



universität
wien

DIPLOMARBEIT

Akteurslandschaft, Interaktionsprozesse und der
Umgang mit Wissen in der Gestaltung der
österreichischen Einbürgerungspolitik

Verfasserin

Julia Schwaiger

angestrebter akademischer Grad

Magistra (Mag.)

Wien, 2014

Studienkennzahl lt. Studienblatt: A 057 390

Studienrichtung lt. Studienblatt: Individuelles Diplomstudium Internationale Entwicklung

Betreuerin: Dr. Maren Borkert

Für meine Eltern,

Madlen & Flo

DANKSAGUNG

Danke Mama und Papa – für alles! Ich danke euch unendlich für euer bedingungsloses für-mich-dar-Sein, eure immerwährende Unterstützung, euer Urvertrauen in die Welt und mich, für alles was ihr mir mitgegeben habt im Leben und für den Reichramingbach!

Danke Madlen, mein Schwesternherz, dafür dass du so eine schöne Seele hast und so ein herzensguter Knödel bist. Danke, dass du immer für mich da bist.

Danke Flo, dass du mit so viel Liebe an meiner Seite stehst und mit mir diese Phase meines Lebens durchschritten hast. Danke für all die Kraft und Energie, das Mitfühlen, die großartigen Momente, das mit-mir-Sein und den unendlichen Spaß, der es mir leichter gemacht hat. Ich liebe dich sehr!

Ich danke auch meinen lieben Verwandten, wunderbaren Freunden und Freundinnen und dem gesamten Ennstaler Clan dafür, dass ihr mein Leben so sehr bereichert und mir viel kostbare Kraft während dieser Arbeit gegeben habt! Danke fürs Mitfeiern, Pushen, Trösten, Lachen, Helfen, Inspirieren, Ablenken mit Klettertagen und für gebackenen Karfiol und die richtige Platte zur richtigen Zeit.

Ein besonderer Dank gilt auch meinen InterviewpartnerInnen, die sich die Zeit für spannende Gespräche nahmen und maßgeblich zum Gelingen der empirischen Forschung beitrugen.

INHALTSVERZEICHNIS

Abbildungsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis

1. Einleitung.....	11
2. Theoretische Grundlagen.....	18
2.1. Migrationstheoretische Grundlagen	18
2.1.1. Grundlegende Sichtweisen auf die Entstehung von Migration	19
2.1.2. Grundlegende Sichtweisen auf die Stabilisierung von Migration	23
2.1.3. Der <i>multilevel governance</i> -Ansatz im <i>migration policy making</i>	27
2.2. Integrationstheoretische Grundlagen.....	29
2.2.1. Sozialintegration und Systemintegration.....	30
2.2.1. Das Assimilationskonzept nach Hartmut Esser.....	32
2.2.2. Der konzeptionelle Rahmen zu <i>Integration</i> nach Ager und Strang.....	34
2.3. Zum Umgang mit Wissen in der Migrationspolitik	37
3. Integration und Einbürgerung in Österreich.....	51
3.1. Die Entwicklung der Migrations- und Integrationspolitik in Österreich	51
3.2. Der Erwerb der Staatsbürgerschaft in Österreich: Gesetze und Paradigmen.....	55
3.3. Zum Verständnis von Integration und Einbürgerung auf politischer Ebene.....	60
4. Methodische Herangehensweise	63
4.1. Forschungsleitfragen	63
4.2. Das ExpertInnen-Interview als Erhebungsmethode	63
4.3. Grounded Theory als Auswertungsmethode	66
5. Ergebnisse der empirischen Forschung.....	69
5.1. Die Akteurslandschaft in der österreichischen Einbürgerungspolitik	72
5.1.1. Das administrativ-politische System	72
5.1.2. Die Wissenschaft	88
5.1.3. Die Zivilgesellschaft	95
5.2. Die Interaktionsprozesse in der österreichischen Einbürgerungspolitik	97
5.2.1. Fehlende ExpertInnengremien zu Einbürgerung	99
5.2.2. Interaktionsformen.....	104
5.3. Motive und Argumente der Politik für das restriktive Einbürgerungsrecht	111
5.3.1. Wählerstimmen als Antrieb	111

5.3.2.	Verhinderung der „Einwanderung ins Sozialsystem“	112
5.3.3.	„Harmonisierung“ mit dem Fremdenrecht	113
5.3.4.	Konformität mit EU-Trend zu rechtlichen Restriktionen	114
5.4.	Die Rolle von Wissen und ExpertInnen in der Einbürgerungspolitik.....	114
5.4.1.	Wissensbestände zu konkreten einbürgerungspolitischen Kontroversen	115
5.4.2.	Das BMI als autonomer Wissensproduzent und Wissensautorität	119
5.4.3.	Statistiken statt Studien	122
5.4.4.	Unterschiedliche Relevanzsysteme für „Expertise“	123
5.4.5.	Das Machtgefälle zwischen unterschiedlichen Expertisen.....	124
5.4.6.	Nationale Studien	125
5.4.7.	Internationale Studien.....	126
6.	Analyse: Zum (Nicht-)Gebrauch von Wissen in der Einbürgerungspolitik	130
6.1.	Wissensgebrauch durch das BMI	134
6.2.	Indikatoren für die Wahl des Wissensgebrauchs durch das BMI.....	141
7.	Conclusio und Ausblick.....	145
8.	Literaturverzeichnis	149
9.	Anhang.....	156
9.1.	Zusammenfassung	156
9.2.	Abstract	157
9.3.	Interviewleitfaden.....	158
9.4.	Curriculum Vitae.....	161

