungen und Hintergründe. Auch Luzenir Caixeta vom Migrantinnenzentrum „maiz“ sieht es als grundsätzliches Problem, wenn davon ausgegangen werde, dass Migrant*innen per se nicht demokratiekompetent seien. „Es wird so getan, als ob sie das erst hier lernen müssen, genauso wie Gleichheit der Geschlechter. Migrant*innen werden als Barbaren geframed, die nicht die richtigen Werte mitbringen und weit entfernt davon leben würden“, so Caixeta. Der Politologe Benjamin Opratko hinterfragt die Brauchbarkeit des „Wertegemeinschaft-Konzeptes als Basis für Integrationsprozesse“ auf einer allgemeineren Ebene: „Auf der einen Seite wird zumindest an manchen Stellen im Regierungsprogramm gesagt, Integration ist kein einseitiger Prozess, wobei es dann meistens doch nur um eine Seite geht, die sich mir anzupassen hat.“ Opratko befürwortet stattdessen ein Integrationsverständnis, das auf der „Integration in ein demokratisches Gemeinwesen“ aufbaut. Die Kulturwissenschaftlerin Judith Kohlenberger schlägt vor, die Rolle des Österreichischen Integrationsfonds zu überdenken und ihn „künftig nicht mehr nur als Anlaufstelle für Zuwanderer*innen, sondern für alle in Österreich lebenden Menschen“ zu verstehen. „In der Außenwirkung müsste stärker auf Begegnungsräume und Austausch zwischen Neuankommenden und Einheimischen gesetzt werden“, so Kohlenberger.

Das unterstreicht auch Katharina Echsel, die in der Stärkung des Orientierungs-Angebotes durch beispielsweise Mentoringprogramme einen positiven und wichtigen Schritt sehen würde.
In Widerspruch zu diesem Ziel stehen andere Vorhaben der türkis-grünen Regierung, wie etwa der Plan zur noch stärkeren Isolation von Asylsuchenden (siehe dazu Punkt 6.3.).

Bewertung von Expert*innen: Die Vermittlung von Orientierungswissen und politischer Bildung wird von Expert*innen positiv gesehen. Die einseitige kollektive Verpflichtung einzelner Bevölkerungsgruppen zu Werte-Vermittlungsmaßnahmen wird auf Grund der damit einhergehenden Stigmatisierung dieser Gruppen und des damit transportierten Verständnisses von Integration als „alleinige Bringschuld der Anderen" als problematisch eingeschätzt.

1.2. Verschärfte Einbürgerungs-Bestimmungen

→ Nachwirkung von türkis-blauer Regierungszeit ←

Eine Nachwirkung der türkis-blauen Regierungskoalition ist die weitere Erhöhung der im internationalen Vergleich ohnehin bereits sehr hohen Hürden zur Erlangung der österreichischen Staatsbürgerschaft. So wurden im Jahr 2018 unter Türkis-Blau die Wartefrist für Asylberechtigte von sechs auf mindestens zehn Jahre verlängert und die Bundesgebühren für den Staatsbürgerschaftsverleih um 14 Prozent erhöht.

Analyse: Bereits im letzten von SOS Mitmensch veröffentlichten Integrationsbericht[1] wurde die desintegrative Wirkung der Erhöhung der Hürden für den Staatsbürgerschaftserwerb von verschiedenen Expert*innen analysiert. Der Politikwissenschaftler Gerd Valchars kritisiert erneut die ausschließende Wirkung dieser Maßnahmen und betont, dass „die davor schon in Kraft gewesenen restriktiven Regelungen noch einmal um ein deutliches Stück verschärft wurden". Die substanzielle Gebühren-Erhöhung verstärke die ohnehin schon hohe soziale Selektivität des österreichischen Einbürgerungsrechts, so Valchars. Im Zusammenhang mit der verlängerten Wartefrist für Asylberechtige betont Valchars, dass sich die Verlängerung der Einbürgerungsfrist für anerkannte Flüchtlinge erst in ein paar Jahren explizit bemerkbar machen werde, weil sich der Anstieg an Asylanerkennungen ab 2015 nunmehr erst ab 2025 statt ab 2021 in den Einbürgerungszahlen zeigen werde. Andrea Eraslan-Weninger kritisiert, dass es bislang keinen Plan gibt, die unter Türkis-Blau beschlossenen Verschärfungen für die Erlangung der Staatbürgerschaft rückgängig zu machen. Eraslan-Weninger plädiert dafür, die Wartezeit für Geflüchtete wieder von 10 auf 6 Jahre zu verkürzen. Sie verweist darauf, dass die Verschärfungen in Widerspruch zu Artikel 34 der Genfer Flüchtlingskonvention stehen, der ein beschleunigtes Einbürgerungsverfahren für Geflüchtete vorsieht.

Bewertung von Expert*innen: Die Nachwirkungen der von Türkis-Blau umgesetzten restriktiven Maßnahmen im Bereich des Einbürgerungsrechts werden weiterhin als desintegrativ eingeschätzt. Im türkis-grünen Regierungspakt findet sich keine Ankündigung, die diese desintegrativen Nachwirkungen aufheben oder abfedern würden.

1.3. Fehlende Wertschätzung für Minderheiten

→ Lücke im türkis-grünen Regierungsprogramm ←

Österreich wird im Regierungsprogramm als „christlich geprägtes Land, mit einem reichen kulturellen und religiösen Erbe" beschrieben. Konkrete andere Religionen werden nicht als mitprägend erwähnt, ebenso wenig wie Säkularismus. Es finden sich keinerlei wertschätzende Worte zu religiösen und anderen Minderheiten im Regierungspakt.

[1] www.sosmitmensch.at/integrationspolitik-auf-dem-rueckzug

Analyse: Das Fehlen von Wertschätzung für Migrant*innen, Flüchtlinge und ethnische Minderheiten, wird von allen dazu befragten Expert*innen konstatiert und in seiner desintegrativen Wirkung kritisiert. Der Migrationsforscher Rainer Bauböck fasst es so zusammen, „dass Einwanderer, auch nach vielen Jahren der Niederlassung in Österreich, nur in zwei Rollen gesehen werden: als Gefahr oder als Opfer“. Als Ressource werde nur eine kleine Gruppe potenzieller Neuzuwanderer – Stichwort Fachkräfteoffensive – gesehen, „an keiner Stelle werden aber Eingewanderte und ihre Nachkommen nicht nur als Gefahr, Ressource oder Opfer, sondern auch als Akteure und als Mitglieder der österreichischen Gesellschaft begriffen“, so Bauböck weiter. Die fehlende Wertschätzung betreffe auch die Sprachkompetenzen von Zugewanderten, wie Germanist Hans-Jürgen Krumm konstatiert: „Ein Respekt vor den Herkunftssprachen sowie generell die Förderung von Mehrsprachigkeit werden lediglich als unverbindliche Verweise angeführt. Mit Ausnahme von Englisch wird für die österreichische Gesellschaft und insbesondere das Bildungswesen die Öffnung zur Mehrsprachigkeit nicht in den Blick genommen.“ Der Politikwissenschaftler Benjamin Opratko resümiert im Hinblick auf den türkis-grünen Regierungspakt, „dass das große Feindbild, nämlich Muslime und der Islam, gleich geblieben ist“. Er kritisiert, dass „die muslimischen Österreicher*innen in erster Linie als Problem adressiert werden, das man irgendwie lösen muss. Das hat eine lange Geschichte in Österreich, wurde unter Türkis-Blau radikalisiert und mit ein paar Ausnahmen ist der Grundtenor aus meiner Sicht der gleiche geblieben.“ Fehlende Wertschätzung für Minderheiten drückt sich für Cornelia Länger, Beraterin beim Verein „Ehe ohne Grenzen“, auch darin aus, dass im türkis-grünen Regierungsprogramm Integration fast ausschließlich so verstanden werde, „dass sich die Fremden integrieren müssen, aber die Mehrheitsgesellschaft nichts dafür tun muss“. Die Fremdenrechtsexpertin und Rechtsanwältin Julia Ecker verweist auf die Einordnung des Integrationskapitels im Regierungsprogramm unter dem Titel „Europa, Migration, Innere Sicherheit und Verteidigung“, was zeige, dass die Regierung Migration und Integration „als Sicherheitsthema empfindet“. Diese Einschätzung wird auch vom Kommunikations- und Politikwissenschaftler Oliver Gruber geteilt, der im Hinblick auf die Präambel des Regierungsprogramms feststellt, dass, nach einer Auflistung positiver Merkmale österreichischer Identität, Zuwanderung als ein Prozess beschrieben wird, der die Bewahrung dieser positiven Identität herausfordere und deshalb nach einer „konsequenten“ Migrations- und Integrationspolitik verlange. Im Hinblick auf die Einleitung des Integrationskapitels verweist Gruber darauf, dass „Österreich als ‚christlich geprägtes Land‘ charakterisiert und damit unmittelbar die religiöse Komponente des Integrationsverständnisses herausgestrichen wird. Zwar wird dieser Verweis hier noch durch Hinweise auf das ‚reiche kulturelle und religiöse Erbe‘ des Landes sowie seine Orientierung an ‚Aufklärung und Humanismus‘ in Verhältnis gesetzt, jedoch finden sich in der Folge wiederholt religiöse Problemdarstellungen in Bezug auf den Islam.“ Barbara Liegl, Co-Geschäftsführerin der Anti-Rassismus-Organisation „ZARA“, hält hinsichtlich des einseitigen Blickes auf Migrant*innen, Geflüchtete sowie ethnische und religiöse Minderheiten fest: „Integrationsmaßnahmen können nur Wirkung zeigen, wenn wir uns in unserer Gesellschaft alle auf Augenhöhe begegnen und respektvoll miteinander umgehen.“

Bewertung von Expert*innen: Die Auswirkungen der fehlenden Wertschätzung gegenüber Migrant*innen und ethnischen oder religiösen Minderheiten werden als desintegrativ bewertet.

1.4. Fehlende Reform des ausschließenden Einbürgerungsrechts

→ Lücke im türkis-grünen Regierungsprogramm ←

Im türkis-grünen Regierungsprogramm findet sich kein Vorhaben, um die sehr hohen Hürden zur Erlangung der österreichischen Staatsbürgerschaft zu senken. Die Einbürgerungsrate, also die Zahl der Einbürgerungen in Verhältnis zu in Österreich lebenden nicht-österreichischen Staatsangehörigen, liegt bereits seit Jahren bei sehr niedrigen 0,7 Prozent. Damit lag Österreich 2018 im europäischen Vergleich im abgeschlagenen Schlussfeld.[2]

Analyse: Expert*innen verweisen darauf, dass in kaum einem anderen europäischen Land die Einbürgerungsbestimmungen so restriktiv und die Einbürgerungsrate so gering sind wie in Österreich. Dadurch würden immer mehr hier lebende Menschen von der österreichischen Staatsbürgerschaft und damit auch von wichtigen Rechten, wie etwa dem Wahlrecht, ausgeschlossen. Rainer Bauböck, Professor am Europäischen Hochschulinstitut in Florenz, stellt kritisch fest, dass im türkis-grünen Regierungsprogramm „dieses restriktivste Staatsbürgerschaftsgesetz aller vergleichbaren europäischen Einwanderungsländer mit keinem Wort erwähnt wird". Er verweist darauf, „dass durch die extrem hohen Hürden für Einbürgerung und das Fehlen eines „ius soli" (Staatsbürgerschaft per Geburt im Territorium) 15 Prozent der österreichischen Wohnbevölkerung von der demokratischen Mitbestimmung ausgeschlossen bleiben" und kritisiert, dass das „nicht als gravierendes Integrationsdefizit wahrgenommen" wird. Gerd Valchars, Politikwissenschaftler mit Schwerpunkt Staatsbürgerschafts-Regime, betont, dass der restriktive Zugang zum Staatsbürgerschaftserwerb sowohl die Einbürgerung von Migrant*innen als auch den Erwerb der Staatsbürgerschaft durch Geburt in Österreich betreffe. Im Zusammenhang mit letzterem plädiert Valchars dafür, Elemente eines „ius soli" einzuführen, also den Geburtsort im Staatsbürgerschaftsrecht stärker zu berücksichtigen. In Bezug auf Einbürgerungen wäre es wichtig, „die restriktiven Kriterien an realistische Erwartungen und Voraussetzungen anzupassen", wobei Valchars auf mehrere Punkte verweist: (1) unrealistisch hohe Einkommensvoraussetzungen für die Einbürgerung, die in vielen Berufssparten selbst bei Vollzeitbeschäftigung nicht erreicht werden; Frauen seien hier überproportional oft betroffen (Gender-Pay-Gap), (2) der erforderliche 10-jährige (bzw. in bestimmten Fällen 6-jährige) durchgängige Aufenthalt, der im EU-Vergleich am restriktiven Ende steht, (3) hohe und zwischen den Bundesländern stark variierenden Gebühren, die im Rahmen des Einbürgerungsverfahrens zu zahlen sind, und (4) teilweise unrealistische Voraussetzungen hinsichtlich der nicht nur strafrechtlichen, sondern auch verwaltungsrechtlichen Unbescholtenheit. Diese und einige weitere Hürden würden dazu führen, „dass ein hoher Teil der Bevölkerung sich nicht einbürgern lassen kann. Und das sollte eigentlich geändert werden", so das Resümee von Valchars.

Ein weiterer Kritikpunkt betrifft die fehlende Ermöglichung von Doppelstaatsbürgerschaften. Diese sind bis auf den Erwerb bei Geburt und wenige Ausnahmefälle nicht möglich ist. Auch hier ist Österreich international gesehen vergleichsweise restriktiv. In diesem Zusammenhang beschreibt die Kulturwissenschaftlerin Judith Kohlenberger Doppelstaatsbürgerschaften als Möglichkeit, „für viele Zuwanderer*innen die Realität mehrfacher Zugehörigkeiten in einer zunehmend mobiler werdenden Welt abzubilden". Sie weist darauf hin, dass Menschen mehr als nur ein Land haben können, zu dem sie sich zugehörig fühlen. Die Ermöglichung der Doppelstaatsbürgerschaft würde Anreize und Möglichkeiten schaffen, sich in Österreich verstärkt demokratisch einzubringen und zu integrieren, so Kohlenberger.

Auch der Kommunikations- und Politikwissenschaftler Oliver Gruber kritisiert, dass „hinsichtlich des Staatsbürgerschaftsrechts weder die Einschränkungen der Vorgängerregierung zurückgenommen, noch neue Maßnahmen zur Senkung der im internationalen Vergleich hohen

[2] https://ec.europa.eu/eurostat/de/data/database

Hürden gesetzt werden“. Gruber resümiert, dass „auch die Staatsbürgerschaftspolitik sich also in den bisherigen Pfaden der Integrationspolitik bewegt und diese weiterhin – wenn auch nicht mehr explizit ausgesprochen – als Endpunkt des Integrationsprozesses statt als Instrument dafür behandelt wird“.

Bewertung von Expert*innen: Das österreichische Staatsbürgerschafts- und Einbürgerungsregime erschwere die Integration von Betroffenen in das demokratische Gemeinwesen einschneidend, so die Expert*innen. Die Nicht-Thematisierung dieser Integrationshürde im Regierungsprogramm wird als desintegrativ bewertet.

1.5. Keine Maßnahmen gegen Wahlausschluss

→ Lücke im türkis-grünen Regierungsprogramm ←

Während sich in der Einleitung zum Integrationskapitel des türkis-grünen Regierungsprogramms noch die Feststellung findet, „dass „Mitsprache und Mitgestaltung zum Kern unserer demokratischen Gesellschaft gehören“, findet sich nichts zum Ausschluss von immer mehr in Österreich lebenden Menschen von Wahlen. Aktuell leben in Österreich knapp 1,2 Millionen Menschen im wahlberechtigten Alter, die nicht die österreichische Staatsbürgerschaft haben und deshalb nicht wählen dürfen. Das entspricht einem Anteil von 15,8 Prozent der Bevölkerung. Tendenz steigend. Etwa 60 Prozent der Betroffenen lebt schon seit mindestens 5 Jahren in Österreich und der Großteil davon wiederum länger als 10 Jahre.

Analyse: Kommunikations- und Politikwissenschaftler Oliver Gruber kritisiert, dass das Regierungsprogramm in einleitenden Worten zwar noch den Stellenwert von Demokratie und Menschenrechten betont, in Widerspruch dazu „findet sich im Integrationskapitel selbst keine einzige Maßnahme mehr, die eine konkrete Öffnung oder Erleichterung der politischen Teilhabe bedeuten würde“. Für den Politikwissenschaftler Benjamin Opratko ist „der große integrationspolitische Skandal in Österreich, wie viele Leute vom Wahlrecht ausgeschlossen sind, die hier leben“. Er kritisiert, dass dieser im Regierungsproramm in keiner Weise adressiert wird, „weder in Richtung Änderungen im Wahlrecht noch in Hinblick auf Erleichterungen, was die Erlangung der Staatsbürgerschaft betrifft“. Judith Kohlenberger vom Institut für Sozialpolitik der Wirtschaftsuniversität Wien sieht in dem Zusammenhang eine verpasste Chance. Sie verweist darauf, dass das Regierungsprogramm dem Thema Wahlrechtsreform zwar „eine ganze Seite widmet, darauf finden sich aber vor allem behördliche Regelungen, die man in Angriff nehmen möchte. Nicht eingegangen wird auf die 1,2 Millionen in Österreich lebenden Menschen, die aufgrund ihrer Staatsbürgerschaft nicht wahlberechtigt sind.“ Die Wurzel dieser Leerstelle sieht Politikwissenschaftler Opratko in einem fehlgeleiteten Verständnis davon, was Integration sein kann: „als würde es darum gehen, dass sich am Schluss alle als ‚echte Österreicher‘ fühlen und beim Riesentorlauf den Richtigen die Daumen halten. Ich würde sagen, Integration ist dann gelungen, wenn Leute sich als Teil eines demokratischen Gemeinwesens fühlen, in dem sie das Gefühl haben, dass ihre eigenen Interessen auch berücksichtigt werden.“ Oliver Gruber merkt an, dass „Demokratie im Zusammenhang mit Migration vor allem in defizitorientierter Weise angesprochen wird: In dieser Perspektive müssen Zugewanderte durch Werte- und Orientierungskurse erst in demokratische Rahmenbedingungen eingeführt werden, ehe sie daran dann als StaatsbürgerInnen auch politisch partizipieren können.“ Nochmals problematischer werde es, weil sich „dieser Demokratisierungsanspruch freilich auch auf die Folgegenerationen zugewanderter Familien“ richte, so Gruber. Migrationsforscher Rainer Bauböck kritisiert, dass Eingewanderte und ihre Nachkommen im türkis-grünen Regierungsprogramm an keiner Stelle „als Akteure und Mitglieder der österreichischen Gesellschaft begriffen (werden), die wie alle anderen Ansprüche auf Chancengleichheit, Gleichberechtigung und politische Beteiligung haben“. „Um

sich dieses demokratiepolitischen Problems anzunehmen, hätte man eine Senkung der Hürden für den Erwerb der österreichischen Staatsbürgerschaft andenken können“, so Kulturwissenschaftlerin Kohlenberger. Ähnlich sieht das der Politikwissenschaftler Gerd Valchars, der außerdem empfiehlt „darüber nachzudenken, das Wahlrecht von der Staatsbürgerschaft zu entkoppeln. In einem ersten Schritt sollte zumindest auf einer kommunalen Ebene möglich sein, dass bei Gemeinderatswahlen, Bürgermeister*innen-Direktwahlen und in Wien auf Bezirksebene auch Drittstaatsangehörige wahlberechtigt sind.“ Oliver Gruber fasst zusammen, dass beide Aspekte des politischen Ausschlusses, die blockierte politische Partizipation jenseits der Staatsbürgerschaft sowie der restriktive Zugang zur Staatsbürgerschaft, verbesserungsbedürftig seien. „Das türkis-grüne Regierungsprogramm selbst hält dazu fest, dass „gelungene Integration“ gerade darin besteht, „sich einer Gemeinschaft zugehörig zu fühlen, gemeinsam Verantwortung in einer demokratischen Gesellschaft wahrzunehmen. Diese Definition mutet vor dem Hintergrund weitreichender demokratischer Exklusion paradox an“, konstatiert Gruber.

Bewertung von Expert*innen: Der Ausschluss einer immer größer werdenden Gruppe vom Wahlrecht stellt für die befragten Expert*innen eine zentrale Herausforderung für die österreichische Integrationspolitik dar. Die Nicht-Thematisierung dieser Herausforderung im türkis-grünen Regierungsprogramm ist dementsprechend eine wesentliche Leerstelle mit desintegrativen Konsequenzen.

Zusammenfassende Bewertung zum Handlungsfeld „Demokratie & Anerkennung“:

Im türkis-grünen Regierungsprogramm finden sich auf grundsätzlicher Ebene einige Passagen, die die Bedeutung von demokratischer Teilhabe und der Möglichkeit der Zugehörigkeit anerkennen. So heißt es in der Präambel zum Integrationskapitel etwa, „Mitsprache und Mitgestaltung gehören zum Kern unserer demokratischen Gesellschaft", oder, „gelungene Integration bedeutet auch, sich einer Gemeinschaft zugehörig zu fühlen, gemeinsam Verantwortung in einer demokratischen Gesellschaft wahrzunehmen und Verbundenheit mit Österreich als neuem Heimatland“. Allerdings halten Expert*innen dazu fest, dass das türkis-grüne Regierungsprogramm, genauso wie die österreichische Integrationspolitik der letzten Jahre insgesamt, der großen Bedeutung, die demokratische Teilhabe und Anerkennung für eine gelungene Integrationspolitik spielen, nicht gerecht wird.

Expert*innen betonen, dass im Regierungsprogramm keine Maßnahmen enthalten sind, die die Förderung demokratischer Teilhabe von Migrant*innen und Minderheiten stärken würden. Das bereits vor 2017 sehr ausschließende Staatsbürgerschaftsrecht wurde durch die türkis-blaue Regierung nochmals restriktiver gemacht. Diese Restriktionen bleiben vom türkis-grünen Regierungsprogramm unangetastet. So genannte „Werte- und Orientierungskurse“, die potenziell zur gesellschaftlichen Teilhabe beitragen könnten, werden zwar ausgebaut, aber nicht so weiterentwickelt, dass dieses Potenzial abgerufen werden kann. Eine Neukonzeptualisierung, die nicht mehr auf einem undifferenzierten und pauschalisierenden Bild der Zielgruppe aufbaut, ist vorerst nicht geplant. Mit Ausnahme einzelner allgemeiner Positivformulierungen zu Diversität, enthält das 326 Seiten umfassende türkis-grüne Regierungsprogramm an keiner Stelle konkrete anerkennende oder wertschätzende Worte für Migrant*innen, Flüchtlinge und ethnische oder religiöse Minderheiten, wie auch Migrationsforscher Rainer Bauböck anmerkt.

2. HANDLUNGSFELD GLEICHBEHANDLUNG, ANTI-RASSISMUS & ANTI-DISKRIMINIERUNG

Dieses Handlungsfeld umfasst Maßnahmen betreffend die Sicherstellung von Gleichbehandlung sowie die Bekämpfung von Rassismus, Fundamentalismus und Diskriminierung.

2.1. Nationaler Aktionsplan gegen Rassismus und Diskriminierung

→ Ankündigung im türkis-grünen Regierungsprogramm ←

Im Integrationskapitel des türkis-grünen Regierungspaktes wird ein „Nationaler Aktionsplan gegen Rassismus und Diskriminierung" angekündigt. Über die Ankündigung hinausgehende Details finden sich im Regierungsprogramm keine.

Analyse: Expert*innen begrüßen das Vorhaben in seinem Potenzial zu einer zielgerichteteren und konsequenteren Bekämpfung von Rassismus und Diskriminierung. Der Soziologe und Migrationsforscher Rainer Bauböck vom Europäischen Hochschulinstitut Florenz sieht in der Ankündigung eines „Nationalen Aktionsplans gegen Rassismus und Diskriminierung" die einzige Maßnahme des Integrationskapitels, die eine „grüne Handschrift trägt". Der Politikwissenschaftler Oliver Gruber von der Universität Wien bewertet die Ankündigung eines „Nationalen Aktionsplans gegen Rassismus und Diskriminierung" als positiv, er weist allerdings darauf hin, dass dieser Aspekt bereits im 2010 ins Leben gerufenen „Nationalen Aktionsplan für Integration" hätte mitverankert werden sollen. Aus integrationspolitischer Sicht ist es Gruber zufolge wichtig, diese Pläne nicht als getrennte Prozesse anzulegen, denn gerade die Unterrepräsentation antirassistischer Aspekte im „Nationalen Aktionsplan für Integration" habe begünstigt, dass die Rolle der Aufnahmegesellschaft im Integrationsprozess in der Vergangenheit kaum diskutiert worden sei.
Hauptkritikpunkt der Expert*innen ist, dass die Ankündigung des Nationalen Aktionsplans lediglich als Überschrift im Regierungsprogramm stehe und konkrete Angaben zu Zielen, Erstellungsprozess, Umsetzung, Evaluierung etc. fehlen würden. Für Barbara Liegl, Geschäftsführerin bei „ZARA – Zivilcourage & Anti-Rassismus-Arbeit", ist es wichtig, „dass ein Aktionsplan gute Zielsetzungen beinhaltet, diese jedoch auch herunterbricht auf die Maßnahmenebene". Sie fordert Indikatoren zur Überprüfung konkreter Maßnahmen, regelmäßige Evaluierungen und die Festlegung klarer Verantwortlichkeiten sowie budgetärer Mittel in einem solchen Aktionsplan. Liegl weist darauf hin, dass im türkis-grünen Regierungsprogramm Rassismus nur im rechtsextremen Milieu verortet werde, was zu einer verzerrten Darstellung von Rassismus insgesamt im Regierungsprogramm führe. Im türkis-grünen Regierungsprogramm werde institutioneller oder struktureller Rassismus ebenso wenig benannt, wie weitverbreiteter Alltagsrassismus. Auch zu spezifischen und teilweise neueren Rassismus-Formen wie antimuslimischem Rassismus und Antiziganismus finde sich nichts im Regierungsprogramm, was für Liegl darauf hinweist, dass das Thema Rassismus in der österreichischen Politik tabuisiert und nicht als etwas wahrgenommen werde, das permanent präsent sei und sich ständig verändere. Das Bewusstsein für diese Dynamik und die gesamtgesellschaftliche Dimension von Rassismus sei aber Grundvoraussetzung für die erfolgreiche und integrativ wirksame Umsetzung eines „Nationalen Aktionsplan gegen Rassismus und Diskriminierung", so Liegl.
Astrid Mattes, Migrationsforscherin an der Akademie der Wissenschaften, sieht die Gefahr, dass der Aktionsplan lediglich in Lippenbekenntnissen mündet. Mattes dazu: „Einerseits sind in solchen Aktionsplänen natürlich immer schöne Worte drinnen, andererseits schaffen sie für verschiedenste Akteur*innen hilfreiche Bezugspunkte, da diese in der Praxis dann die Möglichkeit haben, sich auf ein formuliertes Ziel zu beziehen und aufzuzeigen, worauf man sich geeinigt hat." Um zu vermeiden, dass politische Verantwortungsträger*innen solche Pläne als bloßes Lippenbekenntnis vor sich hertragen, müssten auch Schritte für die Erreichung der Ziele festgelegt werden, so Mattes.

Der Politikwissenschaftler Benjamin Opratko sieht im Nachbarland Deutschland ein mögliches Vorbild auf diesem Gebiet. Dort gibt es seit 2008 einen „Nationalen Aktionsplan gegen Rassismus“, der 2017 nochmals adaptiert wurde. Insbesondere sei der Erstellungsprozess dieses Plans erwähnenswert, da dafür viele relevante Gruppierungen, insbesondere auch selbstorganisierte Betroffenengruppen aus ganz Deutschland, zusammengerufen worden seien und den Plan gemeinsam erarbeitetet hätten, so Opratko. Der Politikwissenschaftler betont, dass ein „Nationaler Aktionsplan gegen Rassismus und Diskriminierung“ mit der Bereitstellung finanzieller Ressourcen für zivilgesellschaftliche Initiativen sowie für wissenschaftliche Forschung im Bereich Rassismus und Diskriminierung einhergehen müsse.

Bewertung von Expert*innen: Insgesamt wird das Vorhaben eines „Nationalen Aktionsplans zur Bekämpfung von Rassismus und Diskriminierung“ als positiv und potenziell integrativ bewertet. Allerdings fehle es im Regierungsprogramm an Konkretisierungen betreffend Zielsetzungen, Maßnahmen und budgetären Mitteln, die sicherstellen, dass formulierte Ziele auch tatsächlich angestrebt und erreicht werden können, so die Expert*innen.

2.2. Neue Dokumentationsstelle für religiös motivierten politischen Extremismus

→ Ankündigung im türkis-grünen Regierungsprogramm ←

Im Bereich „Innere Sicherheit“ des türkis-grünen Regierungsprogramms findet sich unter der Überschrift „Maßnahmen gegen Extremismus und Terrorismus“ eine Aufzählung von unterschiedlichen Ankündigungen, die zur Bekämpfung von Rechtsextremismus und religiös motiviertem Extremismus umgesetzt werden sollen. Neben einem „Extremismusbericht des BVT“ und einem Rechtsextremismusbericht des Dokumentationsarchivs des österreichischen Widerstandes (DÖW) wird die „Schaffung einer unabhängigen staatlich legitimierten Dokumentationsstelle für den religiös motivierten politischen Extremismus (politischer Islam)“ angekündigt. Aufgabe dieser neu geschaffenen Dokumentationsstelle soll unter anderem die Erstellung eines jährlichen Berichts „zur Entstehung von Parallelgesellschaften/segregierten Milieus in Österreich“ sein.

Analyse: Die Verstärkung der Beobachtung von und des Kampfes gegen Extremismus wird von den Expert*innen grundsätzlich begrüßt. So etwa von Religionspolitik-Expertin Astrid Mattes, die die Notwendigkeit einer Auseinandersetzung mit Extremismus betont und festhält, dass es Sinn macht, dabei islamischen Extremismus in den Blick zu nehmen. Kritisch ist Mattes hinsichtlich der Botschaften, die im Regierungsprogramm dabei mit verpackt sind. Sie sieht etwa die Gefahr, dass man sich nur mehr mit dem „Antisemitismus der anderen“ beschäftigt und der „völkisch, rassistische Antisemitismus, der in Österreich nach wie vor ein Problem ist“, unter den Teppich gekehrt wird.
Auch hinsichtlich der geplanten „Dokumentationsstelle für religiös motivierten politischen Extremismus“ wird von Expert*innen das Ziel, verstärkt zu beobachten, für wichtig und richtig befunden. Kritik wird vor allem hinsichtlich des Framings dieser Ankündigung laut. Etwa vom Politikwissenschaftler Benjamin Opratko, der unter anderem die Parallelisierung der geplanten neuen Dokumentationsstelle zum Dokumentationsarchiv des Österreichischen Widerstands (DÖW) kritisiert: „Das DÖW existiert aus einem bestimmten historischen Grund, bei der neu zu schaffenden Stelle für religiös motivierten politischen Extremismus ist dies nicht der Fall.“ Opratko kritisiert darüber hinaus, wie auch Barbara Liegl von ZARA, die undifferenzierte Verwendung des Schlagworts „politischer Islam“ in Bezug auf religiös motivierten Extremismus, ohne zu definieren, was genau darunter zu fassen sei. Dadurch würden die Ankündigungen Räume für Pauschalisierungen und die Förderung von antimuslimischem Rassismus öffnen, wie Liegl zu

bedenken gibt. Volker Frey vom „Klagsverband“ verweist darauf, dass die ausschließliche Fokussierung auf „den politischen Islam“ bei der Schaffung der „Dokumentationsstelle für religiös motivierten politischen Extremismus“ Gleichheitsgrundsätzen widerspreche. Er betont, dass eine solche Stelle sich mit jeglicher Art von religiös motiviertem politischem Extremismus und nicht ausschließlich islamistischem Extremismus beschäftigen sollte.
Deutliche Expert*innen-Kritik wird am angekündigten Jahresbericht zur „Entstehung von Parallelgesellschaften“ geübt. Benjamin Opratko sieht die Gefahr einer undifferenzierten Auflistung von allem, was als „muslimisch“ wahrgenommen werde. Er befürchtet, dass dieser Jahresbericht – in einer allgemein antimuslimisch aufgeladenen Stimmungslage und angesichts konkreter antimuslimisch-rassistischer Kampagnen eines Teils der Politik – eine staatlich legitimierte Möglichkeit zur Denunziation muslimischer Menschen bieten könnte. Außerdem sei offenbar nicht geplant, Angehörige der muslimischen Glaubensgemeinschaft einzubinden – zumindest finde sich kein Bekenntnis dazu im Regierungsprogramm, so Opratko. Skeptisch hinsichtlich des geplanten „jährlichen Berichts über die Entstehung von Parallelgesellschaften“ äußert sich auch Barbara Liegl. Mit Blick auf die fehlende Thematisierung von staatlichem und strukturellem Rassismus im Regierungsprogramm erwartet Liegl, dass auch im geplanten Jahresbericht die Strukturen außen vor gelassen würden, die dafür verantwortlich seien, dass Segregation stattfindet.