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1:	Hauptdomänen der Integration nach Ager & Strang (2008)	36
Abb. 2:	Wissensgebrauch aufgrund verschiedener Konditionen nach Boswell (2009)	47
Abb. 3:	Indikatoren für die verschiedenen Wissensfunktionen nach Boswell (2009)	50
Abb. 4:	MIPEX Netzgrafik Österreich 2010	58
Abb. 5:	Einbürgerungen in Österreich nach Staatsangehörigkeit	60
Abb. 6:	InterviewpartnerInnen bei den ExpertInnen-Interviews.....	65
Abb. 7:	„Der Kodier-Prozess“ nach Strauss & Corbin (1990, 1996).....	68
Abb. 8:	Wissensgebrauch durch das BMI im Politikfeld Einbürgerung.....	140
Abb. 9:	Indikatoren für die Wahl des Wissensgebrauchs durch das BMI	144

Abkürzungsverzeichnis

Abb.	Abbildung
AK	Arbeiterkammer
BIM	Boltzmann Institut für Menschenrechte
BMASK	Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
BMI	Bundesministerium für Inneres (in der Alltagssprache: Innenministerium)
EMIS	Europäische Migrations- und Integrationsstudien
EMISCO	European Muslim Initiative for Social Cohesion
EMN	Europäisches Migrationsnetzwerk
EU	Europäische Union
EUDO	European Union Observatory on Democracy
EUI	European University Institute
FPÖ	Freiheitliche Partei Österreichs
GER	Gemeinsamer Europäischer Referenzrahmen für Sprachen
GGP	Gemeinsame Grundprinzipien (für die Politik der Integration von Einwanderern in der EU)
ICMPD	International Centre for Migration Policy Development
IMISCOE	International Migration, Integration and Social Cohesion
INTEC	Integration and Naturalisation tests: the new way to European Citizenship
IP	InterviewpartnerIn
IOM	International Organization for Migration
IV	Industriellenvereinigung; oder: Integrationsvereinbarung
KMI	Kommission für Migrations- und Integrationsforschung
MA 17	Magistrat der Stadt Wien für Integration und Diversität
MA 35	Magistrat der Stadt Wien für Einwanderung, Staatsbürgerschaft, Standesamt
MIPEX	Migrant Integration Policy Index
NAP	Nationaler Aktionsplan für Integration
NATAC	The acquisition of nationality in EU Member States: rules, practices and quantitative developments
NGO	Non-governmental Organisation
NKP	Nationaler Kontaktpunkt
NPO	Non-profit Organisation
ÖAW	Österreichische Akademie der Wissenschaften
ÖDAF	Österreichischer Verband für Deutsch als Fremd- und Zweitsprache
ÖVP	Österreichische Volkspartei
SPÖ	Sozialdemokratische Partei Österreichs
StbG	Staatsbürgerschaftsgesetz
VA	Volksanwaltschaft
WKO	Wirtschaftskammern Österreichs
(2s)	zwei Sekunden Sprechpause in direktem Interview-Zitat

1. Einleitung

Die Regeln fürs Österreicherwerden sind derzeit in Diskussion, eine Novelle des Staatsbürgerschaftsgesetzes, die bereits im Juli [2013] in Kraft treten soll, wird als Regierungsvorlage vorbereitet. In diesen geregelten politischen Entscheidungsablauf platzt nun ein Erkenntnis des Verfassungsgerichtshof, das laut Rechtsexperten sowie Stimmen aus der SPÖ und von den Grünen einen Teil der geplanten Änderungen schon im Vorhinein überholt. [...] Konkret geht es um die Selbsterhaltungsfähigkeit, die ein Ausländer über Jahre vorweisen muss, um eingebürgert zu werden: eine von vielen Bedingungen. Laut aktuellem Stand muss eine Person dazu pro Monat 837,63 netto plus Teile der Miete verdienen: ein Einkommen, auf das zum Beispiel 40 Prozent aller weiblichen Angestellten nicht kommt. Ist das Verdienst bei einem Einbürgerungswerber zu niedrig oder stammt es aus Sozialhilfe, so gilt der Lebensunterhalt als nicht gesichert. Nach der derzeitigen Rechtslage besteht dann keinerlei Chance auf den österreichischen Pass. (Brickner 2013: 9)

Dieser Ausschnitt aus einem Zeitungsartikel zum Thema Einbürgerung in Österreich bezieht sich auf die jüngste Staatsbürgerschaftsrechtsnovelle, die im Jahr 2013 in Kraft trat. Eine große mediale Diskussion gab es dazu nicht. Hinter den Kulissen kam hingegen sehr wohl scharfe Kritik von integrationspolitisch engagierten Akteuren an dem restriktiven Gesetzesentwurf. Fernab der medialen Öffentlichkeit debattiert eine kleine Gruppe von Fachleuten in zum Teil vehementen Anstrengungen über die Frage, die den Kern der Gesellschaft berührt – wer zu Österreich gehören darf und wer nicht.

Was ist jedoch die politische Funktion derartiger Inszenierungen von Zugehörigkeit? Gesellschaften sind bis heute nationalstaatlich organisiert. In einer Welt von Nationalstaaten ist die Staatsbürgerschaft ein für das Leben zentraler Rechtsstatus. Hannah Arendt hat das treffend als das „Recht, Rechte zu haben“ (Arendt 2001: 614) bezeichnet.

Vor diesem Hintergrund befasst sich die vorliegende Arbeit mit dem Politikfeld Einbürgerung als politisch-rechtlicher Dimension der österreichischen Integrationspolitik. Untersucht werden Akteure der Einbürgerungspolitik, aktuelle Debatten und der Umgang mit ExpertInnen-Wissen in der Politikgestaltung.

Da Einbürgerung den Akt der rechtlich vollständigen Gleichstellung von Zugewanderten mit ÖsterreichInnen darstellt, gilt sie als wichtige Dimension staatlicher Integrationspolitik. Erst mit der Fremdenrechtsnovelle 1998 wurde die Staatsbürgerschaft jedoch als Thema in Österreich politisiert und mit dem Migrations-Integrations-Nexus in Verbindung gebracht. ExpertInnen kritisieren den gegenwärtig restriktiven Charakter des österreichischen Einbürgerungsrechts. Das österreichische „Einbürgerungsverfahren gehört EU-weit zu den riskantesten und teuersten.“ (Huddleston et al. 2011: 129) Die Einbürgerungsmöglichkeiten werden als „[t]endenziell ungünstig“ (vgl. Huddleston et al. 2011: 23) bewertet, wobei Österreich im direkten Vergleich mit dreißig anderen EU-Staaten den 28. Platz belegt (vgl. ebd.), was als einem erfolgreichen

Integrationsprozess zuwiderlaufend kritisiert werden kann. Die Frage, inwiefern entsprechend kritische Expertisen in politischen Entscheidungsprozessen Niederschlag finden, ist Gegenstand vorliegender Untersuchung. Vor allem in den Bereichen Migrations- und Zuwanderungspolitik, die in vielen europäischen Ländern durch eine restriktive politische Linie und strenge Gesetze gekennzeichnet sind und in denen oft menschenrechtliche Gratwanderungen vollzogen werden, drängt sich die Vermutung auf, dass ExpertInnen-Wissen den politischen Verantwortungsträgern des Öfteren als Schutzschild dient, mit dem sie ihre Entscheidungen legitimieren. Ob und inwiefern dies für die österreichische Einbürgerungspolitik zutrifft, wird für den Zeitraum der Jahre 1999 bis 2012, einem Jahrzehnt restiktiver Staatsbürgerschaftsrechtsnovellen, untersucht.

ZUM FORSCHUNGSSTAND

Da mit Einbürgerung die Verleihung der Staatsbürgerschaft gemeint ist, soll an dieser Stelle eine Definition des Staatsbürgerschaftsbegriffs vorgenommen werden. Unterschieden werden muss zwischen *Staatsbürgerschaft* (im Englischen *citizenship*) und *Staatsangehörigkeit* (im Englischen *nationality*). (vgl. Reichel 2010: 9) Staatsbürgerschaft kann als das rechtliche Verhältnis der Zugehörigkeit einer Person zu einem Staat, Staatsangehörigkeit als die generelle Zugehörigkeit zu einem solchen gesehen werden. (vgl. Fessler et al. 2006: 17) Fessler et al. definieren dabei Staatsbürgerschaft in ihrer rechtlichen Dimension folgendermaßen:

Unter **Staatsbürgerschaft** versteht man das Rechtsverhältnis der Zugehörigkeit eines Menschen zu einem bestimmten Staat (**Staatsbürgerschaft im formellen Sinn**). Die Staatsbürgerschaft ist begrifflich vom Staatsgebiet unabhängig, denn wie nicht jede Einwohnerin eines Staats diesem angehört, so können andererseits die Angehörigen eines Staats auch außerhalb seines Gebiets leben. Der Inhalt der Staatsbürgerschaft wird bestimmt durch eine Reihe von Rechten und Pflichten (Grund- und Freiheitsrechte, Schutz im Ausland, Wahlrecht, Wehrpflicht, Schöffenpflicht), die ausschließlich der Staatsbürgerin gegenüber dem Staat, dem sie angehört, zustehen bzw. [sic!] auferlegt sind (**Staatsbürgerschaft im materiellen Sinn**). (ebd., Hervorhebungen im Original)

Ist jemand nicht im Besitz der Staatsbürgerschaft, so wird er oder sie innerhalb der österreichischen Rechtsordnung mit dem Terminus *Fremder* bzw. *Fremde* bezeichnet. Dies können Angehörige anderer Staaten, Staatenlose oder auch Personen ungeklärter Staatsangehörigkeit sein. (vgl. Fessler et al. 2006: 17f) Wie Reichel zu bedenken gibt, kann der Begriff der Staatsbürgerschaft nicht nur als rechtliche Kategorie diskutiert werden, da er mit sozio-politischen Phänomenen in wechselseitiger Beeinflussung steht und daher aus politikwissenschaftlicher Perspektive zusätzlich die Dimension der Partizipation am gesellschafts-politischen Leben von Bedeutung ist. (vgl. Reichel 2010: 9f)