Bewertung von Expert*innen: Die Stärkung des Kampfes gegen Extremismus wird von Expert*innen grundsätzlich begrüßt. Kritik wird am Kontext, in dem diese Ankündigungen eingebettet sind, geäußert, etwa an der Parallelisierung von unterschiedlichen Beobachtungsstellen und der teilweise einseitigen Fokussierung auf „den Islam“. Darüber hinaus wird die Gefahr gesehen, dass durch den jährlichen Bericht zu Parallelgesellschaften desintegrativ wirksame Pauschalisierungen gegenüber einzelnen Bevölkerungsgruppen gefördert und ausgrenzende Strukturen legitimiert werden

2.3. Rechtsextremismusprävention im Bildungsbereich

→ Ankündigung im türkis-grünen Regierungsprogramm ←

Eine weitere im Unterkapitel „Maßnahmen gegen Extremismus und Terrorismus“ enthaltene Ankündigung im Regierungsprogramm ist die Ausweitung und Stärkung der Rechtsextremismusprävention im Bildungsbereich. Unter der Überschrift „Demokratie fördern – Demokratie stärken“ finden sich Pläne zu einer „Ausweitung von Schulworkshops zur Rechtsextremismusprävention, Vergangenheitspolitik und gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit“, zur „Evaluierung und Überarbeitung aktueller Bildungsmaterialien“, für „eine Mobile Kompetenzstelle gegen Rechtsextremismus, Rassismus und Gewalt“ und zur „Schaffung einer offenen Internetplattform zur Information über Rechtsextremismus“.

Analyse: Die befragten Expert*innen begrüßen die Ausweitung von Schulworkshops und die angekündigte Ausweitung der präventiven Bildungsarbeit im Extremismusbereich. Barbara Liegl von „ZARA“ verweist allerdings auf die Notwendigkeit, das Thema Rechtsextremismus auch nachhaltig im Bildungssystem zu verankern und Lehrpersonen zum Thema Rassismus zu schulen. „Im Sinne der Integrationspolitik wäre es wichtig, dass Schülerinnen und Schülern systematisch Raum gegeben wird, um sich mit Rassismus und Rechtsextremismus auseinanderzusetzen“, so Liegl. Punktuelle Workshops seien zu wenig. Positiv bewerten sowohl Liegl als auch Politikwissenschaftler Oliver Gruber das Vorhaben, „mobile Kompetenzstellen gegen Rechtsextremismus, Rassismus und Gewalt“ zu schaffen. Jedoch würden auch hier – wie bei anderen Maßnahmen – viele wichtige Fragen offen bleiben, etwa, wie dieses Angebot bei den Menschen ankommen soll, wer bei der Schaffung solcher Stellen, Workshops und Kampagnen

eingebunden wird, welche Botschaften konkret transportiert werden sollen und nicht zuletzt, welche finanziellen Ressourcen dem Vorhaben zur Verfügung gestellt werden sollen.

Bewertung von Expert*innen: Die angekündigten Maßnahmen zur Ausweitung und Stärkung der Rechtsextremismusprävention im Bildungsbereich werden als positiv und gesellschaftlich integrativ bewertet. Kritisiert wird, dass die Ankündigungen zum Teil unkonkret bleiben. Vorgeschlagen wird, Anti-Rassismus nachhaltig und systematisch im Bildungssystem zu verankern.

2.4. Schutz vor Hass im Netz

→ Ankündigung im türkis-grünen Regierungsprogramm ←

Im Kapitel „Justiz und Konsumentenschutz" findet sich im Regierungsprogramm ein eigenes Unterkapitel zu „Schutz vor Gewalt und Hass im Netz". Darunter werden folgende vier Hauptanliegen präzisiert: „Verfolgung von Hass im Netz", „Opferunterstützung bei Hass im Netz", „Prüfung auf Effizienz in der Rechtsumsetzung eines digitalen Gewaltschutz-Gesetzes" sowie „Einsetzung einer ressortübergreifenden Taskforce zur effizienten Bekämpfung von Hass im Netz und anderer digitaler Kriminalitätsformen".

Analyse: Barbara Liegl von „ZARA" befürwortet die Einrichtung einer Taskforce und sie begrüßt das Vorhaben, Betroffene von Hass im Netz zu unterstützen, indem rechtliche Instrumente (weiter) entwickelt werden. Liegl gibt allerdings zu bedenken, dass bislang noch nicht bekannt sei, welche konkreten Gesetzesänderungen im Rahmen der Taskforce diskutiert werden sollen. Zudem unterstreicht sie die Wichtigkeit der Einbeziehung von Betroffenen und zivilgesellschaftlichen Organisationen in die Taskforce. Liegl berichtet, dass „ZARA" von der Justizministerin eingeladen wurde, an der Taskforce teilzunehmen, um Perspektiven von Betroffenen sowie die Erfahrungen von „ZARA" in die Arbeit der Taskforce einzubringen. Liegl betont, dass es auch wichtig sein wird, den in der Regierungsankündigung fehlenden Link des Themas „Hass im Netz" zu Integrationsfragen herzustellen. Aus der Perspektive von „ZARA" habe das Phänomen „Hass im Netz" viel mit Integrationspolitik zu tun, da durch Gewalt und Hass im Netz regelmäßig Stereotype verbreitet und rassistische Diskurse angestiftet würden.
Politikwissenschaftler Benjamin Opratko zeigt sich skeptisch, was den Diskurs um „Hass im Netz" betrifft, da darunter momentan „alles Mögliche verhandelt wird". Er weist auf die Gefahr hin, dass der Diskurs und die Bekämpfung von den Inhalten abrücken könnten, auf die es eigentlich zu fokussieren gelte. Dadurch bestünde die Gefahr, dass etwa Satire, die sich gegen Politiker*innen richtet, gleich behandelt werde wie antisemitische Hassmails. Opratko fordert die zielgerichtete Bekämpfung spezifischer Gewalt- und Diskriminierungs-Achsen – auch im Netz.

Bewertung von Expert*innen: Das Kapitel zu „Schutz vor Hass im Netz" des Regierungsprogramms wird als Fortschritt bewertet. Es werden Maßnahmen mit integrativem Potenzial angekündigt, wobei eine stärkere Konkretisierung und die Benennung spezifischerer Diskriminierungsformen von Expert*innen eingefordert werden.

2.5. Eigene Behörde für Misshandlungsvorwürfe gegen Polizei

→ Ankündigung im türkis-grünen Regierungsprogramm ←

Im Unterkapitel „Gute Rahmenbedingungen für eine moderne Polizei" im Bereich Innere Sicherheit kündigt Türkis-Grün eine „konsequente Aufklärung bei Misshandlungsvorwürfen gegen Polizeibeamtinnen und –beamte" an. Erfolgen soll die „unabhängige Ermittlung bei Misshandlungsvorwürfen gegen Polizeibeamtinnen bzw. Polizeibeamte in einer eigenen Behörde in multiprofessioneller Zusammensetzung, die sowohl von Amts wegen ermittelt als auch als

Beschwerdestelle für Betroffene fungiert und mit polizeilichen Befugnissen ausgestattet ist“. Laut Innenminister wurde dazu „ein umsetzungsfähiges Konzept bis Herbst 2020 beauftragt.“[3]

Analyse: Die geplante Schaffung einer eigenen Behörde für Misshandlungsvorwürfe gegen die Polizei wird von den befragten Expert*innen positiv bewertet. Volker Frey vom „Klagsverband“ meint, dass die Einrichtung einer solchen Behörde langjährigen Forderungen aus der Zivilgesellschaft entspreche und notwendig sei. Auch Barbara Liegl von „ZARA“ äußert sich positiv zu der Maßnahme und begrüßt insbesondere die angekündigte „Multiprofessionalität“ der Beschwerdestelle. Entscheidend ist für sie jedoch, wie der Beschwerdemechanismus umgesetzt wird und wie die Zugänglichkeit für Betroffene von „ethnic profiling“ und anderen rassistischen Handlungen von Polizist*innen aussehen wird. Insofern sieht Liegl eine starke Verbindung zu Integrationsfragen. „Da Misshandlungen vonseiten der Polizei immer wieder auch ein Problem von Rassismus sind, sollten sie dementsprechend auch im Kontext von Migration und Integration besprochen werde“, so Liegl.

Bewertung von Expert*innen: Die Ermittlung bei Misshandlungsvorwürfe gegen die Polizei in einer eigens dafür eingerichteten Behörde in multiprofessioneller Zusammensetzung wird von den Expert*innen positiv bewertet. Es wird auch ein integratives Potenzial darin gesehen, sofern die Beschwerdestelle so gestaltet wird, dass sie für Betroffene von Rassismus und „ethnic profiling“ zugänglich ist.

2.6. Keine maßgebliche Stärkung von Diskriminierungsschutz

→ Lücke im türkis-grünen Regierungsprogramm ←

Eine von Expert*innen identifizierte Lücke im türkis-grünen Regierungsprogramm betrifft den Punkt Diskriminierungsschutz. Hier fehlen Ansätze zur verbesserten Realisierung aktueller Diskriminierungsschutz-Bestimmungen. Darüber hinaus gibt es auch keine Pläne zur Ausweitung des rechtlichen Schutzes vor Diskriminierung.

Analyse: Die fehlende Stärkung von Diskriminierungsschutz wird etwa von Volker Frey vom „Klagsverband“ als wesentliche Lücke im Regierungsprogramm gesehen. Frey kritisiert, dass es „weder eine Einigung auf ein einheitliches Niveau beim Diskriminierungsschutz im Gleichbehandlungsgesetz gibt, noch auf einen gesetzlichen Mindestschadensersatz von 1000 Euro bei Diskriminierung“. Barbara Liegl ergänzt, dass die Organisation „ZARA“, aber auch die Gleichbehandlungsanwaltschaft schon seit 2004, als das Gleichbehandlungsgesetz aufgrund einer EU-Richtlinie in Österreich eingeführt wurde, kritisieren, dass je nach Diskriminierungsgrund unterschiedlich stark oder schwach geschützt werde. Dabei gebe es im Bereich Arbeitsmarkt den stärksten Schutz. „Wesentlich geringer ist etwa der Schutz im Bereich Zugang zu Dienstleistungen, wo zwar das Geschlecht und die ethnische Zugehörigkeit, aber sonst keinerlei Diskriminierungsgründe geschützt sind“, so Liegl. Liegl kritisiert eine fehlende Aktualisierung und Ausweitung des 2004 beschlossenen Gleichbehandlungsgesetzes hinsichtlich des Konnexes von „Hass im Netz“ und Diskriminierung. Sie fordert eine Überarbeitung bzw. Nachschärfung des Gesetzes auf der Grundlage neuartiger Phänomene und Entwicklungen wie antimuslimischer Rassismus oder künstlicher Intelligenz.
Astrid Mattes von der Akademie der Wissenschaften gibt zu bedenken, dass Diskriminierungsschutz oft nicht oder nicht nur an rechtlichen Möglichkeiten scheitere, sondern auch an gesellschaftlicher Akzeptanz von Diskriminierung sowie an fehlendem Wissen um und der Zugänglichkeit von Schutzmöglichkeiten. Sie fordert den Ausbau von niederschwelligen Angeboten, wie es sie etwa teilweise im Rahmen von Antidiskriminierungsstellen gebe (wobei sie

[3] www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVII/AB/AB_00605/imfname_788054.pdf

auf jene in Salzburg und der Steiermark als Positiv-Beispiele verweist). Mattes kritisiert, dass ein Bekenntnis zum Abbau von Diskriminierung und Rassismus nur punktuell, aber keineswegs durchgängig im Regierungsprogramm zu erkennen sei. Gernot Mitter, Leiter der Abteilung „Arbeitsmarkt & Integration“ in der Arbeiterkammer Wien, weist darauf hin, dass es hinsichtlich Anti-Diskriminierung problematisch sei, dass die Rechtsdurchsetzung in Österreich stark am Individuum hänge. „Jemand der froh ist beschäftigt zu sein und dessen Aufenthalt von dieser Beschäftigung abhängt, der wird sich nicht gegen Diskriminierung am Arbeitsplatz wehren“, so Mitter. Die Arbeiterkammer fordere deshalb schon länger Klagsrechte für Vereine und NGOs, damit verstärkt Sammelklagen und Verbandsklagen zur Durchsetzung von Gleichbehandlung und Schadensersatz-Zusprüchen durchgeführt werden können, erklärt Mitter. In Punkto Durchsetzung von Anti-Diskriminierungsmaßnahmen gebe es im türkis-grünen Regierungsprogramm jedenfalls viel Luft nach oben, resümiert der Experte für Arbeitsmarkt und Integration.
Politikwissenschaftler Benjamin Opratko betont, dass der Ausbau von Diskriminierungsschutz unbedingt mit den Betroffenen von Diskriminierung gemeinsam erfolgen müsse. „Voraussetzung für Verbesserungen im rechtlichen Bereich ist die Einbeziehung der Betroffenen und ihrer Selbstorganisierung“, so Oprakto. Er verweist auf Großbritannien als Positiv-Beispiel, wo ein starker Diskriminierungsschutz unter Einbeziehung von Betroffenen von Rassismus, aber auch der Gewerkschaften, immer wieder neu ausverhandelt und erkämpft werde.

Bewertung von Expert*innen: Die fehlende Ausweitung und Stärkung des rechtlichen Diskriminierungsschutzes wird als maßgebliche desintegrative Lücke des türkis-grünen Regierungsprogramms erachtet. Eine Ausweitung sowie eine Verbesserung der Zugänglichkeit von rechtlichem Diskriminierungsschutz seien nötig und würden einen integrativen Mehrwert mit sich bringen, so Expert*innen.

Zusammenfassende Bewertung zum Handlungsfeld „Gleichbehandlung, Anti-Rassismus & Anti-Diskriminierung“:

Im türkis-grünen Regierungsprogramm gibt es betreffend Gleichbehandlung, Anti-Rassismus und Anti-Diskriminierung einige Passagen, die von Expert*innen aus integrationspolitischer Perspektive begrüßt werden. Rassismus und Rechtsextremismus würden verstärkt als Probleme benannt und mehrere Maßnahmen angekündigt, um diese Phänomene zu bekämpfen. Die Expert*innen befürworten insbesondere das Vorhaben eines „Nationalen Aktionsplans gegen Rassismus und Diskriminierung“, die Stärkung der Rechtsextremismusprävention im Bildungsbereich, die Bekämpfung von Hass im Netz sowie die Schaffung einer Behörde für Misshandlungsvorwürfe gegen die Polizei.
Kritisiert wird, dass diese grundsätzlich positiven Maßnahmen im Regierungsprogramm in der Regel unkonkret verbleiben und es an Informationen zur genauen Umsetzung und den finanziellen Ressourcen dafür mangelt. Darüber hinaus fehle es an Plänen, Betroffene von Rassismus angemessen miteinzubeziehen, was aus Sicht der Expert*innen entscheidend für eine zielgerichtete Rassismus-Bekämpfung wäre. Als Problem des türkis-grünen Regierungsprogramms wird auch das undifferenzierte Vermischen unterschiedlicher Formen von Extremismus benannt sowie die einseitige Fokussierung auf „den politischen Islam“ und die undefinierte Verwendung dieses Begriffs. In diesem Zusammenhang sehen Expert*innen die Gefahr, dass kollektive Vorurteile gegenüber Muslim*innen geschürt werden, anstatt zielgerichtet Rassismus und Extremismus in der gesamten Gesellschaft nachhaltig zu bekämpfen.
Darüber hinaus fehle es im Regierungsprogramm an der Benennung von spezifischen Rassismus-Formen wie etwa Antiziganismus oder antimuslimischem Rassismus, so die Expert*innen. Zudem würden struktureller und institutioneller Rassismus sowie Alltagsrassismus nicht thematisiert und es fehle an konkreten Plänen zur Stärkung des Diskriminierungsschutzes.

3. HANDLUNGSFELD ARBEITSMARKT & SPRACHE

Dieses Handlungsfeld umfasst Maßnahmen zur Förderung der Integration in den österreichischen Arbeitsmarkt, insbesondere Qualifizierungsmaßnahmen, zu denen unter anderem die Vermittlung von Sprachkompetenzen zählt. Die speziellen Integrationshindernisse, mit denen Asylsuchende in diesem Bereich konfrontiert sind, werden vorwiegend im Handlungsfeld „Asyl & Grundversorgung" besprochen.

3.1. Verbessertes Deutschkursangebot

→ ***Ankündigung im türkis-grünen Regierungsprogramm*** ←

Im türkis-grünen Regierungsprogramm wird festgehalten, dass es „ein bedarfsgerechtes und zielgruppenorientiertes Deutschkursangebot braucht". Dieses sollte demnach „regional, zugänglich, leistbar, qualitativ hochwertig und verstärkt auch mit Kinderbetreuung" sein. „In Kooperation mit der Wirtschaft" soll es zur „Stärkung berufsspezifischer Sprachkurse kommen. In Bezug auf Durchführung und Finanzierung dieser Maßnahmen wird unkonkret auf „zuständige Bundes- und Landesstellen" verwiesen.

Analyse: Die Ankündigung bedarfsgerechter und zielgruppenorientierter Deutschkurse wird von Expert*innen positiv beurteilt. So hält etwa die Kulturwissenschaftlerin Judith Kohlenberger fest, dass dieser Zugang endlich der Tatsache Rechnung trage, „dass es sich bei Migranten und Geflüchteten eben nicht um eine homogene Gruppe handelt". Auch Nicola Kraml, Leiterin des Sprachenzentrums auf der Universität Wien, betont, dass die „verwendeten Adjektive zur Beschreibung der Deutschkursangebote" wie etwa „bedarfsgerecht", „zielgruppenorientiert", „regional", „zugänglich", „leistbar", „qualitativ hochwertig" jedenfalls gut klingen würden. Die Frage, wie das konkret umgesetzt und finanziert werden soll, bleibt für sie allerdings offen. Der Germanist Hans-Jürgen Krumm betont, dass es in Zusammenhang mit stärker bedarfsgerechten und zielgruppenspezifischen Deutschkursen wichtig sei, „die Praxis undifferenzierter Sprachkenntnisnachweise zu hinterfragen und auch die Sprachprüfungen an den spezifischen Kursen zu orientieren". Oliver Gruber, Integrationsexperte am Institut für Politikwissenschaften der Universität Wien, verweist darauf, dass „die Feststellung, es brauche ‚ein bedarfsgerechtes und zielgruppenorientiertes Deutschkursangebot' 18 Jahre nach Einführung der Integrationsvereinbarung und der daran geknüpften Voraussetzungen von Deutschkompetenzen" die Frage aufwerfe, weshalb bisher kein ausreichendes Kursangebot aufgebaut werden konnte. Die Umsetzung dieser Ankündigung sei von entsprechender Dringlichkeit, wobei auch Gruber die angekündigte „Stärkung berufsspezifischer Sprachkurse" positiv hervorhebt. In diesem Zusammenhang verweist Dunja Bogdanovic-Govedarica vom „Beratungszentrum für Migranten und Migrantinnen" darauf, dass „ein weiterer Ausbau von Berufs- und Fachsprachkursen auch für die Anerkennung von mitgebrachten Ausbildungen und den qualifizierten Berufseinstieg" ein zentraler Aspekt sei, der in der Umsetzung berücksichtigt werden müsse. Erol Yildiz, an der Universität Innsbruck tätiger Migrations- und Bildungsexperte, begrüßt zwar ebenfalls die angekündigten Verbesserungen bei Deutschkursen, er kritisiert aber gleichzeitig, dass dieses Angebot nicht auch für Asylsuchende gedacht sei. Yildiz fordert ein Deutschkursangebot von Anfang an auch für Asylsuchende (siehe dazu auch Punkt 3.6.).
Gernot Mitter, Leiter der Abteilung Integration & Arbeitsmarkt der Arbeiterkammer Wien, verweist auf Informationen der Arbeiterkammer, die nahelegen, dass „diese Deutschkurse vor allem oder ausschließlich über den Österreichischen Integrationsfonds (ÖIF) abgewickelt werden sollen". Mitter warnt in diesem Zusammenhang vor einer Umschichtung von Integrationsgeldern weg vom Arbeitsmarktservice (AMS) zum ÖIF, was unter anderem auf Grund der fraglichen „Leistungsfähigkeit des Integrationsfonds bei der Vermittlung von Deutschkursen" problematisch

sei. Hier wäre für Mitter das AMS auf Grund seiner regionalen Strukturen die geeignetere Institution, die vor allem die arbeitsmarktspezifischen Bedürfnisse ihrer Klient*innen besser einschätzen könne. Die zunehmende Monopolstellung des ÖIF im Sprachbereich wird auch von weiteren Expert*innen, wie Katharina Echsel, Juristin bei der Migrantinnen-Beratungs-Stelle „Peregrina", geteilt. Echsel kritisiert, dass Prüfungen des „Österreichischen Sprachdiplom Deutsch" (ÖSD), als international anerkanntes Zertifikat, nicht mehr anerkannt werden würden, sondern „nur mehr ÖIF-Prüfungen, wo Sprache und Werte zusammen geprüft werden". Diese weitgehende Monopol-Stellung des ÖIF führe dazu, dass „Leute jetzt Prüfungen machen müssen, die international nicht anerkannt sind, und die, die eine Expertise haben und seit Jahrzehnten in dem Bereich tätig sind, werden rausgedrängt". Ähnlich Fanny Dellinger, Arbeitsmarktintegrationsexpertin an der Universität Innsbruck, die darauf hinweist, dass bei der Umstellung auf den ÖIF viele Ressourcen investiert worden seien, obwohl es ein gut funktionierendes und etabliertes System gegeben habe. Dellinger bezweifelt die Sinnhaftigkeit dieser Umschichtungen und plädiert dafür, diese zu evaluieren bevor man die Monopolstellung des ÖIF weiter vorantreibe.

Bewertung von Expert*innen: Die angekündigten Verbesserungen beim Deutschkursangebot werden positiv bewertet – allerdings unter dem Vorbehalt der tatsächlichen Umsetzung und Finanzierung. Kritik wird an der zunehmenden Monopolstellung des ÖIF geübt. Auch der weitgehende Ausschluss von Asylsuchenden, dessen Korrektur im türkis-grünen Regierungsprogramm nicht vorgesehen ist, schränke das integrative Potenzial der Verbesserungen im Deutschkursbereich erheblich ein.

3.2. Fokus auf Integration von Frauen

→ Ankündigung im türkis-grünen Regierungsprogramm ←

Ein eigenes Unterkapitel im türkis-grünen Integrationskapitel ist „spezifischen Integrationsmaßnahmen für Frauen" gewidmet. Angekündigt werden „verstärkte Maßnahmen zur Integration von Frauen als Multiplikatorinnen der Integration", wobei Arbeitsmarkt und Qualifizierung als zentrale Bereiche genannt werden. Frauen werden „eine bessere individuelle Unterstützung beim Einstieg in den Arbeitsmarkt, familienfreundliche Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten sowie die Förderung im Rahmen von Mentoringprogrammen" in Aussicht gestellt. Außerdem soll „ein verstärktes Angebot von Deutsch- und Alphabetisierungskursen mit Kinderbetreuungsmöglichkeiten" geschaffen werden.

Analyse: Der Fokus auf die Integration von Frauen wird von Expert*innen positiv beurteilt. „Von Seiten der Integrations- und Frauenministerin wird zurecht betont, dass Frauen wichtige Multiplikatorinnen sind und eine zentrale Rolle für die Integration ihrer Kinder, ihrer Familie und der ganzen Community spielen", so Judith Kohlenberger von der Wirtschaftsuniversität Wien. Gleichzeitig hinterfragt Kohlenberger jedoch die Ernsthaftigkeit hinter diesen Ankündigungen und weist darauf hin, dass „sich die Debatte über Integration von Frauen derzeit nämlich fast ausschließlich auf der Symbolebene, Stichwort Kopftuchverbot, bewegt".
Katharina Echsel von „Peregrina" sieht die Ankündigung ebenfalls vorsichtig positiv, wobei sie vor allem die Dringlichkeit von Deutsch- und Alphabetisierungskursangeboten mit Kinderbetreuung betont. Abgesehen von wenigen Angeboten im Basisbildungsbereich, die auch Kinderbetreuung berücksichtigen würden und meist überlaufen seien, gebe es hier einen großen Mangel. Echsel erläutert, dass es schon ein positiver Schritt wäre, „wenn man zumindest auf den Stand von vor 2017 kommt, weil das in den letzten Jahren massiv eingeschränkt wurde". Auch Gernot Mitter, Arbeiterkammer-Experte für Arbeitsmarktintegration, unterstreicht die Sinnhaftigkeit, den Fokus auf die Integrationsarbeit mit und für Frauen zu legen, was „wahrscheinlich den größten Hebel hat,

wenn man Interkulturalität in einer Gesellschaft tatsächlich gut leben will“. Er verweist in dem Zusammenhang auf das in Wien umgesetzte Projekt „Mama lernt Deutsch“ als mögliches Vorbild. Wie auch Echsel betont Mitter, dass die Ankündigung zwar ein erster Schritt sei, aber Ähnliches schon von den Vorgängerregierungen angekündigt worden sei und es nicht weiter bei Lippenbekenntnissen bleiben dürfe.
Luzenir Caixeta, Geschäftsführerin von „maiz“, ein autonomes Integrationszentrum von und für Migrantinnen in Linz, vermutet, dass die Motivation hinter dem Fokus auf Frauen auch mit dem steigenden Bedarf an Arbeitskräften im Pflegebereich in Zusammenhang stehen könnte. Caixeta gibt zu bedenken, dass das auf der einen Seite für viele Frauen in der Zielgruppe zwar gute Chancen bedeuten kann, es dürfe aber auf der anderen Seite nicht darum gehen, Frauen unter Druck zu setzen, Jobs anzunehmen, ohne Umstände wie Alter, Gesundheitszustand oder laufende Weiterbildungen zu berücksichtigen.
Ein anderer Kritikpunkt den Caixeta in diesem Zusammenhang einbringt, ist die weitgehende Gleichsetzung von Frauenpolitik mit Integrationspolitik durch die türkis-grüne Bundesregierung. Das spiegle sich bereits in der Zuständigkeit der Agenden bei ein und derselben Ministerin wider und führe aktuell dazu, dass Frauenpolitik vorwiegend aus der Integrationsperspektive gesehen und Gleichbehandlung vorwiegend bei „den Anderen“ eingefordert werde. Diese Kulturalisierung von Frauenpolitik führe zu einer Einengung der identifizierten Problemfelder und entsprechender Lösungsansätze, so Caixeta.
Judith Kohlenberger von der Wirtschaftsuniversität Wien spricht sich für einen weitergedachten Zugang zu Gleichstellungspolitik aus. „Ernstgemeinte Gleichstellungspolitik muss dort ansetzen, wo sie letztlich allen hier lebenden Frauen zugutekommt, und zwar in Form von flächendeckenden Ganztagsschulen, einer fairen Verteilung von bezahlter und unbezahlter Arbeit und Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf“, betont Kohlenberger

Bewertung von Expert*innen: Der Fokus des türkis-grünen Regierungsprogramms auf die Integration von Frauen birgt integratives Potenzial. Inwiefern dieses Potenzial abgerufen werde, liege an der Umsetzung und Ausgestaltung der größtenteils unkonkreten Ankündigungen, so die Expert*innen. Gefordert wird ein umfassenderer Zugang zu Frauen- und Gleichstellungspolitik, der nicht auf einer Kulturalisierung von Problemen und auf noch mehr Druck auf Frauen beruht.

3.3. Mobilität von Asylberechtigten fördern und Jobbörsen abhalten

→ Ankündigung im türkis-grünen Regierungsprogramm ←

Im türkis-grünen Regierungsprogramm sind Pläne enthalten, mit denen „die Mobilität vor allem von Asylberechtigten am Arbeitsmarkt und in der Lehre stärker gefördert“ werden soll. Dabei sollen Kriterien wie „lokale Verwurzelung, Alter, Aufenthaltsdauer, Meldedauer, Familienstand und Erziehungspflichten“ berücksichtigt werden. Der Fokus soll „auf der Vermittlung von Lehrstellen an arbeitslose Jugendliche unter 25 Jahren liegen“. Wenige Tage nach Angelobung der türkis-grünen Regierung, kündigte Integrationsministerin Susanne Raab darüber hinaus an, dass sie anstrebt, die Zumutbarkeitsgrenzen für Asylberechtigte zu verschieben, worüber es aber offenbar noch keinen Konsens in der Regierungskoalition gibt.[4] Ein weiteres geplantes Mittel, das vor allem dem Zweck der überregionalen Vermittlung dienen soll, sind Jobbörsen für Asylberechtigte, die es bereits unter der Vorgängerregierung gegeben hat und die die neue Bundesregierung weiterhin abhalten will.

[4] www.wienerzeitung.at/nachrichten/politik/oesterreich/2045823-Zumutbarkeit-gilt-fuer-alle-nicht-nur-fuer-Gefluechtete.html

Analyse: Gernot Mitter, Leiter der Abteilung „Integration & Arbeitsmarkt“ der Arbeiterkammer Wien, bewertet die Forderung nach mehr überregionaler Mobilität differenziert: „Es kommt darauf an, zu welchen Jobs, zu welchen Bedingungen, mit welchem Einkommen. Wenn man über die Vermittlung in den Tourismus in den Westen spricht, das ist das große Kampfthema, dann sind wir der Meinung, dass das nur in qualitätsgesicherten Unternehmen passieren kann.“ Mitter verweist in diesem Zusammenhang auf Kriterien wie „eine angemessene Unterkunft“, „Freizeitangebote“ und „eine Entlohnung möglichst über dem Niveau des Kollektivvertrags“. In Bezug auf den Fokus auf die überregionale Vermittlung von Lehrstellen betont Mitter, dass „bei Lehren in einem anderen Bundesland vor allem eines wichtig ist, nämlich dass Eltern und junge Menschen die Sicherheit haben können, dass man dort gut betreut und aufgehoben ist“. Laut Mitter wäre eine Möglichkeit die Einrichtung von Lehrlingsheimen mit Pädagog*innen, Sozialarbeiter*innen und entsprechenden Begleitmaßnahmen. Mitter betont, dass überregionale Mobilität von Arbeitskräften höchstens indirekt ein Integrationsthema sei bzw. nur insofern, „als dass die 15- und 16-Jährigen in Ostösterreich zu einem erheblichen Teil Jugendliche mit Migrationshintergrund“ seien. Praktisch würden die Maßnahmen alle jungen Menschen treffen, da die Zumutbarkeitsregeln nicht nur für Asylberechtigte heruntergeschraubt werden könnten, so Mitter.
In Bezug auf Asylberechtigte merkt Fanny Dellinger, Ökonomin und Integrationsexpertin an der Universität Innsbruck, an, dass „es sehr viel Mobilität gibt von Geflüchteten, zum Zeitpunkt wo sie ihren positiven Asylstatus erhalten. In dieser Phase müsste man ansetzen, da gibt es aktuell sehr unterschiedliche Unterstützungsangebote in den verschiedenen Bundesländern“. Aktuell drücke sich diese Mobilitätsbereitschaft eher in einer Mobilität in Richtung Osten bzw. Wien aus. Um das zu drehen, wäre es erforderlich, dass in den westlichen Bundesländern unmittelbar nach Asylanerkennung mit intensiver Unterstützung bei der Wohnungs- und Arbeitssuche und der Schaffung sozialer Sicherheit angesetzt wird, erklärt Dellinger. Die Ökonomin berichtet, dass das aktuell in Tirol und Vorarlberg relativ gut gelinge, wo die Abwanderungsquote von Asylberechtigten vergleichsweise gering sei. Umgekehrt wäre auch im Osten spätestens zum Zeitpunkt der Asylanerkennung anzusetzen, wo viele Asylberechtigte offen für den Umzug in Regionen mit besseren Arbeitsmarktchancen wären. Noch effektiver wäre es, schon während des Asylverfahrens anzusetzen, zum Beispiel mit der Ermöglichung entsprechender Berufsausbildungen, etwa durch Reaktivierung der Lehre für Asylsuchende in Mangelberufen, so Dellinger.
In Bezug auf die angekündigten und Anfang März erstmals auch unter Türkis-Grün durchgeführten Jobmessen für Asylberechtigte kritisiert Arbeiterkammer-Integrationsexperte Gernot Mitter, dass diese „wenig effizient in wirklicher Vermittlung von Menschen, aber hoch effizient im Verhängen von Sperren sind“. Der Fokus dieser Veranstaltungen liege in der überregionalen Vermittlung von Asylberechtigten. Auf Basis von Kolleg*innen-Berichten, die sich diese Jobbörsen vor Ort angeschaut haben, schildert Mitter problematische Abläufe: „Du kommst in den 1. Stock, wirst gefragt, ob du in Tirol arbeiten willst, und wenn du dann sagst, eigentlich lieber in Wien, bist du schon im Erdgeschoss zu Niederschrift und Sanktion.“ Die erste Auflage dieses Formats habe bereits im Jänner 2019 unter Türkis-Blau stattgefunden, wobei die Bilanz laut Mitter ernüchternd gewesen sei. Auf 162 erfolgreiche Vermittlungen wären über 3.000 Sanktionen gekommen, so Mitter, der das Ziel der Jobbörsen hinterfragt.

Bewertung von Expert*innen: Die angekündigten und teilweise umgesetzten Maßnahmen der türkis-grünen Regierung, um die Arbeitsmarktintegration von Asylberechtigten durch die überregionale Jobvermittlung zu forcieren, werden differenziert bewertet. Expert*innen sehen sowohl ein Potenzial der Förderung der Integration in den Arbeitsmarkt als auch die Gefahr von unsozialem Druck. Der rhetorische Fokus der Bundesregierung alleine auf die Mobilität von Asylberechtigten wird als problematisch erachtet, weil eine Veränderung der Zumutbarkeitsregeln alle Arbeitslosen betreffen würde.

3.4. Mehrsprachigkeit als Kriterium bei Rekrutierungen

→ Ankündigung im türkis-grünen Regierungsprogramm ←

Im türkis-grünen Regierungsprogramm wird angekündigt „Mehrsprachigkeit als Kriterium bei der Personalrekrutierung (der Polizei)“ einzubeziehen. Außerdem findet sich der Plan zur „gezielten Anwerbung mehrsprachiger Personen für das Pädagogikstudium auch im zweiten Bildungsweg“.