Ein sicherer Aufenthaltsstatus verhilft langansässigen ZuwanderInnen bzw. Drittstaatsangehörigen zwar zu diversen sozialen und Arbeitsmarkt-Rechten, nicht aber zu manchen fundamentalen politischen Rechten, welche an den Staatsbürgerschaftsstatus gekoppelt sind. Diese Schichtung von Rechten kennt man in den Geistes- und Sozialwissenschaften als *differentielle* bzw. *interne*

Exklusion. (vgl. Ataç & Rosenberger 2013b: 39) Auch ein ethnisch-nationales Konzept von Staatsbürgerschaft wirkt nach innen, also in die Gesellschaft „hinein“, ausgrenzend, da nur vollständige Mitglieder in den Genuss aller Privilegien und Rechte kommen. Die Staatsbürgerschaft vereint dabei ökonomische, soziale, politische und aufenthaltssichernde Rechtsdimensionen in sich, die in einem reziproken Verhältnis stehen. (vgl. Ataç & Rosenberger 2013b: 40) Weitgehend wird die Dimension der politischen Rechte als Herzstück der Staatsbürgerschaft gesehen, was mit der Subdimension Wahlrecht zusammenhängt, welches zur Teilnahme an der öffentlichen Willensbildung und zu Gestaltungsmacht verhilft. (vgl. Ataç & Rosenberger 2013b: 48)

Das Staatsbürgerschaftsthema wurde in Europa erst in den 1980er Jahren ein Gegenstand der Migrationsforschung. Den Grund dafür, weshalb es vorher wenig Verbindungspunkte zwischen dem Staatsbürgerschaftsrecht mit dem Migrationsphänomen gab, sieht Bauböck in der Tatsache, dass der überwiegende Teil der Zugewanderten ursprünglich als „Gastarbeiter“ aus dem europäischen Süden angeworben wurde und man davon ausging, dass es sich um einen temporären Aufenthalt handeln würde, nicht um langfristige Wohnbürgerschaft. Doch die sich entwickelnde Migrationsdynamik, die in den westeuropäischen Staaten verschiedene politische Entwicklungen zur Folge hatte, regte oftmals auch ein inklusiveres Konzept von Staatsbürgerschaft an. Die Niederlassungen und der verstärkte Familiennachzug machten die ursprünglichen „Gastländer“ zu „Einwanderungsländern“. (vgl. Bauböck 2006: 9; Bauböck & Perchinig 2003: 8) Genau an diesem Punkt begann also eine Verflechtung der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit Migration und Staatsbürgerschaft.

In der jüngeren Geschichte der Sozialwissenschaften entwickelten sich Perspektiven, welche die sozialen Implikationen staatlicher Einbürgerungspolitik hervorheben: in diesem Zusammenhang sind die Veröffentlichungen des transdisziplinären Exzellenz-Netzwerk „*International Migration, Integration and Social Cohesion (IMISCOE)*“ zu nennen, in dem u.a. Rainer Bauböck seit der Gründung im Jahr 2004 zu Themen der Migration und politischen Integration im europäischen Vergleich forscht. (vgl. Bauböck 2006) In dem IMISCOE-Report „*Migration and Citizenship. Legal Status, Rights and Political Participation*“ aus dem Jahr 2006 werden Konzepte und Kontroversen zu Staatsbürgerschaft aus europäischen Ländern, nationale Zugänge zu Staatsbürgerschaft, die EU-Unionsbürgerschaft und die politische Dimension der Mobilisierung, Partizipation und Repräsentation von ZuwanderInnen im Laufe der Ländergeschichten dargelegt. (vgl. Bauböck 2006) Das selbsternannte Ziel bestand darin WissenschaftlerInnen, die zu politischen Partizipationsstrukturen für ImmigrantInnen forschen, mit solchen, die nationale

Staatsbürgerschaftspolitiken vergleichen, kooperieren zu lassen. (vgl. Bauböck 2006: 10ff) Dieser transdisziplinäre Charakter der Forschung und der Wunsch, mit politischen GestalterInnen in einen Dialog zu treten (vgl. Bauböck 2006: 13), scheint innovativ im Bereich Migration und Staatsbürgerschaft zu sein.