Analyse: Die Sprach- und Erziehungswissenschaftlerin İnci Dirim begrüßt beide Ankündigungen und verweist auf die wichtige Rolle von Migrationssprachen in Österreich. Dirim betont aus Sicht der Migrations-, Spracherwerbs- und Kommunikationsforschung die Notwendigkeit und Dringlichkeit „diese Kommunikationsfelder und die mehrsprachige Praxis offiziell anzuerkennen und professionell zu gestalten“ und sieht in den beiden Ankündigungen lobenswerte erste Schritte. In Bezug auf die im Regierungsprogramm erwähnte Kampagne zur Anwerbung mehrsprachiger Personen für das Pädagogikstudium verweist Dirim darauf, dass „die Forschung schon lange gezeigt hat, dass mehrsprachige Bildungsangebote erfolgreicher sind als einsprachige, weil in mehrsprachigen Bildungsangeboten die lebensweltlichen sprachlichen Lernressourcen genutzt und zu Bildungssprachen ausgebaut werden“. Es brauche aber Maßnahmen, die über diese Kampagne weit hinausgehen, so Dirim. Unter anderem müsse dem Problem, dass Erst- und Familiensprachen oft nur mündlich oder sehr geringfügig schriftlich erworben werden, begegnet werden, um Sprachkompetenzen mehrsprachiger Personen für die Schule nutzbar zu machen, so die Sprach- und Erziehungswissenschaftlerin.
Positiv, wenn auch zu unkonkret und der Relevanz des Themas nicht gerecht werdend, bewertet Bildungsexpertin Heidi Schrodt die geplante Mehrsprachigkeits-Initiative im Bildungsbereich. Dass dabei auch die Bewerbung des Pädagogikstudiums als zweiter Bildungsweg eine Rolle spielen soll, birgt für Schrodt Potenzial zu einer kurzfristigen Verbesserung der jetzigen Situation, wobei sie auf die Initiative „Teach for Austria“ als mögliches Vorbildprojekt verweist.
Auch der Germanist Hans-Jürgen Krumm begrüßt die Ankündigung als „wichtige Maßnahme, um dem Ziel der Förderung der Mehrsprachigkeit und einer bildungsgerechten Schule näher zu kommen“. Allerdings bleibt das Regierungsprogramm hier für Krumm zu unkonkret. Als zentralen Stolperstein für mehrsprachige Personen identifiziert Krumm die für die Studienzulassung erforderliche Deutschprüfung auf C1-Niveau. Krumm betont, dass „mehrsprachige Bewerber*innen, die sich in mehreren Sprachen bewegen, nicht in einer Sprache an den Kenntnissen einsprachiger gemessen werden dürfen“. Dasselbe gelte für den Bereich der Polizei-Rekrutierung, auch hier sei es wichtig dafür zu sorgen, dass mehrsprachige Personen seltener an der Deutschprüfung scheitern und vor allem bei schriftlichen Deutsch-Anforderungen nicht mit gleichen Maßstäben wie einsprachige gemessen werden. Krumm begrüßt die türkis-grüne Ankündigung im Polizei-Bereich, er kritisiert allerdings, dass keine Angaben zu konkreten Maßnahmen gemacht werden. Der Experte fordert, dass frühere Sprachangebote und interkulturelle Trainings für Polizist*innen reaktiviert werden.
Barbara Liegl von „ZARA“ verweist auf Erfahrungen aus der ZARA-Beratungsstelle, die zeigen würden, dass Klient*innen, die nicht so gut Deutsch sprechen, ohne Begleitung zur Polizei durch mehrsprachige ZARA-Mitarbeiter*innen schlechter gestellt sind, da Dolmetscher*innen hin und wieder Dinge nur teilweise oder falsch übersetzen würden. In diesem Sinn begrüßt Liegl die geplante Erhöhung des Anteils mehrsprachigen Polizist*innen. Liegl weist darauf hin, dass auf Seiten der Polizei Maßnahmen gesetzt werden müssten, damit Mehrsprachigkeit nicht zur Stigmatisierung innerhalb der Polizei führt und mehrsprachige Polizeibeamt*innen nicht nur für bestimmte Tätigkeiten eingesetzt werden.

Bewertung von Expert*innen: Die beiden Ankündigungen zur stärkeren Berücksichtigung und Förderung von mehrsprachigen Personen bei der Rekrutierung für die Polizei und

Anwerbung für das Pädagogikstudium werden von Expert*innen als integrative Schritte begrüßt. Kritisiert wird das Fehlen konkreter Umsetzungsschritte und die geringe Reichweite der Ankündigungen, die der Relevanz von Mehrsprachigkeit in der österreichischen Gesellschaft insgesamt nicht gerecht werden (siehe dazu auch Punkt 3.7.).

3.5. Österreichischer Integrationsfonds als „zentrale Drehscheibe“

→ Ankündigung im türkis-grünen Regierungsprogramm ←

Ein Punkt, der nicht nur, aber vor allem, das Handlungsfeld „Arbeitsmarkt & Sprache“ betrifft, ist die Ankündigung, dass der Österreichische Integrationsfonds (ÖIF) „zentrale Drehscheibe zur Abwicklung der Integrationsmaßnahmen“ werden soll. Die betreffenden Maßnahmen des Bundes sollen dort gebündelt werden. Im türkis-grünen Regierungsprogramm wird diesbezüglich die „Erstellung einer einheitlichen Förderstrategie für die Integrationsmittel des Bundes“ angekündigt. Angestrebt wird die „Stärkung der Zusammenarbeit zwischen Bund, Ländern und Gemeinden sowie mit anderen Systempartnern und der Zivilgesellschaft“. Außerdem ist die „Etablierung einer gesamtheitlichen Datenbank über Integrationsmaßnahmen von Drittstaatsangehörigen und Flüchtlingen (Aufenthaltsstatus, Sozialleistungen, Integrationsfortschritte etc.)“ geplant.

Analyse: Für den Politikwissenschaftler Oliver Gruber stellt die Forcierung des ÖIF als „zentrale Drehscheibe“ im Integrationsbereich eine Fortführung bekannter Pfade dar, die in den letzten beiden Jahrzehnten zu einer stetigen Kompetenzausweitung und -bündelung beim ÖIF geführt habe. Gruber erklärt, dass „diese Monopolstellung in den letzten Jahren in die Kritik geraten ist, etwa im Kontext von Deutsch- und Wertekursen (Anbieter, Zertifizierer und Kontrolleur in einem)“. Diese Beobachtung Grubers spiegelte sich auch in weiteren Einschätzungen von Expert*innen wieder, die unter anderem die zunehmende Monopolstellung des ÖIF in der Sprachzertifizierung kritisieren (siehe dazu Punkt 3.1.).
Katharina Echsel von „Peregrina“ kritisiert darüber hinaus, dass die Zentralisierung beim ÖIF zu einer Überreglementierung führe, die es erschwere, flexible und innovative Integrationsangebote, die auf individuelle Bedürfnisse eingehen, umzusetzen. Auch Hans-Jürgen Krumm, Germanist und Experte für Deutsch als Zweitsprache, kritisiert die Festschreibung und Verstärkung der „zentralistischen Struktur mit einer problematischen Rolle des Österreichischen Integrationsfonds“. Krumm weiter: „Der ÖIF ist demnach gleichzeitig zentrale Drehscheibe für die Abwicklung der Integrationsmaßnahmen für alle Zielgruppen, Kompetenzzentrum für die Entwicklung einheitlicher Materialien und zuständig für die Qualitätssicherung, das heißt er kontrolliert seine Arbeit quasi selbst. Das verhindert eine objektive Evaluation und Qualitätskontrolle und wird nach meiner Überzeugung aber auch der Entwicklung zielgruppenspezifischer Bedarfe für unterschiedliche Lebenskontexte nicht gerecht und nutzt die bei NGOs vorhandenen Expertisen nicht.“
Politikwissenschaftler Gruber erwartet sich „eine noch stärkere Vertiefung der bisherigen integrationspolitischen Marschrichtung“. Dies nicht zuletzt aufgrund der künftig noch größeren Datenhoheit, die dort gebündelt werde, wie die Ankündigung einer ‚gesamtheitlichen Datenbank über Integrationsmaßnahmen von Drittstaatsangehörigen und Flüchtlingen‘ vermuten lasse. In Bezug auf die Ankündigung einer solchen Datenbank gibt Fremdenrechtsberaterin Echsel zu bedenken, dass deren Zielgruppe bereits jetzt eine der am meisten ausgeleuchteten sei. Bedacht werden müsse auch das enorme Missbrauchspotenzial, das durch die Schaffung einer solchen Datenbank geschaffen werden könnte, so Echsel.
Kulturwissenschaftlerin Judith Kohlenberger sieht die Notwendigkeit einer strukturellen Reform des ÖIF. Eine solche Reform sei aber in den Regierungsplänen nicht vorgesehen. Kohlenberger weiter: „Es wäre zielführend, den ÖIF vom ministeriellen Partner (Integrationsministerium) zu entkoppeln und auf unabhängige Beine zu stellen. Ein weisungsfreier Beirat bestehend aus Personen aus Wissenschaft, humanitären Organisationen und der Zivilgesellschaft würde zur

Professionalisierung beitragen.“ Um seiner zugeschriebenen Rolle als „Kompetenzzentrum für Integration“ gerecht zu werden, wäre es für Kohlenberger nötig, den ÖIF künftig nicht mehr nur als Anlaufstelle für Zuwanderer*innen, sondern „für alle in Österreich lebenden Menschen“ zu verstehen. Sie schlägt vor, stärker auf Begegnungsräume und den Austausch zwischen Neuankommenden und Einheimischen zu setzen. Im Regierungsprogramm wird angekündigt, dass es zu einer „laufenden Evaluierung der Integrationsmaßnahmen des Bundes“ kommen solle, worin Nicola Kraml, Leiterin des Sprachenzentrums der Universität Wien, zumindest einen kleinen Lichtblick erkennt. Kraml betont, dass das von Expert*innen bereits seit Jahren eingemahnt werde, wobei es wichtig wäre, auf eine externe Evaluierung zurückzugreifen, um Objektivität sicherzustellen.

Bewertung von Expert*innen: Die Rolle des Österreichischen Integrationsfonds wird von zahlreichen Expert*innen kritisch gesehen. Die damit verbundene zunehmende Zentralisierung und Reglementierung führe zu weniger Flexibilität und einer Verdrängung von Know-How. Diese Entwicklung erschwere die Umsetzung integrativ wirkender Projekte, so die Einschätzung der Expert*innen.

3.6. Einschränkungen beim Deutschkursangebot für Asylsuchende

→ *Nachwirkung von türkis-blauer Regierungszeit* ←

Seit Anfang 2019 werden Deutschkurse für Asylsuchende vom Bund nicht mehr kofinanziert. Die vom ÖIF angebotenen Deutschkurse sind für Asylsuchende nur in wenigen Ausnahmefällen offen. Bundesweite Richtlinien für die Bundesländer betreffend den Zugang zu geförderten Deutschkursen für Asylsuchende gibt es nicht.

Analyse: Das türkis-grüne Regierungsprogramm kündigt für Asylberechtigte ein verbessertes Deutschkursangebot an, gleichzeitig findet sich jedoch keine Verbesserung beim Angebot für Asylsuchende. Eine Erhebung von SOS Mitmensch hat gezeigt, dass die unter der vorherigen türkis-blauen Regierung abgeschaffte Kofinanzierung von Deutschkursen für Asylsuchende in einigen Bundesländern zu erheblichen Einschränkungen beim Kursangebot geführt hat.[5] Andrea Eraslan-Weninger, Geschäftsführerin des „Integrationshauses“, verweist darauf, dass das dazu geführt habe, dass „es sehr stark von den einzelnen Bundesländern abhängt, ob es in den einzelnen Ländern ein qualitativ hochwertiges und ausreichendes Deutschkurs-Angebot für Asylsuchende gibt“. Das liege auch daran, dass direkt auf Bundesebene organisierte Deutschkurse des Österreichischen Integrationsfonds (ÖIF) für die große Mehrheit der Asylsuchenden nicht zugänglich sind. Eraslan-Weninger kritisiert, dass nur Asylsuchende ausgenommen seien, denen eine sehr „hohe Anerkennungswahrscheinlichkeit“ ihres Asylstatus attestiert werde. Im vergangenen Jahr waren das ausschließlich Personen aus Syrien und dem Iran, die sich noch im erstinstanzlichen Verfahren befinden. An dieser sehr engen und viele Betroffenen ausschließenden Definition von „hohe Anerkennungswahrscheinlichkeit“ setzt auch die Kritik von Christoph Riedl, Integrationsexperte der „Diakonie Österreich“, an: „Wenn wir uns die Statistik der Schutzgewährungen der letzten Jahre anschauen, sind wir bei einer Schutzquote von ungefähr 75 Prozent. Erste und zweite Instanz zusammengerechnet kriegen 75 Prozent der Menschen, die einen Asylantrag stellen, tatsächlich irgendeine Form von Schutz. Und dennoch wird einem Großteil der Asylsuchenden der Zugang zu den Deutschkursen des ÖIF verwehrt und man kümmert sich nicht ab dem ersten Tag um die Integration.“ „Integrationshaus“-Geschäftsführerin Eraslan-Weninger beschreibt die desintegrativen Folgen der Einschränkungen: „So bleibt die oft sehr lange Wartezeit im Asylverfahren ungenützt und die Menschen sind zum ‚Nichtstun‘ verdammt.

[5] Zugang zu Deutschkursen für Asylsuchende – Ein Bundesländervergleich. Recherche von SOS Mitmensch für den Zeitraum Oktober-Dezember 2019: www.sosmitmensch.at/deutliche-verschlechterung-bei-deutschkursen-fuer-asylsuchende

Teilnahmemöglichkeiten an Sprachkursen wirken der Isolation entgegen, helfen bei der Tagesstruktur und wirken sich zumeist positiv auf den Selbstwert und die Selbsterhaltungsfähigkeiten aus, und stärken die Chancen auf eine Arbeitsmarktintegration.“ Darüber hinaus ist für Eraslan-Weninger zu bedenken, dass der Nachweis von Sprachprüfungen auch für verschiedene Ansprüche (Staatsbürgerschaft, „Rot-Weiß-Rot Karte plus“) erforderlich sei und sich so weitere gravierende Nachteile für die Betroffenen ergeben würden.

Bewertung von Expert*innen: Die Einschränkungen für Asylsuchende beim Angebot von geförderten Deutschkursen werden als desintegrativ bewertet. Von Seiten der türkis-grünen Bundesregierung sind bislang keine geplanten Maßnahmen bekannt, um das Angebot für Asylsuchende auszuweiten und den unter Türkis-Blau erfolgten weitgehenden Rückzug des Bundes aus der Kursfinanzierung wieder rückgängig zu machen.

3.7. Mangelhaft genutzte Ressource Mehrsprachigkeit

→ Lücke im türkis-grünen Regierungsprogramm ←

In Österreich werden 250 verschiedene Sprachen gesprochen. Anerkannte Minderheitensprachen in Österreich sind Kroatisch, Romani, Slowakisch, Slowenisch, Tschechisch, Ungarisch und die Österreichische Gebärdensprache. Darüber hinaus werden im Alltag zahlreiche weitere Sprachen in Österreich gesprochen bzw. verstanden. Der Anteil der Menschen, die neben Deutsch zumindest eine weitere Sprache sprechen, ist besonders unter jungen Menschen hoch: nämlich ein Fünftel aller Schüler*innen. Mehrsprachigkeit wird im Regierungsprogramm zwar als „Chance“ bezeichnet und es ist von „Förderung von Mehrsprachigkeit nach Maßgabe der Möglichkeiten“ die Rede, ansonsten spielt Mehrsprachigkeit im türkis-grünen Programm – mit Ausnahme der Mehrsprachigkeit als Kriterium bei Rekrutierungen (siehe dazu Punkt 3.4.) – jedoch nur eine minimale Rolle.

Analyse: Mehrere Expert*innen identifizieren eine große Lücke im türkis-grünen Regierungsprogramm hinsichtlich der Nutzung der Ressource Mehrsprachigkeit. Die Ankündigungen zur Förderung von Mehrsprachigkeit im Bildungs- und Polizeibereich (siehe dazu Punkt 3.4.) werden zwar begrüßt, aber es wird auch klargestellt, dass sie in ihrer Reichweite der Relevanz des Themas bei weitem nicht gerecht werden. Etwa von der Sprach- und Erziehungswissenschaftlerin İnci Dirim, die ein klares Bekenntnis zur Mehrsprachigkeit der österreichischen Gesellschaft vermisst. „Viele Migrationssprachen spielen eine enorme Rolle in der Alltagskommunikation, in informellen Bildungssettings und vielen weiteren wichtigen gesellschaftlichen Bereichen wie etwa bei der Verständigung am Arbeitsplatz, der Kundenkommunikation oder bei Arztbesuchen“, erklärt Dirim. Die Expertin kritisiert, dass es im österreichischen Schulsystem an Unterrichts-Angeboten in Erst- und Familiensprachen mangle. Sie plädiert für einen substanziellen Ausbau der Sprachenfächer an den Schulen und für die Schaffung zusätzlicher Angebote für die Entwicklung der Familiensprachen zu Fach- und Bildungssprachen im Hochschulwesen.
Der Germanist und Professor für Sprachlehrforschung Hans-Jürgen Krumm kritisiert, dass „die gelegentliche Betonung, Österreich sei eine offene Gesellschaft“, die sich im türkis-grünen Regierungsprogramm findet, in sprachlicher Hinsicht nicht gelte. Krumm weiter: „Die sprachliche Vielfalt bleibt auf die anerkannten Minderheiten begrenzt; mit Ausnahme von Englisch wird für die österreichische Gesellschaft und insbesondere das Bildungswesen die Öffnung zur Mehrsprachigkeit nicht in den Blick genommen.“ Krumm kritisiert in diesem Zusammenhang auch die prinzipielle Gleichsetzung von Deutschkenntnissen mit Integration. Er verweist darauf, dass der Respekt vor den Herkunftssprachen sowie die Förderung von Mehrsprachigkeit im türkis-grünen Regierungsprogramm lediglich als unverbindliche Verweise angeführt werden. Krumm begrüßt zwar ebenfalls die türkis-grünen Ankündigungen zur Förderung mehrsprachiger Personen in Polizei

und Schule, doch er betont, dass das viel zu wenig sei. Auch Katharina Echsel vom Migrantinnenzentrum „Peregrina“ sieht eine markante Lücke, wenn das Potenzial von Mehrsprachigkeit, das vor allem an den Schulen vorhanden sei, weitgehend ignoriert werde. Migrationsforscherin Astrid Mattes merkt an, dass „Diversität in der Schule positiv thematisiert werden sollte und es Maßnahmen braucht, um die Zugehörigkeitsgefühle stärken“.
Als positiven Aspekt im Bereich Mehrsprachigkeit identifiziert Sprachexperte Krumm das Regierungsprogramm-Kapitel zu anerkannten Minderheiten (Volksgruppen), wo „die Sichtbarmachung und Förderung ihrer sprachlichen Rechte (u.a. in Rundfunk, Fernsehen und Verwaltung) angekündigt wird“. Kritisch merkt er an, dass dies nur teilweise in die Zuständigkeit der Bundesregierung falle und vorgesehene Maßnahmen auch hier zu unkonkret bleiben.
Ein für Hans-Jürgen Krumm erstaunlicher Aspekt ist, dass „das Regierungsprogramm an unauffälligen Stellen von einer Einführung von Englisch als zweiter österreichischer Amtssprache und allgemeiner europäischer Verkehrssprache (im Verkehrsbereich) spricht“.[6] Krumm betont in diesem Zusammenhang, dass es zwar „sicher begrüßenswert ist, dass die zusätzliche Nutzung von Englisch neben Deutsch in einigen Verwaltungsabläufen für manche Menschen Dinge einfacher macht“. Gleichzeitig sieht es Krumm als problematisch, dass „überzeugende Verweise auf die europäische Mehrsprachigkeit und auf die österreichische Geschichte und Gegenwart von Mehrsprachigkeit (über Englisch hinaus) völlig fehlen“.

Bewertung von Expert*innen: Neben einigen wenigen positiven Ansätzen, sehen Expert*innen insgesamt erhebliche Lücken bei der Förderung und Aktivierung des vorhandenen Mehrsprachigkeitspotenzials in Österreich. Das türkis-grüne Regierungsübereinkommen greife dieses (integrative) Potenzial bei weitem nicht ausreichend auf, so die Bewertung der Expert*innen.

3.8. Dequalifikation von Migrant*innen

→ Lücke im türkis-grünen Regierungsprogramm ←

Eine weitere Lücke im türkis-grünen Regierungsprogramm betrifft die Problematik, dass Migrant*innen unverhältnismäßig oft in Jobs beschäftigt sind, die nicht ihren Qualifikationen entsprechen. So kam eine Studie aus dem Jahr 2013 zu dem Ergebnis, dass gut ein Drittel der Menschen mit Matura-adäquaten oder höheren Bildungsabschlüssen aus Drittstaaten in Hilfs- und Anlerntätigkeiten beschäftigt ist. Umfrageergebnisse bestätigen das Ausmaß dieses Problems, wobei etwa ein Drittel der Migrant*innen angibt, unter ihren formalen Ausbildungsniveaus beschäftigt zu sein, während das nur jede*r zehnte Nicht-Migrant*in von sich sagt.[7] Im Regierungsprogramm findet sich zwar die Zielformulierung „Migrantinnen und Migranten entsprechend ihrer Qualifikation und Fähigkeiten beschäftigen“, konkrete Maßnahmen um dieses Ziel zu erreichen sind allerdings rar gesät. Angekündigt wird an verschiedenen Stellen, dass die Anerkennung von mitgebrachen Berufsausbildungen verbessert und beschleunigt werden soll. Konkrete Ausführungen dazu, wann, wie und unter welchem Ressourceneinsatz diese Verbesserungen und Beschleunigungen stattfinden sollen, sind jedoch nicht Teil des Regierungsprogramms.

Analyse: Judith Kohlenberger vom Institut für Sozialpolitik an der Wirtschaftsuniversität Wien sieht die Frage der Dequalifikation von Migrant*innen im Regierungsprogramm nicht beantwortet.

[6] Die Ankündigung „Englisch als Amtssprache“ findet sich in Kapitel 2, Abschnitt „Standort- und Industriepolitik“, auf Seite 89, jener zum „Einsatz auf europäischer Ebene für eine technische und betriebliche Harmonisierung der Systeme und eine gemeinsame Verkehrssprache in Kapitel 3, Abschnitt „Verkehr und Infrastruktur“, auf Seite 126 des Türkis Grünen Regierungspaktes
[7] www.arbeiterkammer.at/infopool/wien/Beschaeftigungssituation_von_MigrantInnen_2015.pdf

„Menschen mit Migrations- und Fluchthintergrund sind wesentlich öfter für ihre ausgeübte Tätigkeit überqualifiziert als Einheimische. Sie arbeiten häufiger in prekärer Beschäftigung, in Teilzeit und in haushaltsnahen Dienstleistungen“, so Kohlenberger.
Die fehlende Ernsthaftigkeit hinter der Zielformulierung im Regierungsprogramm, „Migrantinnen und Migranten entsprechend ihrer Qualifikation und Fähigkeiten zu beschäftigen“, drückt sich für Gernot Mitter und Franjo Markovic, Integrationsexperten bei der Arbeiterkammer Wien, auch in der ebenfalls angekündigten „Fachkräfteoffensive“ aus. Markovic plädiert in diesem Zusammenhang dafür, sich zuerst „auf den heimischen Arbeitsmarkt und den EU-Arbeitsmarkt und die Ausbildung der Arbeitslosen“ zu konzentrieren, bevor man einen möglichen Fachkräftemangel durch Anwerbung im Ausland zu lösen versuche. Dass genau das nicht passiert, spiegelt sich für die Arbeiterkammer-Integrationsexperten in der Forcierung der Reform der Rot-Weiß-Rot-Karte wieder. Diese sei bereits in konkreter Vorbereitung, „während uns bei der Arbeitsmarktintegration von bereits zugewanderten Menschen budgetierte Programme fehlen. Personen sollten nicht nur in Niedriglohn-Arbeitsmarktsegmenten integriert werden, wo der Angebotsdruck ohnehin sehr hoch ist, sondern man sollte viel stärker nutzen, was die Personen an beruflichen Ausbildungen mitbringen, die hier aber noch nicht anerkannt sind oder noch weiter entwickelt werden müssten“, so Gernot Mitter.
Mitter sieht auch die Ankündigung der „Weiterentwicklung und Flexibilisierung des Integrationsjahrs“ skeptisch: Die Wiederbelebung dieses unter Türkis-Blau abgeschafften Konzeptes ist für Mitter „ein an sich vernünftiger Schritt, dahinter fehlen allerdings sämtliche budgetären Grundlagen“. Mitter erinnert daran, dass das AMS im Jahr 2016/17 ein Extrabudget von 100 Millionen Euro zur Umsetzung des Integrationsjahrgesetzes bekommen habe. Diese budgetäre Konsequenz sei bisher nicht zu erkennen. Mitter weiter: „Wir haben von Anfang an kritisiert, dass die hundert Millionen nicht mehr budgetiert werden, erst unter Schwarz Blau, und auch jetzt ist das zum neuen Regierungsprogramm negativ anzumerken.“
Als weiteren Kritikpunkt in Zusammenhang mit der Dequalifikation von Asylberechtigten und subsidiär Schutzberechtigten führt AK-Experte Mitter an, dass die angekündigten oder bereits gesetzten Maßnahmen zu spät ansetzen würden. Das Arbeitsverbot für Asylsuchende, das auch einen weitgehenden Ausschluss von Qualifizierungsmaßnahmen mit sich bringe, verschärfe das Dequalifikations-Problem in dieser Gruppe massiv, so Mitter. Der Arbeitsmarktexperte verweist in diesem Zusammenhang auf die Kompetenzchecks, die „man bereits mit Asylwerber*innen machen müsste, nicht erst mit Asylberechtigten“. Abseits von dieser Problematik sieht Mitter das türkis-grüne Bekenntnis zur „Weiterführung der Kompetenzchecks“ prinzipiell positiv. Was ihm jedoch fehlt, sind Ansätze um deren Wirksamkeit in der Bekämpfung des Dequalifikations-Problems zu steigern. Wenn bei diesen Checks Qualifikationen festgestellt werden, müsse auch der zweite Schritt mitgegangen und aktive Unterstützung bei der Anerkennung dieser Qualifikationen geleistet werden, so Mitter.
Die Notwendigkeit, die Anerkennung von Qualifikationen zu erleichtern und zu fördern, wird von mehreren Expert*innen betont, wobei etwa Luzenir Caixeta von der „maiz“ aus der Beratungspraxis berichtet, dass „bei Nostrifikationen zu viel verlangt wird, sie laufen viel zu langsam und sind extrem teuer und zeitaufwendig, wodurch eine massive Dequalifizierung stattfindet“.
Auch die Kultur- und Sozialwissenschaftlerin Judith Kohlenberger verweist auf die Notwendigkeit „schnellerer, pragmatischer Nostrifikationsverfahren und mehr Unterstützung beim Anerkennungsprozess“. Kohlenberger betont außerdem „dass bei Überqualifikation auch explizite und implizite Diskriminierung sowie fehlende soziale Netzwerke und Sprachkenntnisse eine Rolle spielen. Das Regierungsprogramm liefert dazu erste Impulse, eine umfassende Strategie bleibt es aber schuldig“.

Bewertung von Expert*innen: Es werden einige wenige Ansätze im türkis-grünen Regierungsprogramm, die das integrative Potenzial haben, der Dequalifikation von

Migrant*innen in beschränktem Ausmaß gegenzusteuern, wahrgenommen. Diese werden der Relevanz und Dringlichkeit der Problematik in Ausmaß und Konkretheit allerdings laut Ansicht der Expert*innen bei weitem nicht gerecht.

Zusammenfassende Bewertung zum Handlungsfeld „Arbeitsmarkt & Sprache“:

Der integrationspolitische Bereich „Arbeitsmarkt und Sprache“ ist jener, der im türkis-grünen Integrationsverständnis eigentlich eine zentrale Rolle spielen sollte, Stichwort „Integration durch Leistung“. Angesichts dessen sind die im Regierungsprogramm angekündigten Maßnahmen aus Expert*innen-Sicht allerdings eher dünn gesät und bleiben weitgehend unkonkret, vor allem hinsichtlich der zeitlichen Umsetzung und budgetären Ausstattung.

Positiv wird von den Expert*innen vermerkt, dass im Regierungsprogramm berücksichtigt werde, dass Migrant*innen keine homogene Gruppe seien und es differenzierte Angebote brauche, wie beispielsweise berufsspezifische Sprachkurse. Auch, dass die Bedürfnisse von Frauen im Integrationskontext stärker berücksichtigt werden sollen, etwa durch Deutschkurs-Angebote mit Kinderbetreuungsmöglichkeiten, wird begrüßt. Kritisch gesehen wird hingegen, dass Frauenpolitik fast ausschließlich im Integrationsbereich verortet wird. Expert*innen befürchten, dass dadurch im Endeffekt sowohl Frauen- als auch Integrationspolitik leiden, weil Gleichberechtigungsdefizite nur bei „den Anderen“ verortet und zudem kollektive Vorurteile geschürt werden. Kritisch gesehen wird die zu geringe Wertschätzung gegenüber Mehrsprachigkeit.

Als große Leerstelle des türkis-grünen Regierungsprogramms werden die fehlenden Integrationsprogramme für Asylsuchende identifiziert. Asylsuchende werden weiterhin mit einem weitgehenden Ausbildungs- und Arbeitsverbot aktiv daran gehindert, sich für den Arbeitsmarkt zu qualifizieren bzw. in den Arbeitsmarkt einzutreten. Hinzu kommt ein nur eingeschränktes Angebot an Deutschkursen. Es sind keine Pläne ersichtlich, die diesbezüglichen desintegrativen Maßnahmen der türkis-blauen Regierung rückgängig zu machen.

Zum Problem der überproportionalen Dequalifikation von Migrant*innen finden sich im Regierungsprogramm nur vage Ankündigungen, etwa, dass man Nostrifikationen verbessern will, konkrete Umsetzungspläne finde man jedoch nicht, so die Kritik von Expert*innen.

Insgesamt ist der Bereich sowohl von einigen – allerdings vagen - integrativen Maßnahmen geprägt als auch von zahlreichen Lücken sowie den Nachwirkungen desintegrativer Maßnahmen der Vorgängerregierung.

4. HANDLUNGSFELD BILDUNG

Dieses Handlungsfeld umfasst Maßnahmen zur Integration in das Bildungssystem und zur Schaffung von Chancen bzw. Chancengleichheit in der Bildung. Sprachförderung außerhalb des Schulkontexts wird im Handlungsfeld „Arbeit & Sprache" thematisiert.

4.1. Beibehaltung und Evaluierung der separierten Deutschklassen

→ ***Ankündigung im türkis-grünen Regierungsprogramm*** ←

Laut türkis-grünem Regierungsprogramm sollen die von Türkis-Blau eingeführten separierten Deutschförderklassen beibehalten, aber wissenschaftlich evaluiert werden. „Basierend auf dieser umgehenden vergleichenden, kohortenspezifischen Evaluierung sollen allfällig notwendige Maßnahmen zur Qualitäts- und Effizienzsteigerung beschlossen werden (z.B. Einsatz von Deutschförderstunden, Gruppengrößen)." Einzelnen Schulen soll mehr Freiheit bei der Umsetzung eingeräumt werden.

Analyse: Die angekündigte Evaluierung der separierten Deutschklassen wird von Nicola Kraml, Leiterin des Sprachenzentrums der Universität Wien, begrüßt, diese sei „dringend notwendig". Sprachexperte Hans-Jürgen Krumm beurteilt eine mögliche wissenschaftliche Begleitung und Evaluation ebenfalls positiv, wobei „kritisch zu prüfen sein wird, wie weit die betreffenden Institutionen personell und finanziell unterstützt werden, um diese Aufgaben wahrzunehmen". Auch Kulturwissenschaftlerin Judith Kohlenberger beurteilt die Ankündigung als „entschärfend auf die in den vergangenen zwei Jahren getroffenen Veränderungen in diesem sensiblen Bereich". Kohlenberger verweist zudem auf die angekündigten kleineren Gruppengrößen und je nach Schulstandort flexiblere Gestaltung. In der Praxis könnte das bedeuten, dass „Kinder aus bildungsaffinen Familien, zu denen viele Geflüchtete aus Syrien und dem Irak zählen, rascher bzw. anlassbezogen am Regelunterricht teilnehmen können". Durch eine mögliche Umsetzung kleinerer Gruppengrößen könnte „verstärkt auf die individuellen Bedürfnisse und Ressourcen von Kindern mit nichtdeutscher Muttersprache eingegangen werden", so Kohlenberger weiter.
Aus Expert*innen-Sicht ist es aber enttäuschend, dass die separierten Deutschförderklassen insgesamt beibehalten und nicht durch integrativen Unterricht abgelöst werden. So kritisiert etwa der Migrationsforscher Rainer Bauböck, dass „zwar evaluiert werden soll, allerdings schließt der Text aus, dass es hier zu einem grundlegenden Umdenken in Richtung auf ein integrativeres Modell kommen wird". Erol Yildiz, Professor für Erziehungswissenschaften an der Universität Innsbruck, sieht im Hinblick auf die angekündigte Evaluierung Vorsicht geboten und betont die Gefahr bei Auftragsforschungen, dass gewünschte Ergebnisse schon im Vorhinein feststehen und sich eher nach ideologischen als wissenschaftlichen Kriterien richten könnten. Ähnlich skeptisch ist Bildungsforscher Stefan Hopmann, aus dessen Sicht es „bei diesen Sprachfördermaßnahmen nichts zu evaluieren gibt". „Man ist sich in der Fachwelt einig, dass Fördermaßnahmen besonders effektiv sind, wenn sie mit dem Primärgeschäft eng verbunden sind. Also integrierte Maßnahmen sind immer effektiver als additive Maßnahmen. Additive Maßnahmen verdoppeln logischerweise immer den kognitiven Lernaufwand", erklärt Hopmann. Auch die Sprach- und Erziehungswissenschaftlerin İnci Dirim gibt zu bedenken, dass die „Deutschvermittlung in separaten Deutschlernklassen in den letzten Jahren von Seiten der Wissenschaft stark kritisiert wurde". Dirim ergänzt die Kritik um den Aspekt, dass „in separaten Deutschlernsettings sowohl die Bezüge zu den verschiedenen Fächern zu kurz kommen als auch von den Kindern und Jugendlichen keine Kontakte zu Schüler*innen in den Regelklassen aufgebaut werden können". Aus sprachwissenschaftlicher Sicht macht es laut Dirim mehr Sinn, „auf integrative Förderung mit ergänzenden additiven Angeboten" zu setzen. Sie bedauert, dass „die Bundesregierung trotz ausgefeilter integrativer Sprachförderprogramme auf segregative Sprachlernangebote setzt". Auch

die Pädagogin und Bildungsexpertin Heidi Schrodt, weist darauf hin, dass „sich bis jetzt kein*e Wissenschaftler*in gefunden hat, die daran was Gutes finden würde“. Schrodt weiter: „Es ist wissenschaftlich erwiesen, dass dieses Modell nicht erfolgsversprechend ist, weil Kinder auch immer voneinander lernen.“ Abgesehen davon sei es auch ein klares Signal an die betroffenen Kinder, denen vermittelt werde, „ihr gehört nicht zu uns“, so Schrodt.
Mit der Definition von Deutsch als Schulreifekriterium, die in Verbindung mit den separierten Deutschklassen eingeführt wurde, komme es auch zu einer Abwertung der Erstsprache, wenn diese nicht Deutsch ist, so Schrodt. Die Bildungsexpertin weist darauf hin, dass das dazu führe, dass Kindern fälschlicherweise die Schulreife abgesprochen werde. „Schulreife kann nur von der Erstsprache her definiert werden“, betont Schrodt.