„**NATAC** – The acquisition of nationality in EU Member States: rules, practices and quantitative developments“ war eine herausragende vergleichende Studie des IMISCOE-Netzwerks aus dem Jahr 2004/05 über die fünfzehn „alten“ EU-Mitgliedsstaaten, in dem es um den Erwerb und Verlust der Staatsbürgerschaft aufgrund der länderspezifischen Regelsysteme ging. (vgl. IMISCOE 2013) Während es in der jüngeren akademischen Debatte eine starke Strömung gibt, die den Staatsbürgerschaftstitel als zunehmend entwertet begreift, kommen Perchinig und Bauböck (2006) im Zuge der NATAC-Forschung zu dem Ergebnis, dass sich die politische Debatte um die Staatsbürgerschaftsfrage seit den 1990ern aufreibe und zu einem heiß umkämpften Terrain in vielen EU-Staaten entwickle. (vgl. Perchinig & Bauböck 2006: 12f) Einen offensichtlichen Grund dafür sehen sie in der wachsenden Bedeutung des Zusammenhangs zwischen Zuwanderung und Einbürgerung, „which has profoundly affected traditional conceptions of national membership and belonging.“ (Perchinig & Bauböck 2006: 13) Der Aspekt der Verschmelzung von Zuwanderungs- und Einbürgerungsrechten in europäischen Staaten und damit verbundene Zugehörigkeitskonzepte sind spannende Punkte, die anregend für die Beschäftigung mit dem Themenfeld Staatsbürgerschaft in konkreten nationalen Kontexten wirken. Die im Kontext der NATAC-Studie gewonnene Erkenntnis, dass die Staatsbürgerschaftsfrage für Nationalstaaten erstens zunehmend an Brisanz gewinnt (vgl. Perchinig & Bauböck 2006: 12) und dort zweitens vorrangig die Verwaltungsapparate der Politik für Gesetzgebung und -vollzug zuständig sind (vgl. Perchinig & Bauböck 2006: 16), wirkt richtungsweisend für vorliegende qualitative Untersuchung.

Als Teil der jüngeren Citizenship-Debatte kann die Forschung des Exzellenz-Netzwerks „**EUDO Observatory on Citizenship**“ gelten, die seit Jänner 2009 am *Robert Schuman Centre* am *European University Institute* (EUI) in Florenz durchgeführt wird. (vgl. EUDO Observatory on Citizenship 2013c) Dem Projektziel entsprechend wäre *EUDO Citizenship* genau für jene Akteure, deren Zusammenspiel in dieser Arbeit untersucht wird, eine fruchtbare Quelle: „Our goal is to provide academics, governments, international organisations and NPOs with information for research and evidence-based evaluation of public policies.“ (EUDO Observatory on Citizenship 2013c) Das Netzwerk stellt eine umfangreiche Datenbank über europäische Länder zu nationalen Einbürgerungsrechten, Staatsbürgerschaftsstatistiken, etc. zur Verfügung und möchte erklären wie Staaten darüber bestimmen wer StaatsbürgerIn sein darf. (vgl. EUDO Observatory on Citizenship 2013b) Gefragt wird etwa wie stark potentiell Einzubürgernde von staatlicher Seite zu einer

Antragstellung ermutigt werden und wie schwierig es ist den Nachweis über die Erfüllung der rechtlichen Konditionen zu erbringen. (vgl. EUDO Observatory on Citizenship 2013a)

Auch die alle zwei Jahre erscheinende Studie „**Migrant Integration Policy Index (MIPEX)**“, die seit 2004 existiert und vom *British Council* und der *Migration Policy Group* geleitet wird, erfasst Einbürgerung (bzw. *citizenship*) als einen der zu messenden Integrationsindikatoren in Nationalstaaten. (vgl. MIPEX 2013b) MIPEX-Ergebnisse werden im Verlauf der Arbeit des Öfteren herangezogen, um Ergebnisse für Österreich beizusteuern.

Im Jahr 2010 wurde eine europäische Studie zur Bedeutung von Integrations- und Einbürgerungstests im Kontext von Staatsbürgerschaftspolitik namens „*Integration and Naturalisation tests: the new way to European Citizenship (INTEC)*“ publiziert. Koordiniert wurde die auf neun Länder angewandte Forschung INTEC vom *Dutch Centre for Migration Law* an der *Radboud University*. (vgl. Strik 2011) Als österreichischer Wissenschaftler forschte Bernhard Perchinig in diesem Projekt. Er zeichnet für den *Country Report* für Österreich verantwortlich. (vgl. ebd.) Projektinhalt waren Effekte von Integrationskursen und -prüfungen sowie die Art des getesteten Wissens und dessen gesellschaftliche Relevanz. Auch die Frage nach veränderten Rahmenbedingungen, die einen integrationspolitischen Paradigmenwechsel hin zu Prüfungspraxen bewirkt haben, wurde gestellt. (vgl. Boltzmann Institut für Menschenrechte 2013) Auf die INTEC-Studie sollte an dieser Stelle nur kurz als fundierte Quelle zum Thema Staatsbürgerschaftsprüfung verwiesen werden, weil dieses, wie sich im Laufe der Arbeit zeigen wird, eines der Schwerpunktthemen in der österreichischen Einbürgerungsdebatte ist.

Der Mehrwert dieser Forschungen liegt für vorliegende Arbeit einerseits darin, dass sie gesellschaftlich relevante Implikationen von Staatsbürgerschaft aufzeigen und andererseits Anlass geben, zu untersuchen, inwiefern diese und andere Expertisen aus Fachkreisen auf politischer Ebene reflektiert werden. Das *IMISCOE*-Netzwerk versteht sich, wie gesagt, sogar explizit als eine Plattform, die eine Dialogmöglichkeit für ForscherInnen verschiedener Disziplinen mit JournalistInnen und Politikschaffenden offerieren möchte (vgl. Bauböck 2006: 13) und *EUDO Observatory on Citizenship* bietet seine Forschungsergebnisse relevanten Akteuren auf einbürgerungspolitischem Gebiet an (vgl. EUDO Observatory on Citizenship 2013c). Umso interessanter ist die Frage, inwiefern die wissenschaftlichen „Angebote“ zum Dialog auf politischen Ebenen angenommen werden.