Bewertung von Expert*innen: Die Ankündigung der Evaluierung der separierten Deutschförderklassen sowie eine mögliche bessere Ausstattung und flexiblere Gestaltung werden von Expert*innen als Schritt in die richtige Richtung begrüßt. Die Beibehaltung der Separierung an sich wird jedoch als eindeutig desintegrativ, kontraproduktiv und nicht dem Stand der Wissenschaft entsprechend kritisiert.

4.2. Ausbildungsoffensive zu Deutsch als Zweitsprache

→ Ankündigung im türkis-grünen Regierungsprogramm ←

Laut Regierungsprogramm soll es eine „Aus- und Weiterbildungsoffensive für Pädagoginnen und Pädagogen durch einen bedarfsgerechten Ausbau des Deutsch als Fremdsprache-/Deutsch als Zweitsprache-Studiums“ und die „Verankerung verpflichtender Deutsch als Zweitsprache-Module für alle Studierenden in der PädagogInnenbildung NEU“ geben. Weiters wird eine „Gezielte Anwerbung mehrsprachiger Personen für das Pädagogikstudium auch im zweiten Bildungsweg (Kampagne)“ angekündigt. Auch die Intensivierung der Ausbildung in Deutsch als Zweitsprache im Rahmen der Elementarpädagogik-Ausbildung wird im Regierungsprogramm angekündigt.

Analyse: Die Ankündigung einer „Aus- und Weiterbildungsoffensive“ für Pädagog*innen in Deutsch als Zweitsprache (DaZ) wird von Expert*innen begrüßt. İnci Dirim, Professorin am Institut für Germanistik an der Universität Wien, betont: „Es ist zweifellos dringend notwendig, dass amtierende und zukünftige Lehrkräfte für den förderlichen Umgang mit Deutsch als Zweitsprache in allen Fächern qualifiziert werden.“ Dirim begrüßt die Einführung verpflichtender DaZ-Module für alle Lehramtstudierenden, „weil es in allen Fächern wichtig ist, darauf Rücksicht zu nehmen, dass Schüler*innen am deutschsprachigen Unterricht teilnehmen, ohne ihm sprachlich ganz folgen zu können und damit ohne sich ausreichend beteiligen zu können“. Die Germanistin verweist auf den wissenschaftlichen Konsens, dass „die Lehrkräfte aller Fächer im Unterricht nicht nur die Vermittlung der Fachgegenstände, sondern – damit verknüpft - auch die Vermittlung der Bildungs- und Fachsprache in Angriff nehmen müssen“. Dirim verweist darüber hinaus darauf, dass an der Universität Wien solche (Wahl-)Lehrveranstaltungen bereits im Lehrplan der Bildungswissenschaft verankert seien, es allerdings an Personal mangle, um sie anzubieten. Sie plädiert dafür, den Worten bald Taten und die notwendigen finanziellen Mittel für die Einstellung von einschlägig qualifiziertem Personal folgen zu lassen. Ähnlich sieht es Sprachexperte Hans-Jürgen Krumm, der die angekündigte DaZ-Ausbildung in der Elementarpädagogik positiv hervorhebt. Auch für Krumm ist es wichtig zu betonen, dass es an der personellen und finanziellen Ausstattung der Einrichtungen und den Vorgaben des Ministeriums liegen werde, ob und wie diese Ankündigungen in die Praxis umgesetzt werden können.
Auch Bildungsexpertin Heidi Schrodt, sieht die Ankündigung verpflichtender DaZ-Module in der Pädagoginnen-Ausbildung positiv und „längst überfällig, um der Realität eines Migrationslandes gerecht zu werden“. Wichtig ist für Schrodt auch eine Stärkung der Kompetenzen im Umgang mit

Heterogenität: „Da gehört natürlich mehr dazu als DaZ, also wie gehe ich mit der kulturellen Vielfalt in meiner Klasse um, was muss ich darüber wissen, wie gehe ich da heran?“ Schrodt betont, dass es gute didaktische Modelle zu solchen Fragen gebe, die in der Lehrer*innen-Ausbildung aber zu kurz kommen würden und bislang nicht verpflichtend seien.

Bewertung von Expert*innen: Die angekündigte Offensive in der Pädagog*innen-Ausbildung zu Deutsch als Zweitsprache wird als positives und integratives Vorhaben der türkis-grünen Regierung bewertet. Etwas Skepsis herrscht noch hinsichtlich der tatsächlichen Umsetzung, darüber hinaus werden noch weitergehende Maßnahmen in der Ausbildung von Pädagog*innen gefordert.

4.3. Stärkere Kontrolle des (islamischen) Religionsunterrichts

→ Ankündigung im türkis-grünen Regierungsprogramm ←

Im Integrationskapitel des türkis-grünen Regierungsprogramms finden sich unter der Überschrift „Integration und Bildung“ einige Punkte, die sich mit der Rolle von Religion in Kindergärten und Schulen beschäftigen. Es werden verschiedene Maßnahmen angekündigt die dem Ziel eines „integrationsfördernden Religionsunterrichts“ zugeordnet werden. So ist etwa die Rede von „Erhebung, Evaluierung und Qualitätssicherung von Büchern und Materialen des Religionsunterrichts (insbesondere islamischer Religionsunterricht), vor allem auch in Hinblick auf verfassungsrechtliche Werte wie die Gleichstellung der Frau; Prüfung durch das Bildungsministerium in Zusammenarbeit mit dem Kultusamt auf problematische Inhalte.“ Des Weiteren finden sich verschiedene Punkte, in denen es um Extremismusprävention, Werte und „die Verhinderung von ausländischen Einflüssen“ geht. Immer mit zumindest implizitem Bezug zum Islam. Teil dieser Auflistung ist auch die geplante Ausweitung des Kopftuchverbotes, die im vorliegenden Bericht in einem eigenen Punkt (siehe 4.4.) abgehandelt wird.

Analyse: Der Bildungsforscher Stefan Hopmann hält den Anspruch, Religionsunterricht ins Zentrum von Integrationsbemühungen zu stellen, „für eine Überforderung des Faches Religion und einen Irrglauben über die Wirksamkeit bloß unterrichtlicher Vermittlung“. Demgegenüber plädiert Hopmann für Schulen, „die in sich selbst ein Inklusionsbeispiel sind und durch ihre tägliche Kultur zeigen, dass man miteinander leben und lernen kann. Das kann ich nicht über ein einzelnes Fach erzielen, weder durch Deutschkurse, noch durch einen anderen Islam- bzw. Religionsunterricht“. Hopmann beurteilt es als kontraproduktiv, dass „zu Religions-Problemen umdefiniert wird, was eigentlich soziale oder Pubertätsprobleme sind“. Für Politikwissenschaftler Benjamin Opratko, der sich in seiner Forschung stark mit antimuslimischem Rassismus beschäftigt, ist es ebenfalls bemerkenswert, dass „allgemeine schulische Probleme, zum Beispiel die Verletzung der Schulpflicht, als ein Problem der islamischen Kultur dargestellt“ würden. Politikwissenschaftler Oliver Gruber sieht in der von der türkis-blauen Regierung übernommenen religionsbezogenen Kontextualisierung des Integrationskapitels einen negativen Kontrast zur im türkis-grünen Regierungsprogramm nun vergleichsweise gestärkten Anti-Rassismus-Perspektive. „Die religionsbezogene Dimension von Integration wird vor allem mit Bezug auf den ‚Islam‘, der im Regierungsprogramm überwiegend als ‚Politischer Islam' angesprochen wird, aufgegriffen“, so Gruber. Die dabei weitgehend problemzentrierte Rahmung des Islam zeige sich auch in den bildungsbezogenen Passagen zu Religionslehrer*innen, Kindergärten, Bildungseinrichtungen und Unterrichtsmaterialien.
Kontrollabsichten gegenüber Religionsunterricht werden von manchen Expert*innen als prinzipiell berechtigt beurteilt, wobei zum Beispiel Nicola Kraml, Leiterin des Sprachenzentrums der Universität Wien, die in Aussicht gestellte verstärkte Verschränkung der Sach- und Fachaufsicht und auch die Sichtung jeglicher im Unterricht verwendeter Materialien nach verfassungsrechtlichen

Gesichtspunkten positiv beurteilt. Auch Rassismus-Experte Opratko stellt klar, dass Absichtsbekundungen, noch genauer hinzuschauen, stärker staatlich zu kontrollieren und bei Bedarf einzugreifen, beispielsweise was die Ausbildung der Religionslehrer*innen oder den Inhalt von Schulbüchern betrifft, grundsätzlich berechtigt und sinnvoll seien. Er kritisiert aus Gleichbehandlungs-Perspektive aber, „das ausschließlich am islamischen Religionsunterricht festzumachen".
Migrationsforscherin Astrid Mattes weist darauf hin, dass viele im türkis-grünen Regierungsprogramm enthaltene Aspekte nichts Neues seien, etwa hinsichtlich Kontrollintentionen oder der Verankerung staatsbürgerlicher Erziehung. „Es gibt Religionsunterrichts-Lehrpläne, die auch von staatlicher Seite abgesegnet wurden, es gibt Kontrollen und unabhängige Gutachten zu verwendeten Unterrichtsmaterialien", so Mattes. Bisher geschehe das in Kooperation mit den Religionsgemeinschaften, worin Mattes den zentralen Unterschied zu den im türkis-grünen Regierungsprogramm angekündigten Ansätzen sieht, die stärker in Richtung Top-Down-Beziehung gehen. Problematisch sei das, weil die Einschnitte in die Mitbestimmungsmöglichkeiten und damit Religionsfreiheit nur auf die Islamische Glaubensgemeinschaft ausgerichtet und damit diskriminierend seien, so Mattes.

Bewertung von Expert*innen: Die türkis-grüne Ankündigung einer verstärkten Kontrolle des Religionsunterrichts werden teilweise positiv bewertet, einhellig ist jedoch unter Expert*innen die Ablehnung der Kontrolle lediglich einer Religion. Das sei diskriminierend und kontraproduktiv. Darüber hinaus wird von Expert*innen Kritik an der Einengung vorhandener Probleme alleine auf religionsbezogene Erklärungsmuster geübt.

4.4. Weitere Ausweitung des Kopftuchverbots

→ Ankündigung im türkis-grünen Regierungsprogramm ←

Eine weitere Ankündigung des türkis-grünen Regierungsprogramms im Zusammenhang mit „Schule und Islam" ist die „Ausweitung des bestehenden Kopftuchverbots auf Schülerinnen bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres (Erreichen der Religionsmündigkeit)". Begründet wird das mit dem Anstreben von Rahmenbedingungen, „damit Kinder möglichst ohne Zwang aufwachsen können". Es wird in diesem Zusammenhang auf die Aufgabe des Staates, „Mädchen und junge Frauen zu stärken und in ihrer Selbstentfaltung zu unterstützen" verwiesen. Die geplante Ausweitung des Kopftuchverbotes ist eine Erweiterung des bereits unter Türkis-Blau beschlossenen Kopftuchverbotes in Kindergärten und Volksschulen.

Analyse: Das Kopftuchverbot sticht für Migrationsforscher Rainer Bauböck vom Europäischen Hochschulinstitut Florenz im Regierungsprogramm durch seine Konkretheit heraus und repräsentiert einen Zugang, der „politischen Islam" als die zentrale Gefahr identifiziert. Das „liefert auch die Folie für die dominante Sichtweise von Migrant*innen als Opfer von Kopftuchzwang und Geschlechterdiskriminierung", so Bauböck. Es ist für ihn bemerkenswert, dass dieser Punkt von den Koalitions-Verhandler*innen der Grünen ohne Grundrechtsvorbehalte akzeptiert worden sei. Auch Astrid Mattes, Expertin für religiöse Pluralität an der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, beurteilt die Ausweitung des Kopftuchverbotes als „konkreteste und drastischste Maßnahme". Diese stelle „ein desintegratives Projekt" dar, vor allem, „weil es auf Ungleichbehandlung basiert und somit an die liberaldemokratischen Grundfesten geht", so Mattes. Politikwissenschaftler Benjamin Opratko kritisiert das Fehlen jedweder Form von begleitender Evaluierung und wissenschaftlicher Forschung. Nachdem das bisher nicht der Fall sei, bleibe nur der Blick auf halbwegs vergleichbare Maßnahmen in anderen Ländern, die besser beforscht seien, so Opratko. Der Politikwissenschaftler verweist auf existierende Studien in Frankreich, die zum Schluss gekommen seien, dass Kopftuchverbote an Schulen „tatsächlich desintegrierende Effekte

für die betroffenen Mädchen, jungen Frauen und ihre Familien haben. Diese fühlen sich dadurch stärker entfremdet von der französischen Mehrheitsgesellschaft und vom Staat und dessen demokratischen Prozessen.“ Auch Religionspolitik-Expertin Mattes kritisiert, dass nicht versucht werde, zuerst eine sozialwissenschaftliche Basis etwaiger Maßnahmen zur Stärkung junger Frauen zu schaffen. Hinsichtlich des Kopftuchverbotes „gibt es keine Zahlen dazu, wie viele Mädchen das betrifft. Weder im Kindergarten noch in der Volkschule gab es Erhebungen dazu, wie sehr das überhaupt ein Thema ist“. Mattes schließt daraus, dass es beim Kopftuchverbot nicht so sehr darum gehen würde, ein Problem zu adressieren, sondern darum, eine Norm zu etablieren. Es werde „eine Normalisierung einer sehr einseitigen Sichtweise auf das islamische Kopftuch vorangetrieben, nämlich jener, die das Kopftuch ausschließlich mit Unterdrückung von Frauen in Verbindung bringt“, so Mattes. „Das ist desintegrativ, weil es erwachsenen muslimischen Frauen, die entscheiden, das Kopftuch zu tragen, die Selbstbestimmung abspricht“, betont Mattes. Weil das islamische Kopftuch als ausschließlich unterdrückend geframed wird, verstärke man damit zudem das Framing des Islam als Ganzes als nicht zugehörig. Mattes verweist darauf, dass eine parlamentarische Anfrage zur Umsetzung des Kopftuchverbotes in der Volksschule ergeben habe, dass es im ersten Semester acht Fälle gegeben habe, wobei in allen Fällen ein Elterngespräch ausreichend gewesen sei, um das Thema zu erledigen. Das verdeutliche laut Mattes, dass die praktische Bedeutung des Kopftuchverbotes in keiner Relation zur diskursiven Wirkung stehe.
Katharina Echsel vom Migrantinnenzentrum „Peregrina“, sieht das Kopftuchverbot an Schulen in einem Zusammenhang mit einer darüber hinausgehenden rassistischen Stereotypisierung von muslimischen Frauen. Echsel berichtet über Steigerungen von Übergriffen gegenüber kopftuchtragenden Frauen, immer, wenn die Kopftuchdebatte wieder angeheizt werde. Echsel betont, dass die behauptete Stärkung von jungen Mädchen nicht durch Verbote für genau diese Mädchen erreicht werden könne, das sei unglaubwürdig und uneffektiv. Um dieses Ziel ehrlich anzugehen, „muss ich schauen, dass ich diesen Mädchen eine Möglichkeit gebe aus repressiven Familienverhältnissen, wo teilweise auch Gewalt im Spiel ist, auszubrechen“, so Echsel. Die Expertin verweist hier auf der einen Seite auf die Notwendigkeit, konkrete Schutzangebote auszubauen, von Sozialarbeit bis zu Wohngemeinschaften für betroffene Mädchen, und spricht sich auf der anderen Seite für eine stärkere Bewusstseinsbildung aus.
Für Pädagogin und Bildungsexpertin Heidi Schrodt ist das Ziel, dass möglichst wenige Frauen aus Zwang Kopftuch tragen müssen, ein richtiges, aber auch sie sieht große Probleme darin, dieses Ziel mit einem Verbot anzugehen. Schrodt plädiert für eine verstärkte Ermächtigung junger Menschen zum Ausbruch aus traditionellen Geschlechterrollen. Die Bildungsexpertin betont, dass es dabei nicht nur um junge Frauen, sondern auch um junge Burschen aus traditionell-patriarchalen Verhältnissen gehen müsse, die unter der ihnen zugedachten Rolle, etwa als „Aufpasser“ ihrer Schwestern, leiden würden. Die von Türkis-Grün als Ziel ausgegebene „Stärkung junger Mädchen in ihrer Selbstentfaltung“ kann für Schrodt nicht durch staatlich verordnete Verbote erfolgen, sondern nur durch fördernde Mädchen- und Burschenarbeit.[8]

Bewertung von Expert*innen: Während das im Regierungsprogramm angegebene Ziel der Stärkung von Mädchen und jungen Frauen von Expert*innen als richtig angesehen wird, wird deutliche Kritik am Zugang über eine Ausweitung des Kopftuchverbotes geübt. Statt die

[8] Auch SOS Mitmensch betont, dass Persönlichkeitsstärkung im Regelfall nicht durch staatlich verordnete Verbote erfolgt, sondern durch fördernde Mädchen- und auch Burschenarbeit sowie durch die Vermittlung von Wissen und Bewusstsein zu Mädchen- und Frauenrechten und zu Beratungs-, Betreuungs- und Schutzeinrichtungen. SOS Mitmensch hat kürzlich eine Informationsbroschüre für junge Menschen zu „Mädchenrechten – Frauenrechten – Frauenschutz“ erstellt, die inzwischen an mehr als 13.000 Schülerinnen und Schüler verteilt wurde. Siehe: www.sosmitmensch.at/10.000-frauenrechts-broschueren-verteilt

Integration und Teilhabe junger Mädchen zu stärken, würden sie zum Spielball eines abstempelnden und desintegrativ wirkenden Diskurses gemacht und mit Verboten belegt, so die Kritik der Expert*innen.

4.5. Beibehaltung schulischer Frühselektion

→ Ankündigung im türkis-grünen Regierungsprogramm ←

Neben Ankündigungen, die in einem sehr unmittelbaren Zusammenhang mit Bildung und Integration stehen, enthält das türkis-grüne Regierungsprogramm noch einige Maßnahmen, die in erster Linie die soziale Gerechtigkeit des Bildungssystems als Ganzes betreffen, damit aber auch im Integrationskontext von hoher Relevanz sind. Eine dieser türkis-grünen Ankündigungen betrifft die schulische Frühselektion. Unter der Überschrift „Bildungswegentscheidung unterstützen" wird angekündigt: „Die Entscheidung über die weitere Bildungslaufbahn soll nicht mehr nur von einer Leistungsfeststellung (Schulnachricht der 4. Schulstufe) abhängig gemacht werden, sondern auf Basis der Ergebnisse einer „individualisierten Kompetenz- und Leistungsfeststellung" in der 3. Schulstufe, des Jahreszeugnisses der 3. Klasse und der Schulnachricht der 4. Klasse getroffen werden."

Analyse: Heidi Schrodt, Pädagogin und Vorsitzende der Initiative „Bildung Grenzenlos", verweist diesbezüglich darauf, dass soziale Ungerechtigkeiten im Bildungssystem verhältnismäßig stark „Kinder mit Migrationshintergrund, aus ökonomisch schwachen und nicht gebildeten Elternhaus und auch Flüchtlinge" betreffen würden. Schrodt kritisiert, dass es im Regierungsprogramm keine Maßnahmen zur Beendigung oder Abschwächung der schulischen Frühselektion gebe. Im Gegenteil, es seien weitere Hürden geplant, die Kindern den Weg in die Allgemeinbildenden höheren Schulen (AHS) verwehren würden, so Schrodt. Aktuell würden sich die möglichen Schullaufbahnen auf Basis der Semester- und Jahreszeugnisse der 4. Klasse Volkschule entscheiden, bei Umsetzung der türkis-grünen Regierungspläne würde diese Entscheidung nochmal vorverlegt, so Schrodt. Konkret kritisiert sie, dass die Entscheidung über die weitere Schullaufbahn zusätzlich von einer im ersten Semester der 3. Klasse durchzuführenden „individualisierten Kompetenz- und Leistungsfeststellung" und dem Jahreszeugnis der 3. Klasse abhängig gemacht werden soll. Die Entscheidung, ob Kinder in eine AHS wechseln dürfen, würde damit um zwei Kriterien verschärft und bereits im Alter von 8 Jahren erfolgen, so Schrodt. Hauptkritikpunkt der Bildungsexpertin ist die Heranziehung der „individualisierten Leistungs- und Kompetenzfeststellung", worin sie eine „Wiedereinführung der Aufnahmeprüfung durch die Hintertür" erkennt. Die ohnehin problematisch frühen und weitreichenden Selektions-Mechanismen des österreichischen Schulsystems würden dadurch weiter verschärft und vorverlegt. Diese Selektions-Mechanismen stünden dem Ziel einer integrativen Bildungsgerechtigkeit entgegen, wie auch Erziehungswissenschaftler Erol Yildiz betont, der sich für „eine Schule für Alle" ausspricht. Yildiz verweist darauf, dass auch die separierten Deutschklassen Teil einer problematischen Entwicklung des österreichischen Bildungssystems in Richtung noch mehr soziale Selektion seien. Die Selektivität steht für Yildiz nicht für mehr Differenzierung, sondern für mehr Homogenisierung, indem vorschnell kategorisiert und in Gruppen eingeteilt werde. Das erschwere es, auf individuelle Herausforderungen und Bedürfnisse der Kinder einzugehen.
Stefan Hopmann, Bildungswissenschaftler an der Universität Wien, betont, dass die Einführung einer Gesamtschule von der grundlegenden Botschaft, die damit ausgesendet werden würde, zu begrüßen wäre. Er weist aber darauf hin, dass es dabei um mehr als nur die Oberfläche, also Gymnasium oder Neue Mittelschule, gehen müsste. Nur mit der Einführung der Gesamtschule allein komme es zu keiner automatischen Verbesserung, da dort genauso Selektionsmechanismen entstehen würden und etwa die Gefahr eines Wachstums des privaten Schulmarktes bestünde. Was aus seiner Sicht wichtiger wäre, ist stärkere Differenzierung „in dem Sinn, dass diejenigen die

außerschulisch weniger zur Verfügung haben, egal ob kognitiv, kulturell, sozial oder sprachlich, innerschulisch mehr Förderung erhalten als jene, die solche Backups besitzen“. Das sei die einzige Möglichkeit ausgleichend zu wirken, so Hopmann. Es müsse bei einer Schulreform darum gehen, sich anzusehen, wieso privilegiertere Eltern und Kinder von Schulstandorten flüchten und darum, Schulen so aufzustellen, dass möglichst wenige dieser Fluchtgründe übrig bleiben.

Bewertung von Expert*innen: Die geplante teilweise Verschärfung der im Schulsystem wirksamen Selektionsmechanismen wird als desintegrativ beurteilt. Aus Sicht der Expert*innen wären Schritte in die gegenteilige Richtung dringend nötig. Dazu, so sind sich die Expert*innen einig, brauche es mehr innerschulische Differenzierung und individuelle Förderung, die sich an den konkreten Bedürfnissen der Schüler*innen ausrichtet.

4.6. Sanktionierung der Verletzung elterlicher Pflichten

→ Ankündigung im türkis-grünen Regierungsprogramm ←

Im Integrationskapitel des türkis-grünen Regierungsprogramms wird unter der Überschrift „Integration und Bildung“ das Ziel formuliert, „die positive Zusammenarbeit zwischen Schule und Eltern“ zu fördern. Erreichen will man das unter anderem mit der Erhöhung des Strafrahmens „bei der Vernachlässigung von bereits bestehenden gesetzlich definierten elterlichen Pflichten gegenüber der Schule (Schulpflichtverletzungen wie z.B. Hinderung von Mädchen am Schulbesuch)“. Darüber hinaus „sollen weitere Mitwirkungspflichten gesetzlich definiert werden (z.B. Teilnahme am Elternabend, Zusammenarbeit mit dem schulischen Personal etc.). Bei Nicht-Erfüllung dieser Pflichten soll die Möglichkeit geschaffen werden, Verwaltungsstrafen zu verhängen, falls andere Maßnahmen nicht greifen.“

Analyse: Bemerkenswert ist, dass diese Ankündigungen im Integrationsteil des türkis-grünen Regierungsprogramms zu finden sind, in unmittelbarer Nähe zu Ankündigungen, die vor allem die Rolle „des Islam“ problematisieren. Für Rassismus-Experte Benjamin Opratko wird darin ein problematischer Zugang sichtbar, bei dem allgemeine Probleme im Schulbereich als Probleme „der Anderen“, in diesem Fall vor allem der Muslim*innen, verstanden werden. Auch für Bildungswissenschaftler Stefan Hopmann ist die Schlagrichtung dieser Maßnahmen in Richtung Menschen mit Migrationsgeschichte problematisch. Hopmann verweist auf Erkenntnisse empirischer Forschungsprojekte, die deutlich machen, „dass, wenn ich den sozialen Hintergrund kontrolliere, es überhaupt keinen Unterschied zwischen Leuten mit oder ohne Migrationsgeschichte gibt“. Wenn überhaupt, so sei in den ersten Jahren der Schulzeit die Schulaspiration der migrantischen Bevölkerung größer als die der Einheimischen, so Hopmann. Der Bildungsexperte weiter: „Da wird pauschal unterstellt, es gäbe eine Kultur der Bildungs- und Schulverweigerung, die primär religiös oder migrantisch begründet ist. Das kann man nicht mehr als Symbolpolitik bezeichnen, sondern da wird bewusst eine Zielgruppe geschädigt, um eine fiktive Geschichte zur Bewahrung der Ungleichheit aufrecht zu erhalten. Leuten wird suggeriert, die Ungleichheit im Schulsystem sei nicht ein Effekt unzureichender Schulangebote und gesellschaftlicher Ungleichverteilung, sondern Effekt individuellen Willens oder Unwillens. Das ist empirisch Unsinn.“
Erziehungswissenschaftler Erol Yildiz verweist darauf, dass die Schuldsuche bei den Eltern nichts Neues sei und sich früher vor allem gegen die Eltern aus der Arbeiterschicht gerichtet habe. Yildiz sieht es als ein Problem, dass „von Eltern viel verlangt wird und dabei nicht berücksichtigt wird, dass es Eltern gibt, die schlicht nicht in der Lage sind, ihre Kinder zu unterstützen“.
Die Pädagogin und Bildungsexpertin Heidi Schrodt betont, dass Eltern natürlich wichtig in der Schule und für den Schulerfolg ihrer Kinder seien. Den im Regierungsprogramm forcierten Ansatz sieht sie allerdings als eine nicht erfolgversprechende Strategie: „Das ist der vollkommen falsche

Zugang, wir müssen die Eltern ins Boot holen und den Eltern auf Augenhöhe begegnen. Da erreicht man mit Sanktionen längerfristig gar nichts, das wird vielleicht bezahlt, aber es wird zu Hause nichts ändern.“ Heidi Schrodt plädiert dafür, in der Lehrer*innen-Ausbildung anzusetzen und dort die interkulturellen Kompetenzen der Lehrkräfte im Umgang mit Eltern zu stärken. Diesbezüglich vermisst sie konkrete Pläne der Regierung.

Bewertung von Expert*innen: Sowohl der Versuch, Bildung über Sanktionen gegenüber den Eltern zu steuern, als auch die stigmatisierende Markierung von Schulpflichtverletzungen als „Problem der Anderen“ wird von Expert*innen kritisiert. Die Bewertung fällt negativ aus. Stattdessen werden unterstützende Maßnahmen für Schüler*innen, Lehrkräfte und Eltern gefordert.

4.7. Ausbau der Schulsozialarbeit und Fokus auf Schulen mit besonderen Herausforderungen

→ Ankündigung im türkis-grünen Regierungsprogramm ←

Unter der Überschrift „Bedarfsgerechte Ressourcen für unsere Schulen“ findet sich sowohl im Kapitel zur Armutsbekämpfung als auch im Bildungskapitel des türkis-grünen Regierungsprogramms eine Reihe von Ankündigungen. Unter anderem wird die „Bereitstellung von Supportpersonal“ angekündigt. Neben mehr Unterstützungspersonal für administrative Aufgaben, wird eine mögliche Aufstockung im Bereich Schulsozialarbeit und Schulpsychologie angekündigt. Außerdem wird ein Pilotprogramm für „100 Schulen mit besonderen Herausforderungen“ angekündigt, „die anhand eines zu entwickelnden Chancen- und Entwicklungsindex grundsätzlich infrage kommen“. Im Rahmen dieses Pilotprogramms sollen Schulen „ihre spezifischen Herausforderungen, Lösungsvorschläge, finanziellen Erfordernisse und angestrebten Bildungserfolge darstellen“. Dafür wird ihnen dann „ein individueller Schulentwicklungsplan mit maßgeschneiderter Unterstützung“ in Aussicht gestellt.

Analyse: Eine Aufstockung des Unterstützungspersonals in den Bereichen Sozialarbeit und Schulpsychologie wird von Expert*innen als begrüßenswert erachtet. Es wäre ein positiver Schritt in Richtung Bildungsgerechtigkeit und damit auch in Richtung eines integrativeren Schulsystems, erklärt Bildungsexpertin Heidi Schrodt. Schrodt sieht die Ankündigung angesichts ihrer Vagheit allerdings mit großer Vorsicht und beurteilt sie vorerst mehr als Willensbekundung denn als einen konkreten Plan. Das Regierungsprogramm werde dadurch der Dringlichkeit nicht gerecht, wie Schrodt betont. Sie verweist darauf, dass Österreich hinsichtlich des Unterstützungs-Personals unter allen vergleichbaren OSZE-Staaten im absoluten Schlussfeld liege. Auch der Bildungsforscher Stefan Hopmann verweist auf den internationalen Vergleich: „Um beim Unterstützungspersonal in die Nähe des OSZE-Durchschnitts zu kommen, müssten die Ausgaben in diesem Bereich sofort verdreifacht werden. Um vergleichbar mit ähnlich reichen Ländern zu werden, müsste es sogar vervierfacht oder verfünffacht werden.“ Hopmann warnt davor, „nur symbolisch ein paar Dutzend Leute einzustellen, die dann sicher für bestimmte Einzelfälle hilfreich sein können, aber an der Struktur des Problems überhaupt nichts ändern“. Er sieht die Notwendigkeit für eine weitreichendere Systemänderung: „Es hat nur Sinn, wenn es eine Zusammenarbeit zwischen der Schule und ihrem Umfeld und sozialen Organisationen gibt. Das heißt, dafür bräuchte ich eine andere Organisationsstruktur, eine andere Personalstruktur. Wenn ich eine Sozialarbeiterin in einen solchen Schulstandort schicke, dann wird die sicher in einzelnen individuellen Fällen wertvolle Hilfe leisten können, am strukturellen Problem der Integration wird sie gar nichts Messbares ändern.“ Hopmann weiter: „Es braucht eine Infrastruktur, die für Kinder aus prekären Lebensumständen, egal ob Einheimische oder nicht, in der Schule jene soziale Sicherheit und Lernsicherheit erzeugen kann, die sie außerschulisch nicht haben können.“

Erol Yildiz, Erziehungswissenschaftler an der Universität Innsbruck, verweist auf die Notwendigkeit einer anderen Schulkultur und auf skandinavische Systeme, in denen Schulsozialarbeit selbstverständlicher Teil der Normalität sei. Yildiz hält fest, dass er die Pläne prinzipiell nicht negativ beurteile, dass es aus seiner Sicht allerdings eher kosmetische Maßnahmen seien, die maximal punktuell helfen können.
In Zusammenhang mit dem angekündigten Pilotprogramm für 100 Schulen mit besonderen Herausforderungen verweist Bildungsexpertin Heidi Schrodt darauf, dass es „einen echten Chancenindex im Sinne einer sozialindizierten Mittelzuteilung an die Schulen" bräuchte. Da müssten Faktoren wie der Anteil an arbeitslosen Eltern, Sozialhilfebezieher*innen, Kindern mit anderer Erstsprache als Deutsch oder Wohnverhältnisse einfließen, so Schrodt. Die Bildungsexpertin verweist auf das britische System, „wo Schulen pro Schüler*in, die gemäß dieser Kriterien einen erhöhten Förderbedarf aufweist, zusätzliche Ressourcen zugeteilt werden, wodurch manche Londoner ‚Brennpunktschulen' 62 Prozent mehr Mittel bekommen als die durchschnittliche englische Schule". Der Plan, dass sich Schulen, die gewisse Kriterien erfüllen, aktiv bewerben müssen, macht es für Schrodt wahrscheinlich, dass die Mittel nicht bei den Schulen ankommen, an denen es den größten Bedarf gibt, sondern bei jenen, die Ressourcen für einen solchen Bewerbungsprozess haben. Insofern sei das Pilotprogramm für „100 Schulen mit besonderen Herausforderung" zwar zu begrüßen, hinsichtlich der vorgesehenen Zielgerichtetheit gebe es aber maßgeblichen Nachschärfungsbedarf, so Schrodt.