DER NEUE FORSCHUNGSAKZENT UND DIE FORSCHUNGSRELEVANZ DER ARBEIT

Ausgehend von diesen neueren europäischen Forschungen, die bereits eine deutliche Akzent-Verschiebung in der wissenschaftlichen Herangehensweise erkennen lassen, indem sie weg von

nüchternen Zahlen hin zur Erforschung sozial relevanter Aspekte der *citizenship*-Politik gehen, entstand der Entschluss, in vorliegender Arbeit einen noch wenig erprobten Forschungsschwerpunkt im Bereich der Migrationspolitik zu setzen: untersucht wird für den österreichischen Kontext der Umgang mit ExpertInnen-Wissen sowie Forschungsexpertisen zum Thema Staatsbürgerschaft & Einbürgerung im *policy making*-Prozess, welcher sich vor allem an der Gesetzwerdung ablesen lässt. Der gewählte wissenstheoretische Zugang soll Erkenntnisse über einen bisher wenig explorierten Gegenstand, nämlich die Chancen und Schwierigkeiten einer Übersetzung von ExpertInnen-Wissen in die einbürgerungspolitische Praxis Österreichs, zu Tage fördern. Dabei widmet sich die Arbeit auch insbesondere der *Art* des Wissensgebrauchs durch die entscheidenden Stakeholder, in der Hoffnung integrationspolitisch engagierten Akteuren ein erweitertes Verständnis für die verschiedenen Optionen Wissen in administrativ-politischen Organisationen zu gebrauchen, zu verschaffen.

Die österreichische Einbürgerungspolitik auf deren Umgang mit ExpertInnen-Wissen hin zu untersuchen ist eine in der Forschung bisher unbeachtete Perspektive. Diese Lücke versucht vorliegende Arbeit zu schließen. Außerdem sind integrationspolitische Entwicklungen in EU-Ländern auf gesamteuropäischer Ebene von Bedeutung, womit die Untersuchung als Länderbeitrag gesehen werden kann, der die augenblickliche einbürgerungspolitische Situation in Österreich erhellt und für internationale Vergleiche herangezogen werden kann.

FORSCHUNGSSINTERESSE

Das forschungsleitende Interesse vorliegender Arbeit besteht darin, herauszufinden, welche Akteure aus Politik, Administration, Wissenschaft und Zivilgesellschaft in Österreich das Politikfeld Einbürgerung im Untersuchungszeitraum der Jahre 1999 bis 2012 prägen. Dabei sollen die konkreten Dialogstrukturen und Interaktionsprozesse, die zwischen ihnen stattfinden, beleuchtet werden, um eine Idee davon zu bekommen, wer die zentralen und dominanten Player sind und dementsprechend darüber verfügen können, wer als ExpertIn in den *policy making*-Prozess¹ eingebunden wird und welche Wissensbestände zu einbürgerungspolitischer Materie Berücksichtigung finden. Besondere Beachtung wird der Art des administrativ-politischen Umgangs mit dem verfügbaren ExpertInnen-Wissen geschenkt. Die Arbeit stellt eine qualitative Forschung dar, in der explorativ vorgegangen wird. Anstelle vorab fixierter Hypothesen wurden zu Beginn offene Forschungsleitfragen entwickelt. Die konkreten Fragen finden sich in Kapitel 4.1.

¹ Als *policy making* werden die Entscheidungsprozesse und -aktivitäten, die zu neuen Politiken bzw. politischen Entwicklungen führen, verstanden. Der Anglizismus wird in dieser Arbeit beibehalten, da er sich als politikwissenschaftlicher Forschungsbegriff international durchgesetzt hat und in aller Kürze und Prägnanz den Kern der Sache trifft.

GLIEDERUNG DER ARBEIT

Nachdem nun in **Kapitel 1** EINLEITUNG Thema, Forschungsstand und Forschungsinteresse der Arbeit dargelegt wurden, wird in **Kapitel 2** ein Überblick über die migrations- und integrationstheoretischen Grundlagen, die für das Verständnis selbiger wesentlich erscheinen, gegeben. Als theoretisches Kernkonzept wird ein junger und innovativer Ansatz zum Umgang mit Wissen in der Migrationspolitik beschrieben, der als Rahmen für die abschließende Analyseeinheit der Untersuchung dienen wird.

Kapitel 3 widmet sich der historischen ENTWICKLUNG DER ÖSTERREICHISCHEN INTEGRATIONS- UND EINBÜRGERUNGSPOLITIK und den damit verbundenen Wahrnehmungen des Gegenstandes auf politischer Ebene, um den praktischen Kontext verständlich zu machen, auf den sich die untersuchte Politikgestaltung und das generierte ExpertInnen-Wissen beziehen.

In **Kapitel 4** METHODISCHE HERANGEHENSWEISE erfolgt die Darlegung der konkreten Forschungsfragen sowie eine Offenlegung der methodischen Herangehensweise zur Bewältigung ebendieser. Das basale Datenmaterial setzt sich aus umfangreichen Transkripten aus neun Interviews mit elf ExpertInnen zusammen und wurde in Anlehnung an die *Grounded Theory*-Methode nach Strauss und Corbin (1996) ausgewertet.