Bewertung von Expert*innen: Die im Regierungsprogramm angekündigte Aufstockung der Schulsozialarbeit und das Pilotprogramm für „Schulen mit besonderen Herausforderungen" werden von Expert*innen als positiv und potenziell integrativ begrüßt. Kritik wird an der Vagheit der Ankündigungen, der nicht ausgefeilten Selektion der Schulen und an fehlenden Plänen für die Schaffung einer Organisationsstruktur, die generell mehr Rücksicht auf die Bedürfnisse einzelner Kinder nimmt, geübt.

4.8. Keine markante Offensive bei Ganztagesschulen

→ Lücke im türkis-grünen Regierungsprogramm ←

Im Hinblick auf den Ausbau ganztägiger Schulformen gibt es im türkis-grünen Regierungsabkommen nur die vage Ankündigungen eines „Ausbaus ganztägiger Schulen" mit dem Ziel, Eltern „Wahlfreiheit zu ermöglichen". Es soll ein „unverschränktes bzw. verschränktes Angebot auch in jenen Regionen zur Verfügung stehen, in denen es dieses bisher nicht gibt". Ob das einen signifikanten Ausbau und eine Ausweitung des Budgets bedeutet bleibt unklar.

Analyse: Die Ganztagesbildung und -betreuung wird von Expert*innen prinzipiell als positive Möglichkeit zu mehr Bildungsgerechtigkeit und zur Förderung von Kindern aus Elternhäusern, die ihnen nicht die notwendige Unterstützung anbieten können, identifiziert. Was es dazu für den Bildungswissenschaftler Stefan Hopmann bräuchte, wäre nicht eine Ganztagesschule überall, sondern gezielt an Standorten, wo sie gebraucht werde. „Hätte man zum Beispiel diese Ganztagesmilliarde in die Hand genommen und dort, wo es gehäuft Probleme gibt, Infrastruktur geschaffen, um diesen Kindern vernünftige Lernverhältnisse zu gewährleisten, dann wäre das sinnvoll gewesen", erklärt Hopmann. Der Bildungsexperte kritisiert, dass aktuelle Angebote nur selten bei denen ankommen, die Benachteiligungen auszugleichen haben. Ähnlich sieht es Heidi Schrodt von „Bildung Grenzenlos", die darauf verweist, dass es nicht nur viel zu wenige Angebote an verschränkt ganztägigen Schulen gebe, sondern „die Problematik ist, dass beide Eltern berufstätig sein müssen, damit ihre Kinder einen ganztägigen Schulplatz erhalten". Das führe dazu, dass „die, die es am dringendsten brauchen würden, zum Beispiel weil die soziale Benachteiligung groß ist, zuhause nicht Deutsch gesprochen wird oder Elternteile Analphabetinnen sind, von den

vorhandenen Angeboten ausgeschlossen werden“. Aktuell werde vor allem von den Bedürfnissen der Eltern ausgegangen und nicht von denen der Kinder, so Schrodt. Das müsste sich ändern, dann könnte durch eine substanzielle Aufstockung der Mittel und angebotenen Plätze an Ganztagesschulen ein großer integrativer Mehrwert erzielt werden, ist Schrodt überzeugt.

Bewertung von Expert*innen: Der angedeutete Ausbau der Ganztagesschulen wird als zu unkonkret bewertet. Um sozial ausgleichend und integrativ wirksam zu sein, bräuchte es zudem nicht nur mehr Plätze, sondern vor allem eine andere Zielrichtung des Angebots in Richtung sozial benachteiligter Kinder, so die Expert*innen.

4.9. Zu wenig Schulautonomie und Flexibilisierung

→ Lücke im türkis-grünen Regierungsprogramm ←

Eine weitere Lücke des türkis-grünen Regierungspaktes betrifft das Fehlen von konkreten Maßnahmen zum Ausbau der Möglichkeiten von Schulen, autonom und flexibel auf unterschiedliche Bedürfnisse ihrer Schüler*innen einzugehen. Lediglich an einigen wenigen Stellen im Regierungsprogramm wird ein autonomes Vorgehen von Seiten der Schulleitung angesprochen bzw. begrüßt.

Analyse: Als eine der großen Einschränkungen des Potenzials des Schulsystems, sozial ausgleichend und damit integrativ zu wirken, identifiziert Stefan Hopmann, Professor am Institut für Bildungswissenschaften an der Universität Wien, die zunehmende Standardisierung und Vereinheitlichung des Schulsystems. Hopmann erklärt, warum es aus seiner Sicht eine weit verbreitete Fiktion sei, dass Standardisierung Gerechtigkeit produziere: „Tatsächlich produziert Standardisierung eine massive soziale Ungerechtigkeit, weil es die prämiert, die Ressourcen haben auf Standardisierungseffekte zu reagieren und die im Stich lässt, die diese Ressourcen nicht haben. Es gibt in der Forschung international überhaupt keinen Streit, dass je mehr zentralisiert und standardisiert wird, desto mehr wird der Preis dafür von den Schwächsten im Bildungssystem bezahlt.“ Hopmann kritisiert, dass die Entwicklung in den letzten Jahren in die falsche Richtung gegangen sei: „Das geht los mit unsinnigen Aufnahmetests für die Volksschulen und hört bei der Zentralmatura auf.“ Dadurch werde die „Kapazität des Systems zur Traktierung von Differenz“ eingeschränkt. „Wenn die Möglichkeiten der Schulen nicht erweitert, sondern beschränkt werden, auf die Unterschiedlichkeit der Schüler*innen einzugehen, dann ist das eine Entwicklung, die zu Lasten derjenigen geht, die Schwächen des Schulsystems nicht mit persönlichen Ressourcen ausgleichen können“, betont Hopmann. Der Bildungsforscher spricht sich gegen Maßnahmen aus, die nicht nach den unterschiedlichen Bedürfnissen der Schüler*innen differenziert werden und fordert im Sinn von mehr Bildungsgerechtigkeit die Konzentration von „Förderungen auf die, die mehr Förderung brauchen“. Auch die Bildungsexpertin Heidi Schrodt konstatiert dem österreichischen Schulsystem „eine schreckliche Überregulierung und Zentralisierung“ und vermisst im türkis-grünen Regierungsprogramm Initiativen zur Stärkung von Schulautonomie, die es Schulen ermöglichen würden, ihren Bedürfnissen gerecht werdend arbeiten zu können. Als Bereich, wo die fehlenden autonomen Gestaltungsspielräume momentan besonders problematisch seien, identifiziert sie die Deutschförderung, für die es „nicht nur dringend zusätzliche Ressourcen braucht, vor allem für die sogenannten Brennpunktschulen, sondern auch mehr Schulautonomie“.

Bewertung von Expert*innen: Das österreichische Schulsystem ist aus Sicht der Expert*innen zu stark zentralisiert und lässt zu wenig Schulautonomie zu – zum Nachteil jener Kinder und Jugendlichen, die sich nicht so leicht an das standardisierte System anpassen können. Schulen und Lehrer*innen werde die Möglichkeit genommen, auf die konkreten Bedürfnisse ihrer Schüler*innen differenziert einzugehen, so die Kritik der Expert*innen, die umfassende Pläne zur Stärkung der Schulautonomie im türkis-grünen Regierungsprogramm vermissen.

Zusammenfassende Bewertung zum Handlungsfeld „Bildung“:

Expert*innen erkennen in Teilbereichen des Regierungsprogramms positive Ansätze, wie etwa die angekündigte Aufstockung des Unterstützungspersonals, die angekündigten zusätzlichen Ressourcen für Schulen mit besonderen Herausforderungen und die angekündigte Ausbildungsoffensive zu Deutsch als Zweitsprache. Alle diese Punkte sind im Regierungspakt jedoch sehr vage formuliert, während als ambivalent oder problematisch erachtete Punkte scharf und konkret formuliert werden. Letzteres betrifft etwa Maßnahmen, die spezifisch Muslim*innen adressieren, wie etwa die geplante Ausweitung des Kopftuchverbots an Schulen.

Deutliche Kritik üben die Expert*innen daran, dass nahezu sämtliche Maßnahmen der türkis-blauen Vorgängerregierung im Bildungsbereich belassen worden seien. Also die Deutschklassen, die Ziffernnoten und das Sitzenbleiben ab der zweiten Klasse – allesamt Maßnahmen, die laut Expert*innen ganz besonders Kinder mit Benachteiligungen treffen. Bei der Deutschförderung seien lediglich kleinere Verbesserungen ankündigt worden, aber die prinzipielle Trennung der Deutschförderklassen vom Regelunterricht stehe nicht zur Debatte, kritisiert etwa die Bildungsexpertin Heidi Schrodt. Sie und andere Expert*innen verweisen auf einen einhelligen wissenschaftlichen Konsens, dass integrierte oder zumindest weitgehend integrierte Deutschförderung eindeutig besser funktioniere und dass es deutlich mehr autonomen Entscheidungsspielraum von Schulen bei der Deutschförderung und auch in anderen Bereichen brauche.

Darüber hinaus erkennen Expert*innen zahlreiche Lücken im Regierungsprogramm, etwa bei der Schaffung eines auf die unterschiedlichen Bedürfnisse von Schüler*innen eingehenden Bildungsangebots, bei der Ausweitung der Schulautonomie, beim umfassenden und zielgerichteten Ausbau verschränkter Ganztagesschulen und bei unterstützenden Ansätzen in der Elternarbeit.

5. HANDLUNGSFELD SOZIALES

Dieses Handlungsfeld umfasst sozialpolitische Maßnahmen zur Armutsverhinderung, zur Sicherung des Zugangs zu Gesundheitsleistungen und Wohnraum sowie zum Schutz vor Gewalt. Sozialpolitische Aspekte im Bereich der Schulen werden im Handlungsfeld Bildung analysiert.

5.1. Diversitätskompetenz in Gesundheitssystem und Verwaltung stärken

→ ***Ankündigung im türkis-grünen Regierungsprogramm*** ←

Unter der Überschrift „Gesellschaftliche Integration" werden im türkis-grünen Regierungsprogramm die „Stärkung von Diversität, Diversitätsmanagement und -monitoring in der staatlichen Verwaltung und in staatsnahen Betrieben" sowie die „Verankerung von interkultureller Kompetenz in der Ausbildung und im Selbstverständnis von Fachpersonal im öffentlichen Dienst" angekündigt. Des Weiteren wird die „Stärkung der Diversitätskompetenz im Gesundheitssystem sowie health literacy von Zuwanderinnen und Zuwanderern" angekündigt. An anderer Stelle, unter der Überschrift „Integration und Frauen", wird auch eine „Sensibilisierung in Bereichen der Frauengesundheit einschließlich der psychischen Gesundheit (wie Fluchttraumata, sexualisierte Gewalt)" angekündigt.

Analyse: Die Stärkung der Diversitätskompetenzen, vor allem im Gesundheitssystem, wird von Expert*innen als positiver Aspekt des türkis-grünen Regierungspaktes hervorgehoben, wie etwa von Katharina Echsel vom Migrantinnenzentrum „Peregrina". Sie verweist darauf, dass es hier bereits viele positive Vorzeigeprojekte, vor allem in Wien, gebe. Auch der Kommunikations- und Politikwissenschaftler Oliver Gruber weist darauf hin, dass „diese Bestrebungen zwar nicht neu sind, aber gemeinsam mit einer aktiveren Anti-Diskriminierungs-Strategie das Potenzial für eine diversitätssensiblere Einbindung von MigrantInnen bieten." Auch Migrationsforscherin Astrid Mattes begrüßt die Ankündigungen und weist darauf hin, dass es „wichtig ist, dass Menschen, die im Gesundheitssystem arbeiten, wissen, dass unterschiedliche kulturelle Prägungen dazu führen können, dass man zum Beispiel unterschiedliche Schamgrenzen hat". Dasselbe gelte für den Bereich Verwaltung, wo ebenfalls ein neues Bewusstsein dafür nötig sei, Diversität als Realität anzuerkennen, und wo Diversitäts-Kompetenzen ausgebaut werden sollten.
Mattes verweist darüber hinaus auch auf die Notwendigkeit, den Ausbau von Mehrsprachigkeitskompetenzen im Gesundheitsbereich zu forcieren. Auch Katharina Echsel von „Peregrina" identifiziert die nicht ausreichende Verfügbarkeit von Dolmetscher*innen als zentralen Problembereich, an dem angesetzt werden müsse.
Positiv, wenn auch sehr unkonkret, beurteilt Luzenir Caixeta vom Linzer Migrantinnenzentrum „maiz", dass die erhöhten Bedürfnisse im Bereich psychische Gesundheit im türkis-grünen Regierungspakt zumindest erwähnt werden. Laut Caixeta würden fehlende Ressourcen und mangelnde Sprachkompetenzen im Gesundheitssystem aktuell häufig zu einer Übermedikamentierung bei psychischen Problemen führen.
Die Kulturwissenschaftlerin Judith Kohlenberger begrüßt die „Absichtserklärungen, die psychosoziale Betreuung von Menschen mit Flucht- und Migrationshintergrund zu stärken", was zumindest „als erste (zarte) Versuche gewertet werden kann, von einem reinen Sicherheitsdiskurs hin zu einer ganzheitlichen Sicht in der Integrationsdebatte zu gelangen". Kohlenberger verweist darauf, dass „Gesundheit eine wesentliche Voraussetzung für gleichberechtigte Teilhabe an Gesellschaft, Arbeitsmarkt und Bildungssystem" sei. Und sie betont, dass psychische Belastungen, an denen viele Kriegsvertriebene leiden, nicht nur ein wichtiges gesundheitspolitisches Thema seien, sondern auch zum Integrationshindernis werden können, „nämlich dann, wenn sie Lernstörungen, Konzentrationsschwäche und Schlafstörungen nach sich ziehen". Der Besuch von Deutschkursen oder Weiterbildungsmaßnahmen sei für Betroffene dann oft nicht möglich oder

führe ins Leere, so Kohlenberger. Die Expertin plädiert für die Umsetzung niederschwelliger psychosozialer Betreuung, um negativen Folgen effektiv entgegenwirken zu können.

Bewertung von Expert*innen: Die türkis-grünen Ankündigungen zur Stärkung von Diversitäts-Kompetenzen im Gesundheitssystem werden von Expert*innen begrüßt. Zugleich wird darauf verwiesen, dass Konkretisierungen und Ressourcenzuteilungen für eine abschließende Bewertung noch abgewartet werden müssten. Die vorläufige Beurteilung fällt abwartend positiv aus.

5.2. Stärkung von Gewaltschutz für Frauen in Integrationskontext

→ Ankündigung im türkis-grünen Regierungsprogramm ←

Unter der Überschrift „Integration und Frauen" findet sich im türkis-grünen Regierungsprogramm der Punkt „Maßnahmen zur Integration von Frauen zum Schutz vor jeglicher Gewalt, insbesondere vor familiärer Gewalt, Gewalt im sozialen Nahraum, vor ideologisch begründeter Gewalt und vor Gewalt in jedem sozialen, kulturellen und religiösen Kontext (wie weibliche Genitalverstümmelung, Zwangsverheiratung, Kinderehen)." Anlässlich des Weltfrauentages 2020 kündigte Integrations- und Frauenministerin Susanne Raab an, dass zusätzliche Budgetmittel von insgesamt 4 Millionen Euro zur Gewaltprävention bereitgestellt werden, wobei der Fokus auf „kulturell bedingten Gewaltformen" liegen solle.[9]

Analyse: Eine Stärkung von Gewaltschutz für Frauen und zusätzliche finanzielle Mitteln werden von Expert*innen „als notwendige Selbstverständlichkeit" begrüßt. Problematisch ist für Luzenir Caixeta vom Migrantinnenzentrum „maiz" allerdings die aus ihrer Sicht von der türkis-grünen Regierung weitergeführte Kulturalisierung von Gewalt, wo suggeriert werde, dass Gewalt nur im familiären Umfeld der Migrantin selbst und in ihrer Community stattfinden würde. Die weitgehende Gleichsetzung von Frauen- mit Integrationspolitik führe zudem dazu, dass Frauenpolitik nur mehr aus Integrationsperspektive gesehen werde, so Caixeta, die auf die Statements der Frauen- und Integrationsministerin zum Weltfrauentag verweist, mit der Kernaussage „Wir wollen keine neuen Formen von Gewalt über den Zuzug entstehen lassen". Das sei sowohl aus Integrationsperspektive, durch die Förderung pauschalisierender Bilder, als auch aus Frauenschutzperspektive, durch die Einengung des Fokus auf Gewalt nur bei den „Anderen", kontraproduktiv, betont Caixeta.
Für Katharina Echsel ist der Schwerpunkt „Schutz vor Gewalt" im Zusammenhang mit Integrationsdebatten nichts Neues. Sie verweist darauf, dass „Migrantinnen eine besonders vulnerable Gruppe sind, weil es auf Grund von Sprachbarrieren für sie oft schwieriger ist, Schutz zu finden". Echsel berichtet, dass es in Bezug auf Wegweisungen immer wieder dazu komme, dass die Frau nicht gehört werde, wenn der Mann im Gegensatz zur Frau keine Sprachbarrieren im Umgang mit der Polizei habe. Im Regierungsprogramm vermisst sie Pläne dazu, wie man ökonomische, aufenthaltsrechtliche und sonstige Abhängigkeiten der Gewaltbetroffenen von ihren Partner*innen abbauen könnte. Das wäre nicht nur, aber vor allem für Migrantinnen wichtig, so Echsel. Bei der Frage der Aufenthaltssicherheit sei es aktuell so, dass eine vom Mann unabhängige Aufenthaltssicherheit in der Regel erst mit dem Daueraufenthalt gegeben sei. Das führe in zahlreichen Fällen zu einer Verlängerung von Gewaltbeziehungen, solange dieser Status noch nicht erreicht sei, erklärt Echsel.

Bewertung von Expert*innen: Die angekündigten Verbesserungen des Gewaltschutzes von Migrantinnen werden von Expert*innen begrüßt. Der Zugang der Regierung, Gewalt vor allem bei „den Anderen" zu verorten, wird jedoch kritisiert, ebenso wird Kritik an fehlenden Maßnahmen zur Stärkung der Unabhängigkeit von Frauen geübt.

[9] www.derstandard.at/story/2000115472624/ministerin-raab-sieht-frauenquote-nicht-als-allheilmittel

5.3. Weiterbestehen von Sozialkürzungen

→ Nachwirkung von türkis-blauer Regierungszeit ←

Zwei wesentliche Punkte des unter Türkis-Blau beschlossenen Sozialhilfegrundsatzgesetzes wurden Ende 2019 vom Verfassungsgerichtshof aufgehoben. Konkret wurden die Regelungen betreffend der extrem degressiven Höchstsätze für Kinder sowie die Verknüpfung der Sozialhilfe mit Sprachkenntnissen als verfassungswidrig eingestuft. Andere Kürzungen für armutsbetroffene Menschen sind weiter Teil des Gesetzes, das von den Bundesländern umzusetzen ist (und von einigen Bundesländern bereits umgesetzt wurde). Dazu zählen etwa der Ausschluss von subsidiär Schutzberechtigten von der Sozialhilfe, die Reduzierung der Auszahlung für insbesondere ältere Personen auf maximal 12 Mal (statt wie bisher maximal 14 Mal) im Jahr und die Reduzierung der Sozialhilfe für kinderlose Paare sowie für Personen in Wohngemeinschaften. Im türkis-grünen Regierungsprogramm findet sich nichts zum Sozialhilfegrundsatzgesetz.

Analyse: Andrea Eraslan-Weninger, Geschäftsführerin des Wiener „Integrationshauses“, plädiert dafür, dass „subsidiär Schutzberechtigte auch zukünftig wieder den vollen Richtsatz im Rahmen der Sozialhilfe erhalten“. Sie weist darauf hin, dass das Sozialhilfe-Grundsatzgesetz vorsehe, subsidiär Schutzberechtigten nur noch Leistungen in der Höhe der Grundversorgung zuzugestehen. Eraslan-Weninger lobt in diesem Zusammenhang die Vorgehensweise von Bundesländern, die diese Kürzungsvorgabe bisher nicht umgesetzt haben. In Bundesländern, in denen die Kürzung umgesetzt wurde, erhalten subsidiär Schutzberechtigte demgegenüber nur noch maximal 365 Euro im Monat. Das sei „menschenverachtend“ und decke keinesfalls den Lebensbedarf, so Eraslan-Weninger. Kritik kommt auch von der Ökonomin Fanny Dellinger, die auf die Folgen einer solchen Kürzung auf Grundversorgungsniveau aufmerksam macht: „Je nach Bundesland schwankt das zwischen 320 und 367 Euro pro Monat. Man hat keine Chance, ein normales Leben zu führen.“ Subsidiär Schutzberechtigte würden damit wieder in organisierte Asylquartiere gedrängt. Das stelle für die Betroffenen eine folgenschwere und desintegrativ wirksame Verschlechterung dar, so Dellinger. Für den Staat würden in einem solchen Quartier ähnlich hohe Kosten wie bei der Mindestsicherung anfallen, wobei ein großer Teil dann an die Quartierbetreiber*innen gehe, erklärt die Ökonomin. Ebenfalls negativ wird dieser Punkt von Luzenir Caixeta vom Migrantinnenzentrum „maiz“ in Linz beurteilt. Auch sie hält den Ausschluss von subsidiär Schutzberechtigten von der Sozialhilfe, der etwa in Oberösterreich bereits in Kraft ist, für ethisch und gesellschaftspolitisch nicht vertretbar. In der Beratungsstelle von „maiz“ weiß man von betroffenen Frauen zu berichten, die auf Grund des Ausschlusses aus der Sozialhilfe aus ihrer Wohnung ausziehen und in Asylheime übersiedeln mussten. Das hätte auch gesundheitliche Auswirkungen und könne etwa im Fall von Kriegsvertriebenen eine Re-Traumatisierung auslösen, so Caixeta.
Tania Berger, Wohnexpertin und Leiterin des Clusters Sozialraumorientierte Bauforschung an der Donau-Universität Krems, betont in Bezug auf das Sozialhilfegrundsatzgesetz, dass „viele dieser Punkte für Menschen mit Migrationshintergrund und Drittstaatsangehörige relevant sind“. Letztlich werde das aber natürlich auch viele gebürtige Österreicherinnen und Österreicher treffen, die ein Armutsproblem haben, so Berger, die betont, dass das Thema mehr sozial als ethnisch sei. Wohnexpertin Berger verweist auf den im Sozialhilfegrundsatzgesetz vorgesehenen Vorrang von Sach- gegenüber Geldleistungen, was vor allem auf „Leistungen für den Wohnbedarf“ abziele. Berger betont, dass noch immer nicht klar sei wie das gehandhabt werden wird. Eine Möglichkeit sei, dass die Sozialhilfe auszahlende Stelle die Miete direkt an die Vermieter*innen auszahlt. Berger dazu: „Das ist eine Thematik, die die Autonomie der Betroffenen beeinträchtigt und die natürlich einen Stigmatisierungseffekt hat. Das alles ist weder für einen gebürtigen Österreicher oder eine gebürtige Österreicherin positiv zu sehen noch für jemanden mit Migrationshintergrund.“ Kritik kommt von Berger auch an der weiterhin gültigen Deckelung der Sozialhilfe für Personen in

Wohngemeinschaften. Damit würde eine Wohnform torpediert, die den oft einzigen leistbaren Ausweg aus prekären Wohnformen darstellen würde.
Alle befragten Expert*innen kritisieren, dass das Sozialhilfegrundsatzgesetz im Regierungsprogramm nicht angesprochen werde. Dazu Dellinger: „Offensichtlich soll es jedes Bundesland so regeln wie es will. Das ist keine optimale Gesamtstrategie für Österreich." Dadurch würden unsinnige gravierende Unterschiede an sozialer (Un)Sicherheit zwischen den Bundesländern erhalten oder vergrößert werden. Flüchtlinge würden in einigen Bundesländern in die Lage gebracht, zwischen sozialer Sicherheit und Jobchancen abzuwägen, so Dellinger. Gernot Mitter, Leiter der Abteilung „Integration & Arbeitsmarkt" an der Arbeiterkammer Wien, sieht diese Lücke im türkis-grünen Regierungsprogramm ähnlich kritisch: „Die Art und Weise, wie man mit der Sozialhilfe umgehen will, ist höchst bedenklich." Mitter fasst zusammen, dass „es im Westen einige vernünftige Bundesländer gibt und im Osten zumindest eines, aber dazwischen und rundherum sehe ich nicht, dass die ‚Sozialhilfe neu' positiv integrationspolitisch wirken könnte."

Bewertung von Expert*innen: Die Beibehaltung des Sozialhilfe-Grundsatzgesetzes führe zu einer Verländerung der Sozialhilfe und zu sehr unterschiedlichen Standards sozialer Sicherheit bzw. Unsicherheit zwischen den Bundesländern, so die Expert*innen. Für viele Betroffene führe das dazu, dass Entscheidungen zwischen sozialer Sicherheit und höheren Jobchancen getroffen werden müssen, eine Entscheidung, die oftmals mit desintegrativen Einbußen verbunden sei. Als besonders haarsträubend und desintegrativ wird der Ausschluss von subsidiär Schutzberechtigte von der Sozialhilfe kritisiert.

5.4. Zugangsbeschränkungen zum gemeinnützigen Wohnbau für Drittstaatsangehörige

→ *Nachwirkung von türkis-blauer Regierungszeit* ←

Kurz vor dem Bruch der ÖVP-FPÖ-Koalition, wurde eine Novelle des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes auf den Weg gebracht und nach Koalitionsende noch im Parlament beschlossen. Kernstück dieser Reform ist neben der Förderung von Wohneigentum, dass Drittstaatsangehörige erst nach fünf Jahren Aufenthalt in Österreich und nach Vorlage einer Integrationsprüfung des Österreichischen Integrationsfonds gleichrangigen Zugang zum gemeinnützigen Wohnbau haben sollen.[10]

Analyse: Andrea Eraslan-Weninger, Geschäftsführerin des „Integrationshauses", kritisiert die nicht vorgesehene Rückgängigmachung der Diskriminierung von Drittstaatsangehörigen beim Zugang zum gemeinnützigen Wohnbau. Sie verweist darauf, dass es gerade für Geflüchtete ein großes Defizit an integrativem und leistbarem Wohnraum gebe. „Um Geflüchteten eine positive Zukunftsperspektive in Österreich zu ermöglichen, braucht es viele innovative Wohnprojekte im Bereich des gemeinnützigen Wohnbaus", so Eraslan-Weninger. Die Diskriminierung von Drittstaatsangehörigen im Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz, wovon vor allem schutzberechtigte Personen betroffen seien, stehe in Widerspruch zu dieser Notwenigkeit. Eraslan-Weninger plädiert für die Rückgängigmachung dieser noch von Türkis-Blau beschlossenen diskriminierenden und desintegrativen Bestimmung. Ähnlich kritisch sieht es Tania Berger, Wohnexpertin an der Donau-Universität Wien, die darauf verweist, dass die vorgesehene Vorlage des ÖIF-„Integrationszeugnisses" selbst Drittstaatsangehörige in zweiter oder dritter Generation treffen würde. Berger zeigt sich auch hinsichtlich der Förderung von Wohneigentum mit mehr und früheren Kaufoptionen für Mieter*innen im gemeinnützigen Bereich skeptisch. Das würde notwendigerweise auf Kosten des gemeinnützigen Mietangebots gehen. Berger verweist darauf,

[10] www.derstandard.at/story/2000103265485/gesetzesnovelle-kritik-von-mieterschuetzern-und-vom-unhcr

dass „für Menschen mit niedrigen Einkommen eine Eigentumsbildung keine realistische Option ist, was unter anderem viele Leute betrifft, die Drittstaatsangehörige sind“. Ein sinnvolles und leistbares Mietsegment sei erforderlich, so Berger.

Bewertung von Expert*innen: Die fehlende Korrektur desintegrativ wirkender Punkte der türkis-blauen Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes-Reform wird von Expert*innen kritisiert. Das betrifft etwa die Schlechterstellung von Drittstaatsangehörigen im gemeinnützigen Wohnbau, die in Widerspruch zu dringend benötigten integrativen Wohnprojekten steht.

5.5. Keine integrativen Maßnahmen im Wohnbereich

→ Lücke im türkis-grünen Regierungsprogramm ←

Als eine integrationspolitische Leerstelle des türkis-grünen Regierungsübereinkommens wird das Fehlen integrativer Ansätze im Wohnbereich identifiziert. Beim Thema Wohnen liegt der türkis-grüne Fokus auf der Förderung von Eigentum. Im Regierungsprogramm findet sich zwar die Überschrift „Schaffung von leistbaren Wohnraum“ mit einer angekündigten Reform des Wohnrechts. Exkludierende und segregierende Mechanismen des österreichischen Wohnmarktes werden aber weder angesprochen noch finden sich konkrete Ansätze um diese auszugleichen.

Analyse: Tania Berger, Leiterin des Clusters Sozialraumorientierte Bauforschung an der Donau-Universität Krems, kritisiert, dass in der österreichischen Politik und Öffentlichkeit in Bezug auf Segregation schon lange ein „blame the victim“-Spiel gespielt werde, das bisher auch unter Türkis-Grün nicht durchbrochen wurde. „Es wird von einem fehlenden Integrationswillen und ‚Klein-Istanbul‘ geredet, während es eigentlich eine Folge von Zugangsbeschränkungen legistischer Art und wirtschaftlichen Zwängen ist“, so Berger. Sie verweist darauf, dass unter Migrant*innen und Geflüchteten der Anteil von sozial Benachteiligten relativ groß sei und sie sich oft „nur gewisse Wohnungen leisten können, die interessanterweise auch räumlich konzentriert sind“. Berger weiter: „Da gibt es gewisse Viertel wo der Baubestand schlecht ist, wo es vor allem private Vermieter gibt und die in einer stark verkehrsbelasteten Lage sind – klassischerweise Bahnhofsviertel. Das kann man nur durchbrechen, indem man einen gleichberechtigten Zugang zu Förderungen und günstigem Wohnraum ermöglicht. Insofern hat sozialer Wohnbau eine sehr stark integrative Wirkung.“ Die Wohn- und Sozialraumexpertin kritisiert, dass es diese Gleichberechtigung nicht gebe und verweist darauf, dass etwa von Bundesländern vergebene Wohnzuschüsse- und Beihilfen teilweise nicht an Drittstaatsangehörige und Menschen in privat vermieteten Gebäuden vergeben werden. Berger betont, dass „es genau so etwas für die betroffenen Bevölkerungsgruppen leichter machen würde, dass sie in gemischten Wohngebieten wohnen könnten und nicht konzentriert in den schlechtesten Wohnbeständen“.
Ähnlich ist die Einschätzung von Andrea Eraslan-Weninger, Geschäftsführerin des „Integrationshauses“, die darauf hinweist, dass es aus Integrations-Sicht „sehr wichtig wäre, endlich ausreichenden sozialen Wohnraum für von Armut Betroffene ohne soziales Netzwerk zu schaffen“. Am privaten Wohnungsmarkt sei es in der Zwischenzeit aufgrund der viel zu hohen Mieten fast unmöglich, für Geflüchtete einen adäquaten Wohnraum zu finden, so Eraslan-Weninger. Viele Vermieter*innen würden diese Notsituation schamlos ausnützen. Geflüchtete hätten oft keine Alternative zu teilweise illegalen Mietverhältnissen ohne Mietvertrag und mit überteuerten Provisionen und Mieten. Das führe in weiterer Folge dazu, dass die Betroffenen „nicht die notwendigen Bestätigungen bekommen, um Wohnkosten im Rahmen ihrer sozialen Ansprüche geltend zu machen“, do die „Integrationshaus“-Geschäftsführerin. Eraslan-Weninger sieht die österreichische Regierungs-Politik gefordert, diesen Teufelskreis zu durchbrechen.

Auch Wohn- und Sozialraumexpertin Tania Berger kritisiert, dass die türkis-grüne Bundesregierung diesem Handlungsbedarf bisher nicht gerecht werde. Mit Blick auf den Regierungsfokus auf „Eigentumsbildung fördern“ weist Berger außerdem auf die Gefahr hin, dass das zu Lasten eines leistbaren Mietsegments gehen könnte und es aktive Bemühungen bräuchte, um ein leistbares Mietsegment sicherzustellen. Berger betont, dass Wohneigentum für Migrant*innen und Geflüchtete verhältnismäßig oft keine realistische Option sei, wodurch sie von einer weiteren Schwächung eines leistbaren und sozialen Mietsegments besonders stark betroffen wären.

Bewertung von Expert*innen: Der Bereich Wohnen spielt in der türkis-grünen Integrationspolitik bislang keine Rolle. Expert*innen kritisieren, dass die Rolle diskriminierender und unsozialer Faktoren in der Entstehung segregierter Zustände weiterhin nicht anerkannt und keine entsprechenden Gegenmaßnahmen gesetzt werden.

Zusammenfassende Bewertung zum Handlungsfeld „Soziales“

Eine der markantesten Lücken im türkis-grünen Regierungsprogramm stellt die Nicht-Reparatur des Sozialhilfegrundsatzgesetzes dar. Expert*innen kritisieren das scharf und orten negative Folgewirkungen, ganz besonders für subsidiär Schutzberechtigte, aber auch für andere Betroffene. Bereits erzielte Integrationsfortschritte würden damit zerstört. Nach Einschätzung der Expert*innen finden sich auch im Bereich Wohnen keine integrativen Ansätze im Regierungsprogramm, um exkludierende, desintegrative und segregierende Mechanismen des österreichischen Wohnmarktes auszugleichen. Desintegrative Maßnahmen der Vorgängerregierung werden weitergeführt.
Im Gesundheitsbereich finden sich laut Expert*innen demgegenüber einige positive Ansätze im türkis-grünen Regierungsprogramm, etwa die Ankündigung der Stärkung der Diversitätskompetenz im Gesundheitssystem, womit ein Schritt in die richtige Richtung einer ganzheitlichen Sicht auf Integrationsthemen gemacht werde, wie Kulturwissenschaftlerin Judith Kohlenberger anmerkt.
Hinsichtlich Gewaltschutz wird der türkis-grüne Regierungspakt ambivalent bewertet: Gewaltschutzmaßnahmen werden zwar ausdrücklich begrüßt, allerdings wird kritisiert, dass einige Problembereiche, etwa Abhängigkeiten von Frauen, unangetastet bleiben. Darüber hinaus werde teilweise die Kulturalisierung von Gewalt gegen Frauen vorangetrieben, die sowohl aus Integrations- als auch aus Gewaltschutz-Perspektive kontraproduktiv sei.
Kritik wird an fehlenden integrativen Maßnahmen im Wohnbereich und teilweise sogar kontraproduktiven Maßnahmen geübt. Dem Handlungsbedarf hinsichtlich der Sicherstellung eines leistbaren Mietsegments werde die Bundesregierung bisher nicht gerecht, so die ExpertInnen-Bewertung.

6. HANDLUNGSFELD ASYL & GRUNDVERSORGUNG

Dieses Handlungsfeld umfasst Maßnahmen zur Sicherstellung des fairen Zugangs zum Recht auf Asyl und einer menschenwürdigen Unterbringung und Versorgung von Asylsuchenden. Der weitgehende Ausschluss von Asylsuchenden von Sprachfördermaßnahmen wird im Handlungsfeld „Arbeitsmarkt & Sprache" analysiert.

6.1. Beschleunigung von Asylverfahren

→ Ankündigung im türkis-grünen Regierungsprogramm ←

Im Bereich „Migration und Asyl" wird im türkis-grünen Regierungsprogramm unter anderem eine Beschleunigung von „qualitativ hochwertigen Asylverfahren in erster und zweiter Instanz" angekündigt. Ziel sei die „Kürzung der Verfahrensdauer auf durchschnittlich sechs Monate" durch eine „zeitlich begrenzte Aufstockung der Planstellen in der 2. Instanz (insb. wissenschaftliches und Administrationspersonal)". Zusätzlich werden Verfahrensverkürzungen bei jenen Verfahren angekündigt, die bereits in der ersten Instanz als „Fast-Track-Verfahren" eingestuft wurden.

Analyse: Beschleunigte und insbesondere qualitativ hochwertige Asylverfahren werden von Expert*innen befürwortet, die Ankündigung dazu im Regierungsprogramm wird aber skeptisch aufgenommen. So etwa von Christoph Riedl, Experte für Asyl bei der „Diakonie Österreich", der darauf hinweist, dass in den vergangenen Jahren immer wieder und weitgehend wirkungslos Qualitäts- und Beschleunigungsoffensiven angekündigt worden seien. Riedl dazu: „Wir haben eine über Jahre hinweg gleichbleibende Fehlerquote bei den Entscheidungen des BFA (Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl) von über 40 Prozent. Das sind Entscheidungen, die durch die zweite Instanz aufgehoben werden. Beschleunigung erreiche ich nur, wenn in der ersten Instanz qualitätsvoller gearbeitet wird, damit nicht zu viele Beschwerden gemacht werden müssen. Hier entsteht natürlich ein Zeitverlust." Riedl plädiert für massive Investitionen in qualitätsvolle Arbeit in der ersten Instanz. Ein positiver diesbezüglicher Ansatz könnte die von Türkis-Grün angekündigte „Prüfung audiovisueller Aufnahmen der gesamten Einvernahme, insbesondere bei vulnerablen Gruppen", darstellen. Rechtsanwältin Julia Ecker verweist darauf, dass die audiovisuelle Aufnahme der Einvernahme viele Vorteile mit sich bringen würde, merkt aber an, dass die datenschutzrechtliche Umsetzbarkeit diesbezüglich erst zu prüfen wäre.
Am wichtigsten für qualitätsvolle Verfahren sei jedoch die Qualifikation des Personals in der ersten Instanz. Christoph Riedl verweist darauf, dass die Ausbildung zum*zur Asylentscheider*in im BFA momentan de facto ein achtwöchiger Kurs sei. Erst seit kurzem sei geregelt, dass Personen zumindest Matura haben müssen. Eine qualitativ hochwertige Ausbildung müsste jedoch berücksichtigen, dass sowohl die gesetzlichen Grundlagen in Österreich als auch die generelle Materie „Flucht und Asyl" sehr komplex und dynamisch sind, so Riedl. Die Initiative „Ehe ohne Grenzen" weist darauf hin, dass auch der Rechnungshof 2019 kritisiert habe, dass die im Asylverfahren tätigen Beamt*innen nicht ordentlich ausgebildet seien.
Lukas Gahleitner-Gertz, Asylexperte von der „asylkoordination österreich", weist darauf hin, dass es „aufgrund des intransparenten Daten-Umgangs der zuständigen Behörden" aktuell nicht möglich sei, seriös einzuschätzen, wie lange Asylverfahren durchschnittlich dauern. „Eine wichtige Basis für qualitätsvolle Beschleunigungen wäre die Schaffung einer transparenten Datenlage", so Gahleitner-Gertz. Aus dem Austausch mit Asylsuchenden und Betreuungseinrichtungen sowie durch parlamentarische Anfragebeantwortungen[11] weiß Gahleitner-Gertz aber zu berichten, dass Verfahrensdauern von drei Jahren bis zur zweitinstanzlichen Entscheidung keine Seltenheit sind. Gahleitner-Gertz betont, dass eine Beschleunigung schon auf Grund der niedrigen

[11] www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVII/AB/AB_00673/imfname_788941.pdf

Asylantragszahlen und des hohen Personalstandes im BFA möglich sein müsse. Eine solche Beschleunigung der Verfahren dürfe aber nicht auf Kosten der Qualität der Entscheidungen gehen. Ähnlich Asylexperte Christoph Riedl, der drauf verweist, dass „das Beschleunigungsmantra allein wenig Sinn macht, weil Fälle manchmal schlichtweg komplizierter sind und es entsprechende Nachforschungen, Recherchen oder Gutachten braucht, die Zeit in Anspruch nehmen". Auch Supervision für das Personal im BFA wäre eine sinnvolle Maßnahme und würde zur Qualitätsverbesserung der Verfahren beitragen. „Derzeit bekommt das Personal nicht die Begleitung, die es bräuchte, um den Job unvoreingenommen ausüben zu können", so Riedl weiter. Verbesserungen in der ersten Instanz würden viele nachfolgende Probleme, wie die langen Verfahrenszeiten und die Kapazitätsengpässe bei den Gerichten, massiv reduzieren, ist Riedl überzeugt.

Bewertung von Expert*innen: Verbesserte und beschleunigte Asylverfahren werden von Expert*innen-Seite befürwortet. Allerdings werden Zweifel gehegt, ob es tatsächlich zu einer wirkungsvollen Umsetzung kommt. Betont wird die Notwendigkeit einer besseren Ausbildung und Qualifikation des Personals in der ersten Instanz. Dadurch würden die Verfahren insgesamt beschleunigt und desintegrativ wirksame Folgen langer Verfahrensdauern reduziert.

6.2. Verstaatlichung der Rechtsberatung für Asylsuchende

→ Ankündigung im türkis-grünen Regierungsprogramm ←

Das türkis-blaue Projekt der Verstaatlichung des Asylwesens im Rahmen der „Bundesagentur für Betreuungs- und Unterstützungsleistungen" (BBU) wird von Türkis-Grün fortgeführt. Unter der Überschrift „Schnelle, faire Asylverfahren und qualitätsvolle Grundversorgung" kündigt das türkis-grüne Regierungsprogramm die Umsetzung der BBU an. Das betrifft vor allem den Bereich der Rechtsberatung für Asylsuchende, die ab dem Jahr 2021 von der BBU übernommen werden soll. Ergänzt wird diese Fortführung mit der geplanten Schaffung eines „Qualitätsbeirats zur zusätzlichen Absicherung der Unabhängigkeit der Rechtsberatung unter Einbeziehung der Zivilgesellschaft, Juristinnen und Juristen, dem UNHCR und der Volksanwaltschaft".

Analyse: Zahlreiche Expert*innen bezeichnen die Umsetzung der BBU als fatal für einen Rechtsstaat und kritisieren die Fortsetzung dieser Maßnahme unter der türkis-grünen Koalition. Lukas-Gahleitner Gertz von der „asylkoordination" fasst die Problematik zusammen: „Es ist vorgesehen, dass die Rechtsberatung und -vertretung von Asylwerber*innen von einer Agentur durchgeführt werden soll, die im hundertprozentigem Eigentum des Bundesministeriums für Inneres, dessen untergeordnete Behörde die Bescheide erlassen hat, steht. Ein Interessenskonflikt liegt auf der Hand: Aufgrund der organisatorischen, personellen und finanziellen Abhängigkeit der Bundesagentur vom Bundesministerium für Inneres ist die Unabhängigkeit der Rechtsberatung und -vertretung nicht sichergestellt."
Rainer Bauböck, Migrationsforscher vom Europäischen Hochschulinstitut Florenz, führt aus: „Hier geht es darum, die Kontrolle über bisher von NGOs ausgeführte Aufgaben zu erlangen. Dass sich die Exekutive bei der Rechtsberatung für Asylwerber*innen und Menschenrechtsbeobachtung in Zukunft selbst kontrollieren soll, scheint mit rechtsstaatlichen Prinzipien kaum vereinbar." Laut europäischer Grundrechtecharta, Artikel 47, stehe Asylsuchenden das Recht auf ein faires Verfahren und auf ein effektives Rechtsmittel zu, betont Bauböck.
Expert*innen streichen die Gefahr hervor, dass die BBU als staatliche Behörde die Interessen des Staates vertreten würde, anstatt die ihrer Klient*innen. „Diakonie"-Asylexperte Christoph Riedl dazu: „Zu verlangen, dass die Rechtsberatung gleich auch die Seite des Staates einnimmt, ist ganz einfach der Tod unseres bisherigen Rechtsverständnisses." Riedl gibt zudem zu bedenken, dass

auch für die qualitative Verbesserung der Verfahren in erster Instanz eine unabhängige Rechtsberatung wichtig sei. Die Verstaatlichung der Rechtsberatung werde laut Riedl nichts daran ändern, dass viele Bescheide rechtswidrig seien. „Was jedoch damit offensichtlich versucht wird, ist zu unterbinden, dass gegen schlechte, rechtswidrige Bescheide Beschwerden gemacht werden. Das ist nicht das, was man unter rechtsstaatlicher qualitätsvoller Beschleunigung von Verfahren verstehen kann“, kritisiert Riedl. Er sieht die Gefahr, dass die Rechtsberatung bzw. rechtliche Vertretung in zweiter Instanz parteiisch mit den staatlichen Behörden anstatt, wie es notwendig wäre, mit den eigenen Klient*innen, agieren könnte. Auch Andrea Eraslan-Weninger vom „Integrationshaus“ befürchtet, dass zukünftig fehlerhafte oder willkürliche Entscheidungen nicht mehr entsprechend bekämpft werden und auch der Kontrolle der Öffentlichkeit weitgehend entzogen sein könnten. „Faire Asylverfahren sind dadurch schlichtweg in Frage gestellt“, resümiert Eraslan-Weninger.
Als zentrale Problematik identifiziert Asylexperte Gahleitner-Gertz, dass das Gesetz zwar eine Weisungsfreiheit der Rechtsberater*innen vorsehe, der Umfang der Handlungsvollmacht und der Weisungsfreiheit der Leitung Rechtsberatung aber weder gesetzlich ausreichend determiniert noch abgesichert sei. Gahleitner-Gertz weist darauf hin, dass vonseiten des Justizministeriums in Rahmenvereinbarungs-Verhandlungen mit dem Innenministerium zwar versucht worden sei, diese gesetzliche Schwäche zu kompensieren, dies aber „nur teilweise gelungen“ sei. Durch diese Rahmenvereinbarung komme der Geschäftsführung der BBU zumindest kein Weisungsrecht über die Leitung der Rechtsberatung im Bereich der Fachaufsicht zu, erklärt der Asylexperte. Das stelle zwar eine klare Verbesserung zum Gesetzestext dar, aber die Weisungsfreiheit und der Umfang der Handlungsvollmacht sei dennoch von der personellen Besetzung des Aufsichtsrates und der Leitung Rechtsberatung abhängig, so Gahleitner-Gertz.
Die im Regierungsprogramm angekündigte Schaffung eines Qualitätsbeirates zur Sicherung der Unabhängigkeit der Rechtsberatung wird von Expert*innen nur als Tropfen auf den heißen Stein gesehen. Rechtsanwältin Julia Ecker bewertet die Schaffung eines Qualitätsbeirates als grundsätzlich gut, aber betont, dass es vor allem auf die Besetzung des Beirates ankommen werde. Auch Lukas Gahleitner-Gertz begrüßt zwar prinzipiell die Einrichtung des Qualitätsbeirates, kritisiert aber, dass „der Qualitätsbeirat kein Gesellschaftsorgan ist und deswegen nur Empfehlungen wird abgeben können, womit eine effektive Kontrolle institutionell nicht abgesichert ist“. Peter Marhold, Obmann des Vereins „helping hands“, sieht die Gefahr, dass der Beirat nicht im Tagesgeschäft der BBU präsent sein werde. Für ihn steht fest, dass ein solcher Beirat die unabhängige Rechtsberatung und den Kontakt zur Zivilgesellschaft nicht ersetzen könne. Zudem glaubt Marhold nicht an die Unabhängigkeit der BBU und antizipiert, dass künftig unabhängige spendenfinanzierte NGOs, die Rechtsberatung anbieten, wohl mehr Arbeit bekommen werden. Für ihn stellt sich auch die Frage, inwiefern die BBU für den Staat kosteneffizienter als das bisherige Rechtsberatungssystem sei, denn „billiger wird es erst, wenn sich die BBU weniger darauf konzentriert zu beraten und mehr darauf Leute dazu zu bewegen, keine Rechtsmittel einzulegen“. Marhold betont auch, dass es äußerst fragwürdig sei, ob die BBU-Übernahme der Rechtsberatung ohne vorhergehende Ausschreibung vergaberechtskonform ist.

Bewertung von Expert*innen: Die Fortsetzung der unter Türkis-Blau in Gang gesetzten Verstaatlichung der Rechtsberatung wird von Expert*innen als äußerst problematisch bewertet. Die BBU sei mit rechtsstaatlichen Prinzipien nicht vereinbar und es sei zu befürchten, dass die Unabhängigkeit der Rechtsberatung und Vertretung nicht mehr ausreichend gewährleistet sein werde, so die Expert*innen einhellig.

6.3. Isolation von Asylsuchenden

→ Ankündigung im türkis-grünen Regierungsprogramm ←

Teil der Umsetzung der Bundesbetreuungsagentur (BBU) ist auch die Verstaatlichung der Grundversorgung. Darüber hinaus sieht das türkis-grüne Regierungsprogramm für Menschen, die in Österreich um Asyl ansuchen, künftig ein „beschleunigtes, grenznahes Asylantragsverfahren im Binnen-Grenzkontrollbereich" vor. Im Regierungsprogramm wird dazu festgehalten, dass die ersten Schritte im Asylverfahren „nur dort" und unter „Berücksichtigung des bestehenden Instruments der Wohnsitzauflage" abgehalten werden sollen.

Analyse: In Bezug auf die von Türkis-Grün angedachten Asylantragsverfahren im Binnen-Grenzkontrollbereich verweist Christoph Riedl, Asyl-Experte der „Diakonie", darauf, dass „es nicht so ist, dass Asylanträge in Österreich irgendwo an der Grenze gestellt werden". „Wenn Leute reinkommen, dann kommen sie entweder mit dem Flugzeug, dann stellen sie ihren Asylantrag am Flughafen, oder sie kommen in irgendeine größere Stadt und stellen dann dort einen Asylantrag", erklärt Riedl. Für den Experten deutet viel auf die Absicht hin, Asylsuchende isolieren und desintegrieren zu wollen: „Man will offensichtlich Menschen gezielt in die Peripherie zurückbringen, wo es möglichst schwierig für sie wird, mit anderen Menschen und mit der Zivilgesellschaft in Kontakt zu treten." Für das Asylverfahren selbst hätte eine solche Änderung überhaupt keinen Sinn, wie Riedl betont. Bei Umsetzung müsste man etwa die ganze Beamtenschaft dorthin mitübersiedeln, die in der Regel nicht im Grenzbereich wohne. Riedl weiter: „Das heißt, das wäre ein künstlich geschaffener logistischer Mehraufwand, der verfahrensrechtlich keinerlei Sinn ergibt oder Berechtigung hat." Ähnlich die Kritik vom Sprecher der „asylkoordination östereich", Lukas Gahleitner-Gertz, der darauf hinweist, dass aktuell sehr unklar sei, ob und wie diese Ankündigung umgesetzt werde. Gahleitner-Gertz betont, dass auch Schnellverfahren eine zumindest mehrtägige Verfahrensdauer erfordern würden. „In diesem Zeitraum müssen Menschen untergebracht werden – eine Unterbringung in Gebäuden des Bundes etwa in Spielfeld oder Nickelsdorf wäre jedenfalls extrem kostspielig, aufwändig, ineffizient und würde die weitere Isolation Schutzsuchender bewirken", so Gahleitner-Gertz. Er weist darauf hin, dass „es für zivilgesellschaftliche Organisationen nur sehr schwer und unter großem Aufwand möglich wäre, in Kontakt mit diesen Personen zu kommen". Andrea Eraslan-Weninger, Geschäftsführerin vom „Integrationshaus", sieht das Vorhaben, Asylsuchende zu isolieren, ebenfalls sehr kritisch. Die Dauer dieser Antragsverfahren könne sich über Monate ziehen, eine Isolation der Asylsuchenden im Grenzbereich wäre aus integrationspolitischer Hinsicht fatal, so Eraslan-Weninger.
Rechtsanwältin Julia Ecker sieht ein großes Problem, wenn durch die Schaffung eines beschleunigten und grenznahen Asylantragsverfahrens, Rechtsberatung und unabhängige rechtliche Vertretung de facto nicht zugelassen werden. „Das ist natürlich ein Wahnsinn, wenn der Zugang zu unabhängiger Rechtsberatung und Rechtsanwält*innen extrem erschwert oder vielleicht verunmöglicht wird", so Ecker.
Die Verstaatlichung der Grundversorgung durch die BBU wird von „Diakonie"-Experte Christoph Riedl demgegenüber weitgehend neutral beurteilt: „Worum es in der Grundversorgung geht, sind die Unterbringungsstandards, die einzuhalten sind. Es ist eine offene Frage, ob das mit so einer Agentur besser oder schlechter wird. Es kann sein, dass es in manchen Bereichen sogar zu Verbesserungen führt." Die entscheidende Frage sei, ob der Zugang der Zivilgesellschaft zu den Einrichtungen sichergestellt werde und die Asylsuchenden in der Grundversorgung nicht von der Gesellschaft isoliert werden, wie das im Bereich der Bundesbetreuung schon länger gelebte Praxis sei, so Riedl. Er verweist darauf, dass die BBU künftig lediglich die Grundversorgung in den Bundesquartieren übernehmen soll, bei der Versorgung von Asylsuchenden in den Landesquartieren ändere sich damit nichts. Allerdings gebe es eine Hintertür, die den Aufenthalt in der Bundesbetreuung verlängern und somit zur verstärkten Isolation von Asylsuchenden führen

könnte. Riedl verweist hier auf ein rechtliches Konstrukt, das im Rahmen der Asylnovelle 2018 eingebaut wurde und mit sich bringt, dass Zulassungsverfahren, die normalerweise in der Bundesbetreuungseinrichtung stattfinden, keine Höchstfrist mehr haben. Riedl ergänzt: „Wenn das Zulassungsverfahren nicht mehr endet, dann gibt es auch keine Zuteilung in ein Landesquartier mehr, also in die Grundversorgung des Landes. Es können während des Zulassungsverfahrens auch inhaltlich Asylverfahren entschieden werden. Das ist die Hintertür, das muss man nicht anwenden, aber das gibt einem zum Beispiel die Möglichkeit, dann Gruppen zu definieren, die man überhaupt nicht mehr in Landesquartiere übersiedeln lässt."

Bewertung von Expert*innen: Die Isolation von Asylsuchenden sei schon aktuell vor allem im Bereich der Bundesbetreuung problematisch. Die Steigerung dieser Isolation, die mit der Umsetzung des Planes, Asylverfahren an der Grenze durchzuführen, einhergehen würde, hätte noch zusätzliche desintegrative Auswirkungen und sei darüber hinaus höchst kostspielig und ineffizient, so die Expert*innen.

6.4. Verbesserung für geflüchtete Minderjährige

→ Ankündigung im türkis-grünen Regierungsprogramm ←

Im türkis-grünen Regierungsprogramm wird angekündigt, dass der „Schutz und die Rechtsstellung von geflüchteten Kindern" verbessert werden soll. Erwähnt werden die „schnelle Obsorge für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge (UMF) durch die Kinder- und Jugendhilfe" sowie die „Berücksichtigung des Kindeswohls im Asylverfahren".

Analyse: Die Initiative „Ehe ohne Grenzen" sowie die auf Fremden- und Asylrecht spezialisierte Rechtsanwältin Julia Ecker verbuchen das Vorhaben der schnellstmöglichen Obsorge für UMFs und dass das Augenmerk im Asylverfahren auf das Kindeswohl gerichtet werden soll, als positive Punkte. Christoph Riedl von der „Diakonie Österreich" betont, dass es nötig wäre, die Obsorge ab dem ersten Tag der Ankunft in Österreich sicherzustellen und an die zuständigen Kinder- und Jugendhilfeträger zu übertragen. Riedl weiter: „Solange unbegleitete Minderjährige sich in einem Bundesbetreuungsquartier befinden und noch nicht an ein Bundesland zugeteilt sind, gibt es auch noch keine Obsorgeübertragung." Dies sei der Status quo, der nicht zufriedenstellend sei, da UMFs dadurch teilweise monatelang ohne Obsorge dastünden. Die angekündigten Maßnahmen in dem Bereich sind Riedl „viel zu unkonkret". „Man kann dieses Problem nur lösen, wenn man es radikal angeht und sagt, ab dem ersten Tag muss es die Zuteilung für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge geben. In diesem Fall müssten sich die Kinder- und Jugendhilfen auf einen solidarischen Mechanismus zur Übernahme der gesetzlichen Vertretung einigen", so Riedl. Bislang seien die meisten UMFs in Traiskirchen angekommen; dort weigere sich jedoch die zuständige Kinder- und Jugendhilfe Baden, die Obsorge für alle jugendlichen Geflüchteten zu übernehmen, erklärt Riedl.
Lukas Gahleitner-Gertz vom Verein „asylkoordination" betont die Notwendigkeit einer Lösung des Kompetenzwirrwarrs und einer adäquaten Finanzierung der zuständigen Behörden. Der Asylexperte kritisiert, dass die bisherige Verweigerung der zuständigen Behörden (Kinderjugendwohlfahrt auf Landesebene und Innenministerium), für eine sofortige Vertretung der betroffenen Jugendlichen ab dem ersten Tag im Asylverfahren zu sorgen, zu einem massiven rechtsstaatlichen und gesellschaftlichen Problem führe: „Da in dem Verfahren weitgehende Entscheidungen durch die betroffenen Personen getroffen werden müssen, ist es unerlässlich, dass ab dem Moment der Asylantragstellung der Staat für eine gesetzliche Vertretung dieser nicht eigenständig handelnden Personen sorgen muss."
Asylexperte Christoph Riedl weist darauf hin, dass das Zulassungsverfahren, in dem auch die Altersfeststellung gemacht werde, teilweise sehr lange – bis zu einem Jahr – dauere. Bis dieses abgeschlossen sei, würden die Geflüchteten in der Regel nicht als Jugendliche, sondern als

Erwachsene behandelt. Dies sei „unzumutbar“, da die Bedingungen in den Bundesquartieren nicht angemessen seien. „Weder in baulicher noch in pädagogischer Hinsicht und auch nicht vom Betreuungsschlüssel her gelten in den Bundesquartieren Standards, die jenen bei den Kinder- und Jugendhilfen entsprechen“, so Riedl. Es gelte demnach weiterhin die Obsorge ab dem ersten Tag zu fordern und konkrete Lösungsvorschläge in diese Richtung zu erarbeiten. Solche suche man im Regierungsübereinkommen vergeblich, kritisiert Riedl.

Bewertung von Expert*innen: Das Vorhaben, Schutz und Rechtsstellung von geflüchteten Kindern und Jugendlichen durch eine schnellere Obsorge zu verbessern, wird von Expert*innen begrüßt. Die diesbezüglichen Ankündigungen im Regierungsprogramm werden jedoch als zu vage eingestuft. Konkrete Lösungsvorschläge zur Bewerkstelligung einer frühen Obsorge, möglichst ab dem ersten Tag, seien nicht erkennbar.

6.5. Diskurs der Abwehr von Schutzsuchenden

→ Nachwirkung von türkis-blauer Regierungszeit ←

Durch einige Stellen des türkis-grünen Regierungsübereinkommens zieht sich ein Diskurs der Abwehr von Schutzsuchenden. Dieser Diskurs wurde in der türkis-blauen Regierungsperiode kultiviert und wird nun fortgesetzt, wie sich unter anderem im Fokus auf „Rückkehr“ und „Außerlandesbringung“ sowie in Bezug auf den „Einsatz für Abkommen mit sicheren Drittstaaten betreffend SAR-Zentren (‚Search and Rescue‘)“ zeigt.

Analyse: Die Initiative „Ehe ohne Grenzen“ kritisiert, dass im Regierungsprogramm auf der einen Seite keine geordnete Aufnahme von Geflüchteten (Resettlement) vorgesehen sei und auf der anderen Seite mit den SAR- und Aufnahmezentren in Drittstaaten das Fernhalten von Asylsuchenden von Österreich und Europa weiter forciert werde. Migration und insbesondere Asyl werde im Regierungsprogramm hauptsächlich als Krise oder Katastrophe beschrieben, die abgewehrt werden müsse, so Cornelia Länger von „Ehe ohne Grenzen“.
Der Politologe und Migrationsforscher Rainer Bauböck analysiert, dass im Kapitel über „Migration und Asyl“ vorwiegend die europäische Entsolidarisierung als Linie der Bundesregierung festgeschrieben werde. Das wesentliche Ziel sei es, Flüchtende von Österreich fernzuhalten. Einen Satz im Asylkapitel sieht Bauböck als besonders problematisch an: „Mechanismen zur Verteilung von Migranten/Asylwerbern innerhalb der EU sind gescheitert. Österreich setzt daher keine Initiativen in Richtung Verteilungsregeln.“ Bauböck verblüfft die Logik dieser Schlussfolgerung, denn das von Österreich in Kooperation mit den Visegrad-Staaten herbeigeführte Scheitern europäischer Solidarität diene hier als Rechtfertigung dafür, den Erstaufnahmestaaten die gesamte Last des internationalen Flüchtlingsschutzes aufzubürden. Für eine „gemeinsame europäische Lösung der Asylfrage“ sei im Regierungsprogramm ein „effizienter und menschenrechtskonformer Außengrenzschutz“ als Voraussetzung festgeschrieben. Was jedoch als effizienter Außengrenzschutz gelte, ist laut Bauböck eine Frage des politischen Diskurses und nicht der empirischen Fakten. Somit schätzt er, dass es weiterhin möglich sein werde, mit Verweis auf Defizite im Außengrenzschutz gemeinsame europäische Bemühungen für Flüchtlingsschutz zu torpedieren.
Christoph Riedl, Asylexperte der „Diakonie Österreich“, kritisiert den übermäßigen Fokus auf die „Stärkung der freiwilligen Rückkehr“ sowie den „Ausbau der Rückkehrberatungseinrichtungen zu Rückkehrverfahrenszentren“. Von Menschen, die in dem Bereich arbeiten, wisse er, dass es durch solche Einrichtungen keinen signifikanten Anstieg von freiwilliger Rückkehr gebe. Es sei vielen Menschen schlichtweg nicht möglich in ihr Heimatland zurückzukehren, kritisiert Riedl.
Oliver Gruber von der Universität Wien sieht eine Fortsetzung des migrations- und asylpolitischen Kurses der türkis-blauen Koalition: „Während für qualifizierte Zuwanderung einige

Erleichterungen vorgesehen werden, wird die Fluchtmigration im Zugang und in der Abwicklung restriktiver gestaltet.“ Letzteres soll laut Gruber zur Reduktion Asylberechtigter in Österreich beitragen, statt deren Integration zu fördern.
Als weitere problematische Leerstelle in Regierungsprogramm werden die fehlenden Pläne zur geordneten Flüchtlingsaufnahme im Rahmen von Resettlement-Programmen identifiziert. „Resettlement ist für besonders schutzbedürftige Personen wie z.B. für Überlebende von Gewalt und Folter, gefährdete Frauen und Mädchen, Flüchtlinge mit medizinischen Bedürfnissen und Behinderungen sowie gefährdete Kinder und Jugendliche vorgesehen. Österreich hat allerdings bereits seit Ende 2017 keine Resettlement-Plätze mehr angeboten“, so „Integrationshaus“-Geschäftsführerin Andrea Eraslan-Weninger. Dabei stünden derzeit viele Unterbringungsplätze in Bundes- und Landesquartieren leer, betont Eraslan-Weninger.

Bewertung von Expert*innen: Flüchtlinge würden im türkis-grünen Regierungsprogramm in erster Linie als abzuwehrende Last und Gefahr dargestellt, so die Analyse und Kritik von Expert*innen. Das sei nicht nur aus menschenrechtlicher Sicht problematisch, weil dadurch Schutzverpflichtungen in den Hintergrund gedrängt werden würden, sondern verhelfe auch negativen und desintegrativ wirkenden Pauschalisierungen gegenüber Geflüchteten zu weiterem Auftrieb, so die Expert*innen.

6.6. Verschärfung des Integrationsausschlusses von Asylsuchenden

→ Nachwirkung von türkis-blauer Regierungszeit ←

Die im türkis-grünen Regierungsprogramm angekündigten Integrationsmaßnahmen setzen ausnahmslos erst nach positivem Abschluss des Asylverfahrens an. In der Zeit des Asylverfahrens, also zumindest mehrere Monate, in vielen Fällen auch mehrere Jahre, werden keine Integrationsangebote gemacht. Im Gegenteil, Asylsuchende unterliegen in dieser Zeit einem weitgehenden Arbeitsverbot. Dieses Arbeitsverbot wurde unter der türkis-blauen Vorgängerregierung mit dem Verbot des Zugangs zur Lehre in Mangelberufen noch verschärft. Auch geförderte Deutschkurse für Asylsuchende sind unter Türkis-Blau eingeschränkt worden (siehe dazu Punkt 3.6.). Unter Türkis-Grün ist bislang keine Kehrtwende von dieser Politik des Ausschlusses geplant.

Analyse: Andrea Eraslan-Weninger, Geschäftsführerin des Wiener „Integrationshauses“, betont „aufgrund jahrzehntelanger Erfahrung, dass es sehr wichtig ist, Integrationsmaßnahmen schon während des Asylverfahrens anzubieten“. Eraslan-Weninger plädiert dafür, ausreichende Ressourcen zur Verfügung zu stellen, um „ein differenziertes Bildungs- und Ausbildungsangebot der Erwachsenenbildung ebenso wie Schulunterricht und einen Zugang zum Arbeitsmarkt auch schon während eines oft langen Asylverfahrens“ zu ermöglichen. Die Geschäftsführerin des „Integrationshauses“ kritisiert den weitgehenden Ausschluss von Asylsuchenden von Ausbildungsmaßnahmen des AMS. Dies hindere Integration, anstatt sie zu fördern, so Eraslan-Weninger.
Gernot Mitter von der Arbeiterkammer Wien kritisiert, dass das weitgehende Arbeitsverbot für Asylsuchende mit der Sperre des Zugangs zur Lehre in Mangelberufen für junge Asylsuchende zuletzt weiter verschärft wurde. „Wenn ich will, dass es gesellschaftliche Spannungen gibt, weil junge Menschen lange nichts zu tun haben, dann tue ich das, was die Regierung getan hat, wenn ich das nicht will, muss ich anders handeln“, so Mitter. Er betont, dass es neben den desintegrativen Auswirkungen dieser Verschärfung auch triftige „volkswirtschaftliche und sicherheitspolitische Argumente dafür gibt, den Zugang zur Lehre nicht zu verbieten“. Das treffe auch auf die nicht geplante Lockerung des weitgehenden Arbeitsverbotes zu.