Die wichtigsten Akteure, ihre Interaktionsprozesse und die Rolle von Wissen und ExpertInnen in der österreichischen Einbürgerungspolitik sind in **Kapitel 5** ERGEBNISSE DER EMPIRISCHEN FORSCHUNG angeführt. Das Kapitel soll ein tiefgehendes Bild von relevanten Aspekten des Gesetzwerdungsprozesses als einziger offensichtlichem Ausdruck der Gestaltung von Einbürgerung in Österreich vermitteln. In diesem Rahmen werden konkrete Konfliktpunkte zwischen den Akteuren offen gelegt. Basal für diesen Teil sind die aus den ExpertInnen-Interviews gewonnenen Einsichten über ihr eigenes und/oder beobachtetes Politikfeld.

In **Kapitel 6** ANALYSE erfolgt eine In-Wert-Setzung der empirischen Funde und Interpretationen mit den theoretischen Überlegungen zum symbolischen Gebrauch von Wissen in der Zuwanderungspolitik durch politische Organisationen. Der Abschnitt orientiert sich maßgeblich an dem wissenstheoretischen Konzept Boswells', das bereits in Kapitel 3 THEORETISCHE ZUGÄNGE expliziert wird.

Aus den entsprechenden Interpretationen wird eine allgemeine Conclusio hinsichtlich des Ausgangsinteresses abgeleitet. Die Arbeit schließt mit **Kapitel 7 CONCLUSIO UND AUSBLICK**.

2. Theoretische Grundlagen

2.1. Migrationstheoretische Grundlagen

Der Begriff *Migration*

Eine gängige und von vielen politischen Stakeholdern verwendete Definition von Migration entspricht jener der *International Organization for Migration* (IOM), wonach der dauerhafte Wohnortwechsel einer Person oder einer Gruppe von Personen über internationale Grenzen hinweg oder innerhalb eines Staates gemeint sein kann. Es kann damit eine generelle Bevölkerungsbewegung bezeichnet werden, unabhängig von Dauer, Aufbau und Gründen für die Wanderung. Flüchtlinge, Vertriebene, ArbeitsmigrantInnen und aus anderen Gründen wie z.B. Familienzusammenführung migrierende Personen werden mit dem Begriff adressiert. Auf Ebene der Vereinten Nationen einigte man sich darauf, dass einE MigrantIn eine Person ist, die ihren Wohnort, aus welchen Gründen auch immer, ob freiwillig oder erzwungen, regulär oder irregulär, für länger als ein Jahr aus dem Herkunftsland ins Ausland verlegt. (vgl. IOM 2011) Innerhalb der Sozialwissenschaften wird über den nachhaltigen – und im Falle internationaler Migration grenzüberschreitenden – Ortswechsel hinaus die Veränderung „des sozialen und kulturellen Bezugssystems“ (Reinprecht & Weiss 2012: 15) betont. (vgl. ebd.) Während auch die als Binnenmigration bezeichnete Wohnsitzverlegung innerhalb nationalstaatlicher Grenzen existiert (vgl. Han 2010: 7), ist für vorliegende Arbeit nur das Phänomen der internationalen Migration bedeutsam, da dieses einen basalen Ausgangspunkt für die Entwicklung der Zuwanderungspolitiken in europäischen Einwanderungsländern darstellt.

Internationale Migration in Europa

War Europa über Jahrhunderte hinweg als ein Auswanderungskontinent zu begreifen, so änderte sich das mit Ende des zweiten Weltkriegs, als es durch die Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte zu signifikanter „Gastarbeiter“-Zuwanderung nach Westeuropa kam, wodurch einzelne Staaten schlagartig zu Einwanderungsländern wurden. Vorerst handelte es sich v.a. um Migration aus dem südlichen Europa, ab den 1960ern kam es vermehrt zu Zuwanderung aus dem mittleren Osten, Asien, Afrika und der Karibik. (vgl. Massey et al. 1993: 431; Cinar 1993: 60f) Die weltweiten Migrationsbewegungen stiegen seit 1945 kontinuierlich an, so dass im Jahr 2008 bereits über 200 Millionen Menschen als MigrantInnen galten. Schätzungen der *International Organization of Migration* (IOM) zufolge werden zwischen 2010 und 2050 pro Jahr in etwa 2,3 Millionen Menschen aus sogenannten Entwicklungsländern in Industrieländer emigrieren. Die

Migrationsbewegungen werden gegenwärtig allerdings diversifizierter. So entwickelt sich etwa zusehends eine zirkuläre bzw. transnationale Migration, bei der die einstig vollzogene Abgrenzung zwischen Aus- und Einwanderungsländern nur bedingt standhält. (vgl. Han 2010: 1)

2.1.1. Grundlegende Sichtweisen auf die Entstehung von Migration

Der Beginn der Erforschung des Migrationsphänomens kann in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts angesetzt werden, als sich die empirischen Wissenschaften als solche selbst konstituierten. (vgl. Han 2010: 37) Es existiert nach wie vor keine kohärente sozialwissenschaftliche Großtheorie zu internationaler Migration als Forschungsgegenstand, sehr wohl jedoch wurden fragmentierte Ansätze, vielfach leider ohne die Grenzen der jeweiligen wissenschaftlichen Disziplin zu überschreiten, entwickelt. (vgl. Massey et. al 1993: 432)

Die etablierten Modelle, welche die Gründe für die Entstehung internationaler Migration zu erklären suchen und noch heute basal für den theoretischen Blick auf Migration sind, können meist der Tradition der neo-klassischen Ökonomie, der „neuen Ökonomie der Migration“, der dualen Arbeitsmarkt-Theorie oder einer historisch-strukturalistischen Theorie wie der Weltsystemtheorie zugeordnet werden. (vgl. Massey et al. 1993: 432ff) Ihr kleinster gemeinsamer Nenner kann in der vordringlich wirtschaftlichen Perspektive auf den Gegenstand gesehen werden.