Christoph Riedl, Asyl-Experte bei der „Diakonie“, betont, dass die Problematik des Ausschlusses von Asylsuchenden in ihrer Dimension vor allem mit langen Asylverfahren zusammenhängen würde. Er verweist darauf, dass sich die Problematik abschwächen würde, wenn man in der ersten Asylinstanz relativ rasch gute Entscheidungen bekommen würde. „Dann müsste man sich nicht mehr überlegen, ob es noch rechtskonform ist, wenn Menschen seit zwei, drei oder vier Jahren da sind und noch immer keinen Zugang zum Arbeitsmarkt haben und ob das noch vertretbar und im Einklang mit Unionsrecht ist“, so Riedl. Der Asyl-Experte spielt auf mehrere Gerichtsurteile an, die bestätigen, dass das zeitlich nach oben unbegrenzte weitgehende Arbeitsverbot für Asylsuchende der Europäischen Aufnahmerichtlinie, die spätestens neun Monate nach Asyl-Antragsstellung einen effektiven Zugang zum Arbeitsmarkt vorsieht, widerspreche.[12]
Peter Marhold, Fremdenrechtsexperte beim Verein „helping hands“, kritisiert eine paradoxe Situation: „Erst sollen sich Asylwerber*innen gar nicht integrieren und dann sollen sie es über Nacht tun.“ Der oft jahrelang dauernde Ausschluss von Arbeitsmarkt- und Qualifizierungsmaßnahmen führe zu einer nachhaltig wirksamen Dequalifikation der Betroffenen, so Marhold. (siehe dazu auch Punkt 3.8.).
Integrationsexpertin Eraslan-Weninger betont: „Wer es ernst meint mit der Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten, muss auch bereit sein, die notwendigen Förderungsmittel für ein vielfältiges Ausbildungs- und Qualifizierungsprogramm bereit zu stellen und auch für Asylsuchende einen Arbeitsmarktzugang zu schaffen.“

Bewertung von Expert*innen: Der unter der türkis-blauen Vorgängerregierung nochmals verschärfte Ausschluss von Asylsuchenden von Lehre, Arbeitsmarkt und Qualifizierungsmaßnahen wirke desintegrativ und sei auch volkswirtschaftlich nicht vernünftig, so Expert*innen. Daher sei es zu kritisieren, dass von der jetzigen Regierung keine integrative Kehrtwende geplant sei.

6.7. Keine Verbesserungen bei der Grundversorgung

→ Lücke im türkis-grünen Regierungsprogramm ←

Im türkis-grünen Regierungsübereinkommen finden sich keine konkreten Maßnahmen wie etwa die Valorisierung der Grundversorgungssätze oder ein Auflösen von isolierten Quartieren fernab jeglicher Infrastruktur, die zur Verbesserung der Grundversorgung von Asylsuchenden beitragen würden.

Analyse: Andrea Eraslan-Weninger vom „Integrationshaus“ sieht dringenden Handlungsbedarf, „da die Tagessätze in der Grundversorgung schon jahrelang nicht mehr dem Bedarf und der geforderten Qualität entsprechend angepasst wurden“. Qualitätsvolle Grundversorgung werde derzeit nur von engagierten NGOs geleistet, die zusätzlich zur Grundversorgung Spenden einsetzen müssten, um eine hochwertige Unterbringung und Betreuung zu decken, so Eraslan-Weninger. Sie betont außerdem die Wichtigkeit, dass entsprechende Qualitätsstandards eingehalten werden, die derzeit in der Grundversorgung im Bund nicht ausreichend sichergestellt seien. Professionelle Ausbildungen des Personals wären genauso dringend nötig wie Qualitätsmanagement, das den Rechtsansprüchen und dem geforderten Schutz von Asylsuchenden Rechnung trage. Darüber hinaus brauche es externe Kontrollmechanismen, um die Einhaltung der Standards zu prüfen, so Eraslan-Weninger. Die Geschäftsführerin des Integrationshauses kritisiert, dass im Regierungsprogramm zwar die „Weiterentwicklung eines qualitätsvollen Grundversorgungssystems unter Wahrung der aktuellen Bund-Länder-Vereinbarung“ angekündigt werde, jedoch keine konkreten Maßnahmen vorgesehen seien.

[12] www.derstandard.at/story/2000114131116/asylwerberfirmen-erkaempfen-jobs-fuer

Lukas Gahleitner-Gertz von der „asylkoordination österreich“ kritisiert die „Lagerpolitik im Asylbereich“, die dazu führe, „dass Grundversorgungseinrichtungen fernab von zentraler Infrastruktur (wie in Fieberbrunn) existieren, was zu einer weiteren Isolierung dieser Personengruppe von der restlichen Gesellschaft führt“ (siehe dazu auch Punkt 6.3.). Das werde unter anderem am System der „Rückkehrberatungszentren“ sichtbar, wobei Gahleitner-Gertz darauf hinweist, dass „eine Überprüfung der Unterbringungsstandards im Sommer 2019 ergeben hat, dass es Missstände gibt (mangelnde Infrastruktur, mangelnde Schulbesuchsmöglichkeiten für Kinder, kein Monitoring überlanger Aufenthaltsdauern etc.)“.[13] Der Asylexperte kritisiert darüber hinaus, dass selbst während der Corona-Krise nicht adäquat reagiert worden sei und „an der Unterbringung von ca. 600 Personen in einem Lager trotz der zweifellos höheren Ansteckungsgefahr festgehalten wurde, obwohl eine dezentrale Unterbringung kleinerer Personengruppen unproblematisch möglich wäre“.
Als weiteren offenen Punkt identifiziert Gahleitner-Gertz das Fehlen eines Mechanismus zur Identifizierung von vulnerablen Personen mit besonderen Bedürfnissen. Der Asylexperte verweist auf einen Bericht des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte, der festgestellt habe, dass die Identifizierung dieser besonderen Bedürfnisse nur unsystematisch und zufällig passiere.[14] „Folglich wird in der Grundversorgung nicht auf die besonderen Bedürfnisse dieser Personengruppen eingegangen“, so Gahleitner-Gertz.

Bewertung von Expert*innen: Türkis-grüne Maßnahmen zur Qualitätssicherung und Verbesserung bei der Grundversorgung sowie eine Abkehr von der Lagerpolitik werden von Expert*innen-Seite vermisst. Eine qualitätsvolle Grundversorgung, die Bedürfnisse vulnerabler Gruppen berücksichtigt, wäre ein wichtiger Beitrag zur Lebensqualität betroffener Menschen und zur Integration.

Zusammenfassende Bewertung zum Handlungsfeld „Asyl & Grundversorgung“

Expert*innen identifizieren im türkis-grünen Regierungsprogramm zahlreiche Lücken sowie problematische und desintegrative Entwicklungen im Handlungsfeld „Asyl & Grundversorgung“. Der desintegrative Weg der türkis-blauen Vorgängerregierung werde in vielen Punkten fortgeführt. Kritisiert werden von Expert*innen insbesondere die Verstaatlichung der Rechtsberatung für Asylsuchende mittels der Bundesagentur für Betreuungs- und Unterstützungsleistungen (BBU), die angekündigte Isolation von Asylsuchenden im grenznahen Bereich, die fehlenden Verbesserungen bei der Grundversorgung sowie die Fortsetzung einer Politik der Dequalifizierung und arbeitsmarktpolitischen Ausgrenzung von Asylsuchenden.
Als positive Ansätze im Regierungsprogramm erwähnt werden die angekündigte schnellere Übertragung der Obsorge für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge (UMFs) an Kinder- und Jugendhilfen sowie die Beschleunigung von Asylverfahren. Allerdings wird darauf verwiesen, dass es hier an Konkretisierungen mangle. In Bezug auf die staatliche Obsorge für UMFs fordern Expert*innen die Obsorgeübertragung ab dem ersten Tag des Aufenthalts in Österreich und nicht erst nach Beendigung des Zulassungsverfahrens. In Bezug auf qualitätsvollere und beschleunigte Asylverfahren wird von Expert*innen darauf hingewiesen, dass diese Ankündigung noch von jeder Bundesregierung gekommen sei, ohne entsprechende Umsetzung. Insbesondere die Qualität der Entscheidungen in der ersten Asylinstanz müsse signifikant erhöht werden, so die Expert*innen. Darüber hinaus gelte es im Asylbereich konkrete, umsetzbare und sinnvolle Lösungsvorschläge unter Einbeziehung von Expert*innen und Praktiker*innen zu erarbeiten.

[13] www.bmi.gv.at/bmi_documents/2380.pdf
[14] www.ohchr.org/Documents/Countries/AT/AustriaReport.pdf

7. HANDLUNGSFELD RECHTSSTAAT, FREMDENRECHT & AUFENTHALTSSICHERHEIT

Dieses Handlungsfeld umfasst Maßnahmen zur Schaffung von Rechts- und Aufenthaltssicherheit von Menschen ohne österreichische Staatsbürgerschaft in Österreich. Der juristische Bereich Asylverfahren wird im Handlungsfeld „Asyl & Grundversorgung" analysiert.

7.1. Bessere Sachverständigen- und Dolmetschqualität

→ Ankündigung im türkis-grünen Regierungsprogramm ←

Im Justiz-Kapitel des türkis-grünen Regierungsprogramms wird zum Thema „Sachverständigen- und Dolmetscherrecht" angekündigt, die Qualität in diesen Bereichen erhöhen zu wollen. Unter anderem wird eine Attraktivitätssteigerung angekündigt und die Möglichkeit einer Tariferhöhung in Aussicht gestellt. Im Asylkapitel des Regierungsprogramms findet sich die Ankündigung zur „Verbesserung der Qualität, Ausbildung und Weiterbildung, Monitoring und Feedback" von Dolmetschleistungen.

Analyse: Die Verbesserung der Dolmetsch- und Sachverständigenqualität wird von allen befragten Expert*innen als dringend notwendige Maßnahme beurteilt, sowohl im Asylbereich als auch abseits davon. Christoph Riedl, Asylexperte bei der „Diakonie Österreich", weist allerdings darauf hin, dass es derartige Ankündigungen schon öfter gegeben habe, aber es bislang an der nötigen Umsetzung gefehlt habe. Ähnlich sieht es der Fremdenrechtsexperte Peter Marhold von „helping hands", der skeptisch ist, ob tatsächlich das benötigte Geld in die Hand genommen werde, um eine dringend nötige Sicherstellung der Ausbildungen und Kompetenzsteigerung im Dolmetschbereich zu erreichen.
Die Rechtsanwältin Julia Ecker betont, dass vor allem bei der Bezahlung von Dolmetscher*innen ein dringender Erhöhungs-Bedarf existiere. Die schlechte Bezahlung führe dazu, dass „Dolmetscher*innen ein starkes Interesse daran haben, Verfahren möglichst schnell abzuwickeln, wo dann oft mal ein paar Zeilen übersprungen werden, damit man schneller wieder weg kommt".
Die Fremdenrechtsberatungs-Initiative „Ehe ohne Grenzen" plädiert dafür, in Asylverfahren nur mehr gerichtlich beeidete Dolmetscher*innen für Übersetzungstätigkeiten heranzuziehen, da es durch den praktizierten Einsatz von Laien zu teilweise unrichtigen Übersetzungen komme. Cornelia Länger, Fremdenrechtsberaterin bei „Ehe ohne Grenzen", weist außerdem auf die Notwendigkeit der Stärkung interkultureller Kompetenzen für Dolmetscher*innen und auch Richter*innen hin.

Bewertung von Expert*innen: Die Ankündigung von Verbesserungen im Sachverständigen- und Dolmetsch-Bereich wird positiv bewertet. Bezüglich der tatsächlichen Umsetzung durch die Bundesregierung gibt es jedoch, basierend auf Erfahrungen der Vergangenheit, Zweifel von Expert*innen.

7.2. Entwicklung einer umfassenden Migrationsstrategie

→ Ankündigung im türkis-grünen Regierungsprogramm ←

Im Kapitel „Migration & Asyl" kündigt das türkis-grüne Regierungsprogramm die Erarbeitung „einer umfassender Migrationsstrategie, die auf einer klaren Trennung von Asyl und Arbeitsmigration beruht", an. Es brauche „eine Migrationsstrategie für sichere, geordnete, reguläre und qualifizierte Migration im Interesse Österreichs und im Interesse der Betroffenen". Hinsichtlich „illegaler/irregulärer Migration" brauche es nachhaltige Beiträge zur Reduktion „sowie die Unterstützung in Herkunftsländern, um Lebensperspektiven vor Ort zu schaffen", so das Regierungsprogramm.

Analyse: Das Ziel einer „gesamtstaatlichen Migrationsstrategie“ habe sich noch in jedem Regierungsprogramm der letzten Jahre gefunden, so Johannes Peyrl, Jurist und Referent in der Abteilung „Arbeitsmarkt & Integration“ der Arbeiterkammer Wien. Peyrl weist darauf hin, dass das auch in diesem Fall wieder ein „nur wenig aussagekräftiges Schlagwort“ sei. Peyrl weiter: „Eine (einzige) Gesamtstrategie kann es nicht geben, zumindest hinsichtlich der großen Blöcke Fluchtmigration und freiwillige Migration werden mindestens zwei Strategien nötig sein.“ Viele Bausteine dieser „Strategie(n)“ seien durch EU-Recht vorgegeben, so Peyrl, trotzdem könne es sinnvoll sein, nicht ständig reine Anlassgesetzgebung zu betreiben, sondern eben eine größere Klammer zu suchen und auch die Gesetzgebung an dieser auszurichten. Für den Migrationsexperten bleibt „abzuwarten, wie die Ankündigung einer Migrationsstrategie mit Leben erfüllt wird“, im Regierungsprogramm selbst und den darin enthaltenden einzelnen Punkten sei allerdings noch keine Gesamtstrategie zu erkennen.
Rechtsanwältin und Fremdenrechtsexpertin Julia Ecker betont, dass aus rechtlicher Sicht die im Regierungsprogramm genannte Trennung von Zuwanderung und Asyl bereits gegeben sei und keine Neuheit wäre. Das hebt auch Johannes Peyrl hervor und fügt hinzu, dass „aber zugleich klar sein muss, dass diese Trennung weder rechtlich noch faktisch zur Gänze durchgehalten werden kann“. Verschiedene „Durchbrechungen“ dieses Trennungs-Grundsatzes seien in rechtlicher Hinsicht „in aller Regel europarechtlich bzw. verfassungsrechtlich vorgegeben und somit weitgehend für Österreich nicht disponibel“. Kritisch merkt Peyrl an, dass „mit dem Mantra der Trennung von Zuwanderung und Asyl“ nicht gemeint sein dürfe, dass „etwa auch integrierte Asylsuchende (insbesondere Lehrlinge) kein weiteres Aufenthaltsrecht erhalten sollen“. Ein solcher Ausschluss vom Aufenthaltsrecht wäre aus Sicht von Peyrl abzulehnen: „Im Gegenteil, es wäre sinnvoll, das Potenzial aller in Österreich lebenden Personen zu nutzen, soweit sie in der Lage sind, auf dem Arbeitsmarkt Fuß zu fassen.“ Peyrl betont, dass auch „kein Grund ersichtlich ist, warum etwa AsylwerberInnen, die österreichische StaatsbürgerInnen heiraten, nicht nach einer Inlandsantragstellung einen Aufenthaltstitel erhalten sollten“. Fremden- und Asylrechtsexperte Peyrl fasst zusammen, dass „eine Trennung der Rechtsgebiete Fluchtmigration und freiwillige Migration aufgrund unterschiedlicher Voraussetzungen und Rahmenbedingungen grundsätzlich sinnvoll und unvermeidbar ist“, es aber „Interaktionen gibt, die teils rechtlich zwingend nötig sind und teils faktisch geschaffen werden“. Sinnvoll wäre es daher, „diese Interaktionen nicht gänzlich zu negieren, sondern zu gestalten – das würde für rechtliche Klarheit sorgen und Betroffenen kommunizieren, wann ein ‚Wechsel des Systems‘ möglich ist“.
Auch Dunja Bogdanovic-Govedarica vom „Beratungszentrum für Migranten und Migrantinnen“ weist darauf hin, dass „die Fortschreibung einer ‚sauberen‘ Trennung zwischen Zuwanderung und Asyl weiterhin Lebensrealitäten von integrierten Flüchtlingen und Übernahmewünsche, etwa von zufriedenen Lehrbetrieben, verkennt“. Ein einfacherer Wechsel bzw. Umstieg zwischen verschiedenen Aufenthaltstiteln fördere Selbsterhaltungsfähigkeit und Integration, so Bogdanovic-Govedarica.

Bewertung von Expert*innen: Die „umfassende Migrationsstrategie“ bleibt im Regierungsprogramm aus Sicht von Expert*innen vorerst nicht mehr als ein unverbindliches Schlagwort. Die immer wieder vorgetragene und aus rechtlicher Sich nicht neue „Trennung von Zuwanderung und Asyl“ führe bei unflexibler Handhabung in negativer Konsequenz dazu, dass sinnvolle und integrativ wirkende Durchbrechungen dieses Grundsatzes erschwert würden.

7.3. Fachkräfteoffensive und erleichterte Rot-Weiß-Rot-Karte

→ Ankündigung im türkis-grünen Regierungsprogramm ←

Im türkis-grünen Regierungsübereinkommen wird eine weitere Reform der Rot-Weiß-Rot-Karte angekündigt, wobei unter anderem zu lesen ist: „Konsolidierung des gesetzlichen Rahmens, One-Stop-Shop bei der Austrian Business Agency, Antragstellung vereinfachen, Verfahren straffen, Senkung von Gehaltsgrenzen." Als Ziel dieser Reform wird die Umsetzung einer „Fachkräfteoffensive für Österreichs Unternehmen" angeführt.

Analyse: Einzelne Aspekte der angekündigten Reform werden von Fremdenrechts- und Migrationsexpert*innen positiv beurteilt, so etwa die Prüfung einer Konsolidierung des Rechtsrahmens, der sich aktuell auf das Ausländerbeschäftigungsgesetz sowie das Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz verteilt. Johannes Peyrl, Fremdenrechtsexperte an der Arbeiterkammer (AK), hält das schon aufgrund besserer Verständlichkeit und Übersichtlichkeit für wünschenswert. Kritisch merkt Peyrl an, dass das nicht dazu führen dürfe, dass „auch die arbeits- und sozialpolitisch relevanten Kriterien nur im Innenministerium erarbeitet werden". Ebenfalls als sinnvoll beurteilt Peyrl die angekündigte Abschaffung des Kriteriums der „ortsüblichen Unterkunft" und verschiedene andere angekündigte Verfahrensvereinfachungen mittels Digitalisierung oder der Akzeptanz englischsprachiger Unterlagen. Peyrl merkt in diesem Zusammenhang aber an, dass diese Vereinfachungen und insbesondere die Abschaffung des Kriteriums einer ortsüblichen Unterkunft für alle Aufenthaltstitel kommen sollten. Es sei nicht fair, wenn ein*e Manager*in keine Wohnung nachweisen brauche, für den Familiennachzug von Arbeiter*innen aber penibel solche Voraussetzungen geprüft würden, so Peyrl. Ähnlich sieht es die Rechtsanwältin und Fremdenrechtsexpertin Julia Ecker, die in diesem Zusammenhang auf die geplante digitale Plattform verweist, die die Nachvollziehbarkeit der jeweiligen Schritte im Verfahren ermöglichen soll. „Das ist gut, wäre aber meiner Meinung nach auch auf andere Bereiche wie Familienzusammenführung auszuweiten, da es hier oft zu Stehzeiten kommt, die Verfahrensführung nicht nachvollziehbar ist und die Behörden (z.B. MA35 in Wien) oft keine Auskunft erteilen", so Ecker.
Im Hinblick auf die angekündigte Überarbeitung der Gehaltsgrenzen für Fachkräfte weist AK-Experte Peyrl darauf hin, dass „es in Säule 2 des Rot-Weiß-Rot Karten Schemas (Fachkräfte in Mangelberufen) kein Mindestgehalt gibt, gemeint sind vermutlich die Mindestgehalts-anforderungen für sonstige Schlüsselkräfte". Peyrl merkt in diesem Zusammenhang an, dass die aktuellen Gehaltsgrenzen tatsächlich eine maßgebliche Barriere darstellen würden, die Rot-Weiß-Rot-Karte aber auch als Modell für qualifizierte Arbeitsmigration gedacht sei, wo sich der Wert von qualifizierten Arbeitnehmer*innen auch im Entgelt wiederfinden sollte. Eine Senkung des Mindestentgelts nur für „sonstige Schlüsselkräfte" würde dazu führen, dass Gehaltsanforderungen hier zum Teil niedriger wären als etwa für die „Rot-Weiß-Rot-Karte für Studienabsolvent*innen". Peyrl weist darauf hin, dass in der Praxis Drittstaatsangehörige, die in Österreich ein Studium absolviert haben, durch die Gehaltsanforderungen vor große Probleme gestellt werden. An der Problematik würde sich auch durch einen möglichen Zweckänderungsantrag auf eine „Rot-Weiß-Rot-Karte für sonstige Schlüsselkräfte" nur wenig ändern, weshalb es wichtig wäre, die Gehaltsanforderungen für Studienabsolvent*innen signifikant anzupassen oder gänzlich abzuschaffen, so Peyrl. Der Arbeitsmarktexperte vermisst in Zusammenhang mit den punktuellen Ankündigungen zur Rot-Weiß-Rot-Karte die im Regierungsprogramm als Schlagwort angeführte „gesamtheitliche Migrationsstrategie" und regt dazu an, im Rahmen einer solchen Strategie Zuwanderung von qualifizierten Erwerbstätigen neu zu denken. „Mit einer bloßen Gehaltsabsenkung wird das Ziel, Österreich attraktiv für qualifizierte Arbeitskräfte zu machen, die auch hier benötigt werden, nicht zu schaffen sein", betont Peyrl.

Rechtsanwältin Julia Ecker merkt kritisch an, dass es aus Integrations-Perspektive naheliegender wäre, sich vor einer auslandsbezogenen „Fachkräfte-Offensive“ auf die Menschen zu konzentrieren, die schon hier sind. Eine sinnvolle Möglichkeit in diesem Zusammenhang wäre beispielsweise die Wiedererermöglichung der Lehre in Mangelberufen für bereits in Österreich befindliche Asylsuchende inklusive anschließender Aufenthaltsperspektive, so Ecker. Ähnlich sieht das Franjo Markovic, Referent in der Abteilung Integration & Arbeitsmarkt der Arbeiterkammer Wien, der die Prioritätensetzung der türkis-grünen Bundesregierung in diesem Zusammenhang ebenfalls kritisch beurteilt: „Bevor wir das Rot-Weiß-Rot-Karten-System ausweiten, konzentrieren wir uns doch zuerst auf den heimischen Arbeitsmarkt und den EU-Arbeitsmarkt und die Ausbildung der Arbeitslosen“, fordert Markovic.
Auch Arbeitsmarktexperte Gernot Mitter konstatiert „eine janusgesichtige Politik“. Während eine Gruppe von Personen unter Ignorierung des Rechs auf Asyl als illegale Migrant*innen diffamiert werde, würden auf der anderen Seite die Schranken „für eine relativ unqualifizierte Zuwanderung von Drittstaatsangehörigen“ gesenkt, so Mitter. Die Priorität werde auf die Auslandsanwerbung von Fachkräften statt der Integration von bereits hier lebenden Menschen gelegt. In diesem Zusammenhang kritisiert Mitter vor allem die Absenkung der Gehaltsgrenzen, die seiner Ansicht nach vor allem Unternehmens- bzw. Arbeitgeberinteressen gerecht werde. Eine „Fachkräfte-Offensive“ müsste für Mitter woanders ansetzen, nämlich bei der Ausbildung und der Frage, was die Unternehmen selbst dafür tun könnten und müssten, um Fachkräfte für ihren Bedarf auszubilden und um bestimmte Berufswege für Arbeitnehmer*innen attraktiver zu machen. Da wäre ein großer Bedarf an Initiativen da, die dann auch integrativen Mehrwert hätten, so Mitter.

Bewertung von Expert*innen: Die angedachten Vereinfachungen im Bereich der Rot-Weiß-Rot-Karte werden aus verfahrenstechnischer Sicht von Fremdenrechts-Expert*innen begrüßt, diese wären aber auch in Bezug auf andere Aufenthaltstitel wichtig. Kritisiert wird im Hinblick auf einen Fachkräftemangel, dass die angedachte Attraktivierung vor allem über die Senkung der Gehaltsgrenzen für im Ausland beantragte Rot-Weiß-Rot-Karten geplant ist, während gleichzeitig Bemühungen, den Fachkräftebedarf mit bereits in Österreich lebenden Menschen zu decken, etwa durch eine aktivere Arbeitsmarkt- und Integrationspolitik, weitgehend fehlen.

7.4. Haft ohne Tatbegehung

→ Ankündigung im türkis-grünen Regierungsprogramm ←

Ein weiteres türkis-blaues Projekt, das Eingang in das türkis-grüne Regierungsprogramm gefunden hat, ist die so genannten „Sicherungshaft“, also eine Haft ohne konkrete Tat. Im Regierungsprogramm heißt es dazu, dass „ein zusätzlicher, verfassungskonformer Hafttatbestand (Sicherungshaft zum Schutz der Allgemeinheit) eingeführt werden soll für Personen, bei denen Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass sie die öffentliche Sicherheit gefährden“. Relevant ist hier auch die Platzierung der Ankündigung im Kapitel „Schnelle, faire Asylverfahren und qualitätsvolle Grundversorgung“.

Analyse: Auch wenn die Zielgruppe Asylsuchende nicht explizit im Regierungsprogramm benannt wird, ist durch die Platzierung im Asylkapitel und die öffentliche Diskussion für alle Expert*innen klar, wer anvisiert wird. Einigkeit herrscht auch in der Ablehnung dieser Ankündigung, wobei etwa von Migrationsforscher Rainer Bauböck darauf hingewiesen wird, dass das Vorhaben höchstwahrscheinlich an der Verfassungskonformität scheitern werde. „Diakonie“-Asylexperte Christoph Riedl weist darauf hin, dass „der Hafttatbestand ‚Gefährdung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit‘ im Fremdenrecht längst verankert“ sei. Eine darüber hinausgehende Regelung sei „nicht mit der Österreichischen Verfassung in Einklang zu bringen, welche die persönliche Freiheit

aus gutem (historischem) Grund besonders hoch hält“. Katharina Echsel vom Migrantinnenzentrum „Peregrina“ sieht hinter der Ankündigung rechtspopulistische Motive und die Wirkung in erster Linie in einer Verschlechterung des Gesellschaftsklimas. Echsel betont, dass die Ankündigung zur Sicherungshaft schon prinzipiell menschenrechtlich bedenklich sei, noch problematischer werde es allerdings, wenn versucht werde, diese Maßnahme auch noch als Sondergesetzgebung für eine bestimmte Gruppe, in diesem Fall Asylsuchende, zu konzipieren.

Bewertung von Expert*innen: Die Ankündigung einer Sicherungshaft im Asylkapitel des türkis-grünen Regierungsprogramms wird als verfassungsrechtlich äußerst fragwürdig bewertet. Darüber hinaus wird auf die desintegrative Wirkung auf das Gesellschaftsklima in Österreich hingewiesen, wenn Maßnahmen gegen nur eine bestimmte Gruppe von Menschen erlassen und die betreffende Gruppe damit unter „präventiven“ Generalverdacht gestellt und als Gefahr abgestempelt werde.

7.5. Dominanz von Abwehr-Perspektive bei Fremdenrechtsbehörden

→ Nachwirkung von türkis-blauer Regierungszeit ←

Als eine der Nachwirkungen der türkis-blauen Regierungsperiode wird von mehreren Fremdenrechtsexpert*innen berichtet, dass die in dieser Zeit vorangetriebene Dominanz des Abwehrdiskurses gegenüber Geflüchteten und anderen Migrant*innengruppen sich auch im Handeln von Fremdenrechtsbehörden und der Justiz niedergeschlagen habe. Unter der neuen türkis-grünen Bundesregierung sei bislang keine Abkehr von diesem Abwehrdiskurs erkennbar.

Analyse: Die Rechtsanwältin und Fremdenrechtsexpertin Julia Ecker berichtet, dass in Fremdenrechtsbehörden und der Justiz der gesamte Asyl- und Fremdenrechtsbereich nunmehr sehr viel stärker als Sicherheitsthema verstanden werde. Die unter Türkis-Blau vorangetriebene Haltung der Abwehr gegenüber Asylsuchenden und anerkannten Flüchtlingen, die pauschal als „illegale Migrant*innen“ abgewertet worden seien (siehe dazu auch Punkt 6.5.), wirke hier trotz neuer Regierung nach. Ecker führt aus, dass das auf der einen Seite das Asylregime betreffe, aber auch andere Fremdenrechtsbereiche wie zum Beispiel Familienzusammenführungen. Ecker berichtet, dass Asylsuchende nicht nur im dominanten politischen Diskurs schlecht wegkommen würden, sondern auch in der Rechtsprechungspraxis. In diesem Zusammenhang stellt sie fest, dass in Folge der türkis-blauen Regierung die gesamte Rechtssprechungspraxis restriktiver und viel strenger geworden sei: „Verfahren, die vor vier Jahren wahrscheinlich noch positiv ausgegangen wären, werden jetzt negativ entschieden.“ Ecker beschreibt eine „zuvor nicht dagewesene Angst vor der Obrigkeit und vor Amtsrevisionen, zum Beispiel auch beim Bundesverwaltungsgericht“. „Früher wusstest du, wenn in der zweiten Instanz positiv entschieden wird und jemand bekommt Asyl, dass das dann der Person normalerweise bleibt“, so Ecker. Mittlerweile werde von der Möglichkeit der Erhebung einer Amtsrevision nach positiven Erledigungen anders als früher sehr exzessiv Gebrauch gemacht, erklärt Ecker.
Dieser Eindruck wird auch von anderen in der Beratung und Vertretung tätigen Fremdenrechtsexpert*innen bestätigt, wie etwa von Cornelia Länger vom Verein „Ehe ohne Grenzen“, einer Beratungsorganisation für binationale Paare. Länger berichtet, dass in ihrem Tätigkeitsfeld die Konfrontation mit dem Scheineheverdacht wieder zur Normalität geworden sei.
Ähnlich Fremdenrechtsberater Peter Marhold vom Verein „helping hands“, der zugespitzt zusammenfasst, dass das in den Fremdenrechtsbehörden dominante Motto laute: „Jeder ist verdächtig und muss sich freibeweisen.“ Marhold teilt den Eindruck, dass sich das unter Türkis-Blau verstärkt habe. Er berichtet, dass dieser Druck dazu geführt hat, dass Personen mit liberaleren Zugängen aus den Personalstäben der Aufenthalts- und Fremdenpolizeibehörden rausgedrängt worden seien. Dadurch verstärke sich die Tendenz, dass das System nur für Menschen funktioniere,

die Ressourcen haben, um Anwälte mit der Prozess-Begleitung zu beauftragen, so Marhold. Der Fremdenrechtsexperte betont, dass es zentrale Aufgabe der neuen Regierung sein müsse, in Fremdenrechtsbehörden und der Justiz etwa über Rekrutierungsverfahren, Weiterbildungen und Supervisionen gegenzusteuern. Marhold kritisiert, dass unter der Übergangsregierung keine Gegenmaßnahmen gesetzt wurden und dass es auch bis jetzt unter Türkis-Grün keine Anzeichen für ein dringend benötigtes Gegensteuern gebe.

Bewertung von Expert*innen: Die Nachwirkungen des unter Türkis-Blau vorangetriebenen Abwehrdiskurses in den Fremdenrechtsbehörden schränken die Rechtssicherheit von Geflüchteten und anderen Migrant*innengruppen ein und wirken dadurch desintegrativ, so Expert*innen. Initiativen der türkis-grünen Regierungskonstellation, die zu einer Umkehr dieser Entwicklung führen könnten, seien aktuell nicht erkennbar.

7.6. Keine Entwirrung von „Fremdenrechts-Dschungel“

→ Lücke im türkis-grünen Regierungsprogramm ←

Eine von mehreren Fremdenrechtsexpert*innen identifizierte Leerstelle des türkis-grünen Regierungspaktes ist das Fehlen von Initiativen zur Entwirrung des in den letzten Jahrzehnten durch zahlreiche Novellen immer unübersichtlicher gewordenen „Fremdenrechts-Dschungels“.

Analyse: Aus Sicht von Dunja Bogdanovic-Govedarica, Expertin im „Beratungszentrum für Migranten und Migrantinnen“, fehle im Regierungsprogramm ein Bekenntnis zur Reformierung des fremdenrechtlichen „Dschungels“. Dieser sei selbst für Spezialist*innen nur mehr schwer zu überblicken und zu durchschauen und würde auch die Vollzugsbehörden an den Rand ihrer Funktionsfähigkeit bringen.
Kritik kommt auch von Cornelia Länger von der Initiative „Ehe ohne Grenzen“, die ebenfalls die Notwendigkeit zur „Durchforstung des Dschungels an Aufenthaltstiteln und Auflösung von Aufenthaltstiteln“ sieht. Länger verweist diesbezüglich etwa auf die mannigfaltigen Bedeutungen, die der Begriff „Niederlassungsbewilligung“ im Fremdenrecht haben könne und berichtet, dass dies schon für Deutsch-Muttersprachler*innen fast unmöglich zu verstehen sei. „Mit jeder Regierung wird etwas geändert an den fremdenrechtlichen Bestimmungen, an den Aufenthaltstiteln und deren Vergabe. Man müsste sich anschauen, wie man dieses System vereinfachen könnte, damit es übersichtlicher und einheitlicher wird, um es Leuten mit nichtösterreichischer Staatsbürgerschaft nicht noch schwerer zu machen“, so Länger.
Auch Peter Marhold, Obmann des Vereins „helping hands“, kritisiert, dass seit 2010 jährliche Fremdenrechtsnovellen die Situation immer unübersichtlicher haben werden lassen. Marhold sieht einen fehlgeleiteten Zugang zum Thema, der darin bestehe, für jeden Sonderfall eine eigene Regelung schaffen zu wollen, in der Annahme, dass damit irgendwann alle Sonderfälle abgedeckt sein würden. Marhold verweist darauf, dass es Anfang der 1990er Jahre vier Aufenthaltstitel, aber dafür eine besser qualifizierte Beamtenschaft gab, wodurch das System flexibler als das jetzige mit seinen unzähligen Aufenthaltstiteln war. Marhold ist aber vorsichtig mit Reform-Forderungen, weil erfahrungsgemäß zu befürchten sei, dass in einem Reformprozess wieder neue Extra-Regelungen entstehen würden.
Der Migrationsforscher Rainer Bauböck vom Europäischen Hochschulinstitut in Florenz weist darauf hin, dass im türkis-grünen Regierungsprogramm lediglich für qualifizierte Neuzuwanderer eine „Prüfung einer Konsolidierung des gesetzlichen Rahmens“ vorgesehen sei. Bauböck kritisiert, dass „die von populistischem Aktionismus getriebenen zahlreichen Novellierungen dieser Gesetze über die letzten Jahrzehnte unerträgliche Rechtsunsicherheit sowohl für die Betroffenen als auch die vollziehenden Behörden erzeugt haben“. Und Bauböck weiter: „Eine Generalsanierung dieser

Dauerbaustelle des österreichischen Rechtsstaats ist überfällig, wird aber wohl nicht von der derzeitigen Bundesregierung in Angriff genommen werden."

Bewertung von Expert*innen: Die zahlreichen Fremdenrechtsnovellen der letzten Jahre schränken die Funktionalität des österreichischen Asyl- und Migrationsregimes und damit die Rechtssicherheit der davon Betroffenen laut Expert*innen ein. Die Nicht-Thematisierung dieser Problematik und der Notwendigkeit einer rechtlichen Konsolidierung im türkis-grünen Regierungsprogramm wird von Expert*innen kritisiert.

7.7. Einschränkungen des Menschenrechts auf Familien- und Privatleben

→ *Lücke im türkis-grünen Regierungsprogramm* ←

Durch restriktive Zugänge im Bereich der Familienzusammenführung und mangelhafte Bleiberechtsregelungen für integrierte Asylsuchende kommt es in Österreich seit längerem zu starken Einschränkungen des Menschenrechts auf Familien- und Privatleben (Artikel 8 der EMRK – Europäische Menschenrechtskonvention), des Menschenrechtes auf Eheschließung (Artikel 12 der EMRK) sowie zur Einschränkung des in der österreichischen Verfassung festgehaltenen Kinderrechtes auf „regelmäßige persönliche Beziehungen und direkte Kontakte zu beiden Elternteilen". Die nicht geplante Stärkung dieser Menschenrechte wird von Expert*innen als weitere maßgebliche Lücke des türkis-grünen Regierungspaktes identifiziert.

Analyse: Cornelia Länger von der Initiative „Ehe ohne Grenzen" kritisiert, dass das Menschenrecht auf Familien- und Privatleben sowie jenes auf Eheschließung „de facto keine Rolle mehr im österreichischen Fremdenrechtsregime" spielen würden. Länger führt dazu aus, dass der öffentlichen Sicherheit und Ordnung mehr Gewicht zugeschrieben werde, als dem individuellen Recht zur Verwirklichung des Familienlebens. Sie berichtet, dass aus Menschenrechts-Gründen in den seltensten Fällen ein Aufenthaltsrecht zugesprochen werde. „Es wird gesagt, nein, du bist nicht rechtmäßig eingereist, du erfüllst die Voraussetzungen für den Aufenthaltstitel Familienangehörige nicht. Auch wenn du verheiratet bist, auch wenn du eine Familie hier hast, auch wenn du Kinder hier hast, die vielleicht sogar österreichische Staatsbürger sind. Menschenrechte kommen hier auf jeden Fall zu kurz", kritisiert Länger. Die Expertin benennt vor allem Asylsuchende als Betroffene, die unter der problematisch restriktiven Behördenpraxis in der Beurteilung des Rechts auf Aufenthalt aus humanitären Gründen leiden würden. Länger plädiert für einen Abschiebeschutz für Väter oder Mütter, die ein österreichisches Kind haben. Sie verweist darauf, dass hier auch aus kinderrechtlicher Sicht ein Umdenken kommen müsse.
Asyl- und Integrationsexperte Christoph Riedl von der „Diakonie" ergänzt, dass das, was als „humanitäres Bleiberecht" bezeichnet werde, eigentlich nichts anderes sei, als die Umsetzung der Judikatur des europäischen Menschenrechtsgerichtshofs. Dabei gebe es immer wieder das Problem, dass Leute außer Landes gebracht werden, bevor das Gericht über deren Anträge auf Bleiberecht entscheiden kann. „Hier braucht es dringend eine aufschiebende Wirkung, denn es ist absurd zu sagen, die Prüfung, ob jemand Asyl bekommt, hat Vorrang vor dem Menschenrecht auf Privat- und Familienleben. Das Privat- und Familienleben ist Teil der Menschenrechtskonvention und damit im österreichischen Verfassungsrang und wäre eigentlich höherwertig zu behandeln", betont Riedl.
Als weiteren Problembereich verweist Fremdenrechtsberaterin Cornelia Länger auf die hohen Voraussetzungen für den Aufenthaltstitel „Familienangehörige": „Da gibt es eine sehr hohe Einkommensgrenze von 1400€ netto, plus einen Teil der Miete, und das ist für eine Einzelperson, die das in Regel beim Erstantrag alleine stemmen muss, oft unmöglich", kritisiert Länger. Besonders schwierig zu überwinden seien die Hürden für Alleinerziehende, insbesondere, wenn sie in Mutterschutz oder in Karenz sind, oder für Personen, die aus gesundheitlichen oder anderen Gründen nicht Vollzeit arbeiten können. Länger weist auch auf ein Diskriminierungsphänomen hin:

„Während für Österreicher*innen, die niemals länger als drei Monate in einem anderen EU-Land gelebt haben, strenge Hürden gelten, sind in Österreich lebende EU-Bürger von diesen Hürden ausgenommen. Hier greift das EU-Recht für die Familienzusammenführung und es gibt aufgrund der Eheschließung ein Aufenthalts- und Arbeitsrecht.“ Länger plädiert dafür, diese Diskriminierung zu beenden.
Andrea Eraslan-Weninger, Geschäftsführerin des „Integrationshauses“, verweist auf eine weitere benachteiligte Gruppe und betont, dass „eine Gleichstellung von subsidiär Schutzberechtigten mit Asylberechtigten unbedingt erforderlich“ wäre und die 3-jährige Wartefrist für Familienzusammenführungen entfallen sollte. Eraslan-Weninger betont, dass auch die Schaffung eines erweiterten, neuen Familienbegriffs wichtig wäre.
Fremdenrechts-Experte Johannes Peyrl von der Arbeiterkammer Wien kritisiert, dass „im Bereich der Familienmigration keine substanziellen Änderungen geplant sind, insbesondere offenbar keine Abschaffung der Deutschkenntnisse vor Erstantragstellung und anderer Verfahrensanforderungen, die Familiennachzug erschweren“. Peyrl verweist darauf, dass Familienmigration die größte Form der Zuwanderung nach Österreich darstelle und kritisiert, dass die Normen „vielfach als Familiennachzugs-Abwehrregeln zu verstehen sind“. Peyrl formuliert die Notwendigkeit, „den gesamten Bereich der Familienmigration auf die Integrationstauglichkeit zu prüfen“ und er hält fest, dass es „enttäuschend ist, dass die vielfältigen Probleme bei der Familienmigration offenbar gar nicht angegangen werden sollen“.

Bewertung von Expert*innen: Durch die restriktive österreichische Gesetzeslage kommt es zu desintegrativ wirkenden Einschränkungen der Menschenrechte auf Familienleben und Eheschließung sowie des Kinderrechts auf beide Elternteile. Im türkis-grünen Regierungsprogramm vermissen Expert*innen Ansätze zur Stärkung dieser Menschen- und Kinderrechte.

7.8. Kein erweitertes Bleiberecht

→ Lücke im türkis-grünen Regierungsprogramm ←

Von mehreren Expert*innen wird auf das Fehlen von Bleiberechtsregelungen, die im Sinne einer vernunftgelenkten Migrationspolitik sinnvoll wären, hingewiesen. Damit sind Bleiberechtsregelungen für Fälle gemeint, in denen es aus Perspektive des österreichischen Staates ein Interesse am Verbleib in Österreich gibt oder zumindest kein Interesse an einer Außerlandesbringung.

Analyse: Kritik an dieser Leerstelle kommt etwa vom Asyl- und Migrationsexperten Christoph Riedl, der „Maßnahmen in Richtung eines vernunftgelenkten modernen Bleiberechts“ vermisst. Riedl weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass es Menschen gebe, bei denen es zwar rechtlich möglich sei, diese abzuschieben, aber unvernünftig und/oder menschenunwürdig. Als Beispiel für menschenunwürdige Abschiebefälle nennt Riedl „krebskranke Menschen im Endstadium, wo es darum geht, ein würdevolles Sterben zu ermöglichen“. In anderen Fällen gebe es auch ein ökonomisches Interesse des österreichischen Staates an Lösungen, so Riedl. Der Experte verweist auf den Fall einer Pflegeschülerin, die kurz vor dem Abschluss ihrer Ausbildung akut von einer Abschiebung bedroht sei. „Da greift sich jeder an den Kopf, wie verrückt wir eigentlich sind. Wenn wir diese Menschen so dringend brauchen, die die Ausbildung in Österreich schon absolviert haben und dann schmeißen wir die raus. Das ist wider jede Vernunft“, übt Riedl angesichts fehlender Bleiberechtsmaßnahmen der türkis-grünen Bundesregierung scharfe Kritik. Für Riedl wäre es vernünftig, unabhängig davon, unter welchem Titel jemand ursprünglich einmal ins Land gekommen ist, später trotzdem zu bewerten, ob es für diese Person eine Möglichkeit „geben könne oder müsse“, im Land zu bleiben. Das „sture Festhalten“ am Prinzip, dass es keinen Spurwechsel

zwischen den verschiedenen Aufenthaltstiteln geben dürfe, sei unvernünftig, so Riedl. Der Experte plädiert für Menschen, die bereits in Österreich leben, eine Inlandsantragsstellungen auf eine Rot-Weiß-Rot-Karte zu ermöglichen.
Gernot Mitter, Arbeiterkammer-Integrationsexperte, greift einmal mehr die Frage der jungen Asylsuchenden auf, die eine Lehre machen wollen oder bereits eine Lehre begonnen oder abgeschlossen haben. Mitter kritisiert nicht nur den inzwischen versperrten Zugang zur Lehre in Mangelberufen, sondern fordert auch eine Bleiberechtslösung für die Zeit während und auch nach der Lehre, damit Menschen, die in Österreich eine Ausbildung absolviert haben, das Land nicht verlassen müssen.

Bewertung von Expert*innen: Das Fehlen einer Bleiberechtslösung für Personen, die sich in Österreich – etwa in krankheitsbedingten – Härtesituationen befinden, oder die in Österreich eine Ausbildung absolviert haben, wird von Expert*innen als desintegrativ wirkende Leerstelle des türkis-grünen Regierungsprogramms identifiziert.

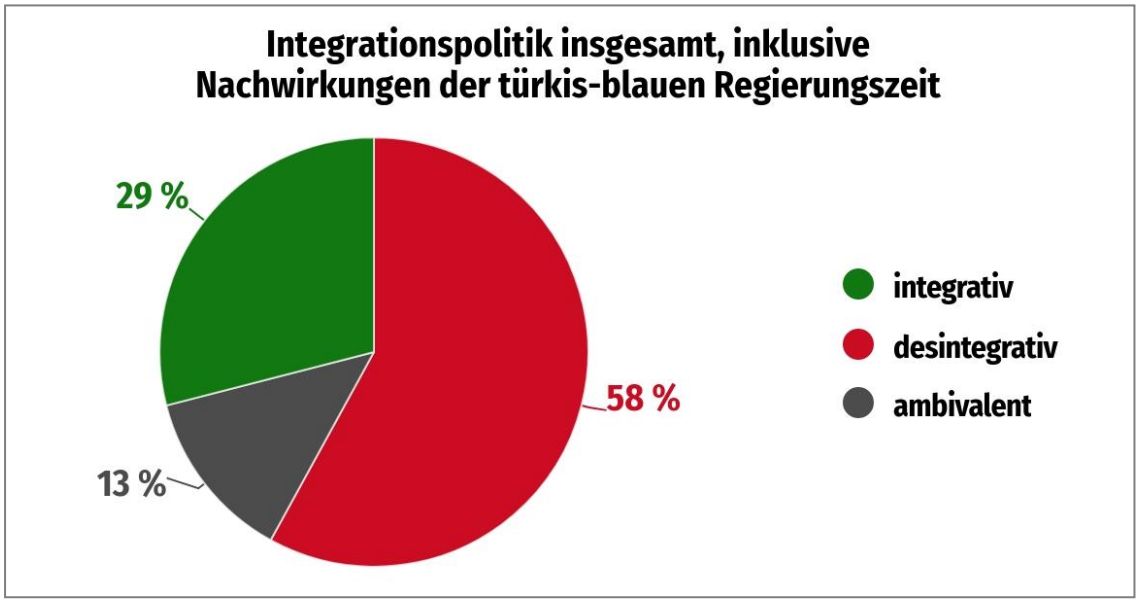
Zusammenfassende Bewertung zum Handlungsfeld „Rechtsstaat, Fremdenrecht & Aufenthaltssicherheit“:

Derzeit sei in den Bereichen Rechtsstaat, Fremdenrecht & Aufenthaltssicherheit laut Expert*innen großteils keine substanzielle Kehrtwende gegenüber der türkis-blauen Desintegrationspolitik erkennbar. Eine der wenigen als positiv bewerteten angekündigten Maßnahmen ist die Qualitätssteigerung im Dolmetsch- und Sachverständigenbereich, deren konkrete Umsetzung aber abzuwarten sei, so die Expert*innen.
Kritisiert wird unter anderem, dass die vorgeblich „umfassende Migrationsstrategie“ der türkis-grünen Bundesregierung bisher vor allem darin bestünde, die rechtlich ohnehin schon bestehende „Trennung von Zuwanderung und Asyl“ vorzutragen, ohne zu bedenken, dass Übergangsmöglichkeiten sinnvoll und nötig wären, etwa in Bezug auf Personen, die in Österreich eine Ausbildung absolviert haben oder deren Familienleben sich in Österreich verfestigt hat.
Sehr kritisch wird von Expert*innen auch die Ankündigung einer so genannten „Sicherungshaft“, also einer Haft ohne Tatbegehung, bewertet. Hier werde nicht nur ein massiver und mit der österreichischen Verfassung unvereinbarer Grundrechtseingriff vorgenommen, sondern dieser Eingriff habe auch Auswirkungen auf das Gesellschaftsklima, weil eine einzelne Gruppe damit stigmatisiert werde, so die Expert*innen. Dieser Kurs der Stigmatisierung und der Abwehr von Menschen schlage sich auch im Handeln der Fremdenrechtsbehörden und Teilen der Justiz nieder, so Expert*innen, die eine restriktiver werdende Rechtssprechungspraxis im Asyl- und Fremdenwesen konstatieren.
Was darüber hinaus fehle, sei ein von Menschenrechten, Menschenwürde und Vernunft gelenkter Zugang zur Schaffung von Aufenthaltssicherheit und Aufenthaltsperspektiven. Expert*innen vermissen Bleiberechtslösungen für Personen, die gesundheitlich beeinträchtigt sind. Ebenso wird das Fehlen eine Aufenthaltsperspektive für Personen, die sich in Ausbildungen bzw. Lehren befinden kritisiert.
Die angedachten verfahrenstechnischen Vereinfachungen im Bereich der Rot-Weiß-Rot-Karte werden von Fremdenrechts-Expert*innen großteils begrüßt, kritisiert werden die angedachte Senkung der Gehaltsgrenzen und die mangelnde Forcierung einer aktiveren und integrativeren Arbeitsmarkt- und Integrations-Politik unter Einbeziehung der Menschen, die bereits in Österreich leben.

RESÜMEE & FORDERUNGEN

Türkis-grüne Integrationspolitik auf dem Prüfstand
In diesem Bericht dokumentieren und analysieren 28 Expertinnen und Experten die Integrationspolitik der am 7. Jänner 2020 angelobten Bundesregierung aus ÖVP und Grünen. Die Analyse umfasst die integrationspolitischen Ankündigungen der türkis-grünen Bundesregierung, die fortgesetzten Lücken in der Integrationspolitik sowie die desintegrativen Nachwirkungen der türkis-blauen Regierungsarbeit. Insgesamt wurden 48 integrationspolitische Punkte und Maßnahmen (28 Ankündigungen von Türkis-Grün, 14 gravierende Lücken des aktuellen Regierungsprogramms sowie sechs markante Nachwirkungen der türkis-blauen Regierungszeit) identifiziert und hinsichtlich ihrer integrativen, desintegrativen oder ambivalenten Wirkung bewertet.

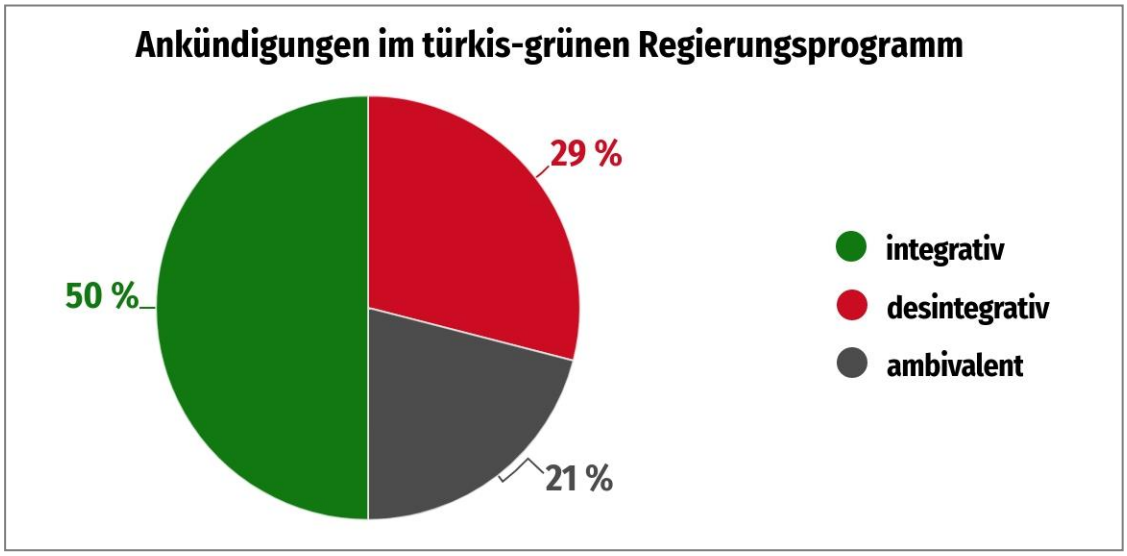
Integrationspolitik insgesamt überwiegend desintegrativ
Nimmt man alle 48 Ankündigungen, Nachwirkungen und Lücken zusammen, so fällt die Beurteilung der Expertinnen und Experten überwiegend negativ aus: 58 Prozent (28)[15] der untersuchten Punkte und Maßnahmen werden als großteils oder gänzlich desintegrativ bewertet, 29 Prozent (14) als großteils oder gänzlich integrativ und 13 Prozent (6) als ambivalent (mit sowohl integrativen als auch desintegrativen Aspekten).



Grafik 1: Prozentanteil der integrativen, desintegrativen und ambivalenten integrationspolitischen Ankündigungen und Lücken der türkis-grünen Bundesregierung sowie Nachwirkungen der türkis-blauen Regierungszeit

Ankündigungen im aktuellen Regierungsprogramm mehrheitlich integrativ
Blendet man die Nachwirkungen der türkis-blauen Regierungszeit und die teilweise gravierenden Lücken im türkis-grünen Regierungsprogramm aus und analysiert ausschließlich die 28 integrationspolitischen Ankündigungen von Türkis-Grün, dann ergibt sich ein positiveres Bild: 50 Prozent (14) der angekündigten Maßnahmen werden von den Expertinnen und Experten als großteils oder gänzlich integrativ beurteilt, 29 Prozent (8) als großteils oder gänzlich desintegrativ und 21 Prozent (6) als ambivalent.

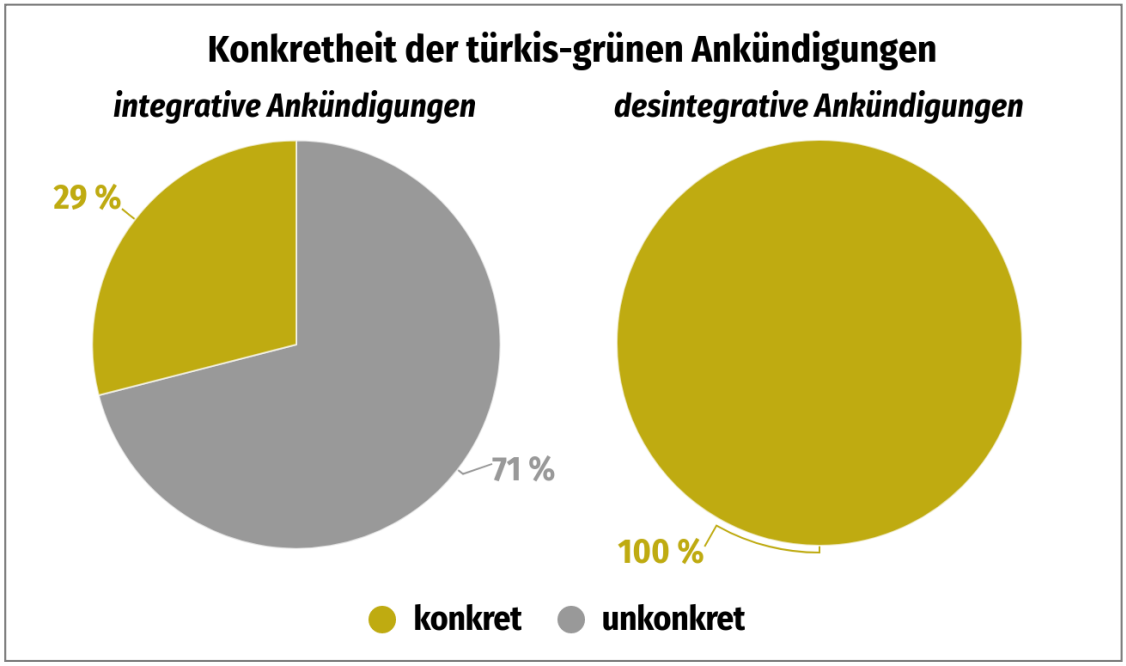
[15] In Klammer der Wert in absoluten Zahlen.



Grafik 2: Prozentanteil der integrativen, desintegrativen und ambivalenten integrationspolitischen Ankündigungen im türkis-grünen Regierungsprogramm

Integrative Ankündigungen zu drei Vierteln unkonkret

Ein wichtiger Aspekt in der Analyse des türkis-grünen Regierungsprogramms ist die Konkretheit bzw. Unkonkretheit der Ankündigungen. Diese ist entscheidend für die Umsetzungschancen der Maßnahmen. Insgesamt wurden von den Expertinnen und Experten 57 Prozent (16) der türkis-grünen Ankündigungen als konkret und 43 Prozent (12) als unkonkret beurteilt. Bemerkenswert ist, dass von den 14 Ankündigungen des türkis-grünen Regierungsprogramms, die als großteils oder gänzlich integrativ eingestuft wurden, fast drei Viertel (71 Prozent) als unkonkret beurteilt wurden. Anders bei den acht als großteils oder gänzlich desintegrativ bewerteten Ankündigungen, von denen alle als konkret eingestuft wurden.



Grafik 3: Bewertung der Konkretheit der integrativen und desintegrativen Ankündigungen im türkis-grünen Regierungsprogramm

- Integrativ und konkret: Zu den von den Expert*innen als integrativ und konkret bewerteten Ankündigungen zählen die Schaffung einer eigenen Behörde für Misshandlungsvorwürfe gegen die Polizei**,** Mehrsprachigkeit als Kriterium im Pädagogikbereich sowie bei Rekrutierungen bei der Polizei, das Starten einer Ausbildungsoffensive zu Deutsch als Zweitsprache und die Stärkung von Gewaltschutz für Frauen in Integrationskontext.

- Integrativ und unkonkret: Zu den von den Expert*innen als integrativ und unkonkret bewerteten Ankündigungen zählen das Erstellen eines Nationalen Aktionsplans gegen Rassismus und Diskriminierung**,** Rechtsextremismusprävention im Bildungsbereich, Schutz vor Hass im Netz, ein verbessertes Deutschkursangebot, verstärkter Fokus auf Integration von Frauen, der Ausbau der Schulsozialarbeit und Fokus auf Schulen mit besonderen Herausforderungen, das Stärken von Diversitätskompetenz in Gesundheitssystem und Verwaltung, die Beschleunigung von Asylverfahren, Verbesserungen für geflüchtete Minderjährige sowie Verbesserungen bei der Sachverständigen- und Dolmetschqualität.

- Desintegrativ und konkret: Zu den von den Expert*innen als desintegrativ und konkret bewerteten Ankündigungen im türkis-grünen Regierungsprogramm zählen die Beibehaltung der separierten Deutschklassen, die Fortführung der schulischen Frühselektion, das Ausweiten des Kopftuchverbots an Schulen, das Verschärfen des Sanktionierens der Verletzung elterlicher Pflichten, die Verstaatlichung der Rechtsberatung für Asylsuchende, das Isolieren von Asylsuchenden, das Schaffen einer Haft ohne Tatbegehung sowie das Stärken des Österreichischen Integrationsfonds als „zentrale Drehscheibe“ im Sprachbereich. Als desintegrativ und konkret werden auch die Nachwirkungen der türkis-blauen Regierungszeit eingestuft, wie die Verschärfung der Einbürgerungs-Bestimmungen, die Einschränkung des Deutschkursangebots für Asylsuchende, die teils gravierenden Sozialkürzungen, die Zugangsbeschränkungen zum gemeinnützigen Wohnbau für Drittstaatsangehörige, der Diskurs der Abwehr von Schutzsuchenden, die Verschärfung des Integrationsausschlusses von Asylsuchenden sowie die Dominanz der Abwehr-Perspektive bei Fremdenrechtsbehörden. Weiters als desintegrativ und konkret werden die integrationspolitischen Lücken des türkis-grünen Regierungsprogrammes eingestuft, wie die fehlende Wertschätzung für Minderheiten, das Fehlen einer Reform des Einbürgerungsrechts, die mangelhafte Stärkung des Diskriminierungsschutzes, die weitgehend ignorierte Ressource Mehrsprachigkeit, die fehlenden Maßnahmen gegen die Dequalifikation von Migrant*innen, das Fehlen von Offensiven bei Ganztagesschulen und Schulautonomie, die fehlenden integrativen Maßnahmen im Wohnbereich, die fehlenden Verbesserungen bei der Grundversorgung, die fehlende Entwirrung des „Fremdenrechts-Dschungels“, das Fehlen eines erweiterten Bleiberechts für Personen, die bereits in Österreich Fuß gefasst haben, sowie das Fehlen einer Stärkung des Menschenrechts auf Familien- und Privatleben.

- Ambivalent: Zu den von den Expert*innen als ambivalent bewerteten Maßnahmen zählen das Schaffen einer neuen Dokumentationsstelle für religiös motivierten politischen Extremismus, das Fördern der „arbeitsmarktpolitischen Mobilität“ von Asylberechtigten, die stärkere Kontrolle ausschließlich des islamischen Religionsunterrichts, die angekündigte „Fachkräfteoffensive“ durch Erleichterungen bei der Rot-Weiß-Rot-Karte, die Vermittlung von „Werten & Orientierung“ und das Entwickeln einer „umfassenden Migrationsstrategie“.

Zug in Richtung Desintegrationspolitik eingebremst, aber nicht gewendet

Das Gesamtresümee des vorliegenden Expert*innen-Berichts zur Integrationspolitik der aktuellen Bundesregierung hängt stark davon ab, ob ausschließlich die türkis-grünen Ankündigungen analysiert werden oder ob auch die Lücken im türkis-grünen Regierungsprogramm sowie die

Nachwirkungen von Türkis-Blau in die Analyse mit einbezogen werden. Während die türkis-grünen Ankündigungen von einem Überhang an integrativen Maßnahmen geprägt sind, ergibt sich unter Miteinbeziehung der markanten Lücken und gravierenden türkis-blauen Nachwirkungen ein deutlicher Überhang an desintegrativen Punkten und Maßnahmen, die die derzeitige Politik prägen. Darüber hinaus zeigt die Analyse der Expertinnen und Experten, dass die als desintegrativ bewerteten Punkte und Maßnahmen sehr konkret sind, während ein großer Teil der als integrativ bewerteten Ankündigungen demgegenüber vergleichsweise vage und unkonkret ist – und damit auch geringere Umsetzungschancen hat.

Aus Sicht von SOS Mitmensch lässt sich ein vollständiges Bild der österreichischen Integrationspolitik nur unter Berücksichtigung von sowohl türkis-grünen Ankündigungen als auch bestehenden Lücken und türkis-blauen Nachwirkungen zeichnen. Dieses von den Expertinnen und Experten gezeichnete vollständige Bild zeigt, dass die Wende in Richtung „Rückkehr der Integrationspolitik“ noch nicht vollzogen wurde. Weniger als ein Drittel der Maßnahmen, die aktuell wirksam oder angekündigt sind, wird von Expertinnen und Experten als integrativ beurteilt. Demgegenüber wird mehr als die Hälfte der aktuell wirksamen Politik als desintegrativ beurteilt. Damit ergibt sich zwar eine Verbesserung gegenüber der Situation unter der türkis-blauen Bundesregierung, wo fast drei Viertel der Maßnahmen desintegrativ waren, doch der Zug in Richtung Desintegrationspolitik wurde bislang lediglich eingebremst, nicht jedoch gewendet. Dort, wo neue, positive Weichenstellungen angekündigt wurden, sind diese vielfach zu lückenhaft und unkonkret, um als echte Trendwende bewertet zu werden.

Acht Forderungen von SOS Mitmensch für wirksame Integrationspolitik

Um eine Wende zurück zu einer wirksamen Integrationspolitik zu erreichen, müssten eine Reihe an Handlungen gesetzt und Maßnahmen in Angriff genommen werden. In vielen Bereichen fehlt es jedoch an einer strukturierten und früh ansetzenden Integrationspolitik auf Grundlage von Expert*innen-Vorschlägen. SOS Mitmensch leitet daher folgende acht Forderungen aus der vorliegenden Analyse der Expertinnen und Experten ab:

- Sämtliche von den 28 Expertinnen und Experten als integrativ bewerteten türkis-grünen Ankündigungen sollten von der Bundesregierung hinsichtlich Zeitablauf und Budgetierung konkretisiert und möglichst rasch tatsächlich umgesetzt werden.
- Demgegenüber sollten die von den Expertinnen und Experten als desintegrativ bewerteten Ankündigungen überdacht und nicht oder zumindest nicht in der geplanten Form umgesetzt werden.
- Gleiches gilt für die als ambivalent bewerteten Ankündigungen, die hinsichtlich ihrer negativen desintegrativen Aspekte überarbeitet werden sollten.
- Betreffend der identifizierten gravierenden integrationspolitischen Lücken im türkis-grünen Regierungsprogramm sollten die Empfehlungen der Expertinnen und Experten von der Bundesregierung aufgenommen und umgesetzt werden.
- Den desintegrativen Nachwirkungen der türkis-blauen Regierungszeit sollte mit den von den Expertinnen und Experten empfohlenen Maßnahmen rasch entgegengesteuert werden.
- Österreich braucht eine wesentlich strukturiertere und viel früher ansetzende Integrationspolitik, deren Planung und Durchführung gemeinsam mit Expertinnen und Experten stattfinden sollte.
- Oberstes Ziel von integrationspolitischen Maßnahmen und Programmen sollte sein, für Menschen, die neu nach Österreich kommen oder schon hier leben, Chancen und Perspektiven zu schaffen. Das Ankommen, Zurechtkommen und ein geordnetes und sicheres Leben sollten ermöglicht werden.

- Alle in Österreich lebenden Menschen sollten sich als Teil unserer Gesellschaft fühlen können und die Möglichkeit haben, am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen. Nur dann können Desintegration, prekäre Lebensumstände, fehlende Zugehörigkeit, Ausgrenzung, Diskriminierung, Abschottung, das Abrutschen in Kriminalität und das Entstehen von tiefgreifenden gesellschaftlichen Konflikten verhindert werden.

Neue Herausforderungen durch Coronavirus-Krise
Die oben genannten integrationspolitischen Herausforderungen werden durch die Coronavirus-Krise nochmals verschärft. Diese Krise, deren volles Ausmaß noch nicht absehbar ist, droht positive Entwicklungen der letzten Jahre, etwa im Bereich der Arbeitsmarktintegration, zunichtezumachen. Bei der Bewältigung der Folgen der Coronavirus-Krise kommt der Zivilgesellschaft und Integrations-Expert*innen nicht nur die Rolle des kritischen Beobachters zu. Es geht auch darum, integratives Know-How bereitzustellen, desintegrativen Entwicklungen aktiv entgegenzuwirken und viel Überzeugungsarbeit zu leisten. Zu all dem will der vorliegende Bericht einen Beitrag leisten.

Weitere Informationen: www.sosmitmensch.at