Untersuchungen, die sich mit den Ursachen von Wanderung beschäftigen, greifen – auch noch *nach* Ravenstein² – vor allem auf ökonomische und demographische Faktoren (Arbeitsmarktsituation, Lohnniveau, Bevölkerungsentwicklung etc.) zurück. Das Zusammenwirken dieser Faktoren in der Herkunftsregion mit denen der Zielregion wird als *Push-Pull-Modell* bezeichnet. Danach gibt es Faktoren der ‚Vertreibung‘ (*push*) und der Anziehung (*pull*), die Menschen zur (Aus)-Wanderung veranlassen. (Treibel 1990: 39f)

Massey et al. sind der Überzeugung, dass die gegenwärtig hochkomplexen Migrationsprozesse nur mit einer durchdachten Theorie, welche die verschiedenen Perspektiven, Vorannahmen und Ebenen der führenden theoretischen Schulen in sich vereint, erhellt werden können. (vgl. Massey et al. 1993: 432) Die entsprechend verbreiteten theoretischen Sichtweisen sollen im Folgenden vorgestellt werden.

Die neo-klassische Sichtweise auf Migration

In der gegenwärtig bekanntesten Theorie zu internationaler Migration, der neo-klassischen Ökonomie, wird das Hauptaugenmerk auf geografische Unterschiede von Arbeitsangebot und -nachfrage als erklärende Faktoren gelegt, die als vorrangiger Migrationsanreiz gesehen werden. Berücksichtigt werden darin auch die sogenannten Migrationskosten. Prinzipiell wird Migration als

² E. G. Ravenstein (1885) formulierte die „Laws of Migration“, die basal für die Entwicklung des neo-klassischen ökonomistischen Ansatzes zu Migration sind.

Individualentscheidung zum Zwecke der Einkommensmaximierung gedacht. Ursprünglich entstand die Makro-Theorie zur Erklärung von Arbeitsmigration im Kontext ökonomischer Entwicklung, wobei zwischenstaatliche Unterschiede in Einkommen und Arbeitsbedingungen als ausschlaggebend für Migrationen von Niedriglohnländern in Hochlohnländer gelten, was zu Verschiebungen von Arbeitskräfteangebot und Lohnniveaus in den jeweiligen Ländern führt. (vgl. Massey et al. 1993: 432f) Als parallele, jedoch konzeptionell abzugrenzende Entwicklung wird die Migration von hochqualifizierten Arbeitskräften von kapitalstarken in kapitalschwache Länder festgestellt. Das heißt, der Arbeitsmigration in die eine Richtung steht eine Migration von Humankapital in die andere Richtung gegenüber. (vgl. Massey et al. 1993: 433) Dieser kurze Abriss über die neo-klassische Ökonomie der Migration kann in Arbeiten, die sich mit Migration, Immigration und verwandten Gebieten beschäftigen nicht außen vor gelassen werden, denn

[t]he simple and compelling explanation of international migration offered by neoclassical macroeconomics has strongly shaped public thinking and has provided the intellectual basis for much immigration policy. The perspective contains several implicit propositions and assumptions [...] (ebd.)

Diese impliziten Annahmen bestehen im Glauben an a) zwischenstaatliche Einkommensunterschiede als Migrationsauslöser, wobei eine Eliminierung dieser Unterschiede die Arbeitsmigrationen beendet, an b) Arbeitsmärkte als Hauptmechanismen, die Migration steuern, während anderen Märkten ungleich weniger Bedeutung zugewiesen wird und an c) das Pramat der Arbeitsmarktregulierung seitens Regierungen bei der Kontrolle von Migrationsbewegungen. (vgl. Massey et al. 1993: 434)

Die Mikrotheorie-Variante der neo-klassischen Ökonomie geht ebenfalls von einer Individualentscheidung zu migrieren aus. Dabei wird eine Kosten-Nutzen-Rechnung, die einen – meist monetären – Nettogewinn durch die Auswanderung erahnen lässt, als ausschlaggebend angenommen. (vgl. ebd.) „International migration is conceptualized as a form of investment in human capital.“ (ebd.) Die Investitionskosten, die dem kalkulierten Gewinn vorausgehen, beziehen sich auf Reise- und Erhaltungskosten, psychologische Anstrengungen sowie kulturelle Lern- und Anpassungsleistungen, die mit dem Wechsel vom gewohnten Umfeld in ein Neuland verbunden sind. Die Neo-klassische Theorie erfasst diese Überlegungen als Variablen in einer mathematischen Gleichung, deren Ergebnis zeigt, ob sich jemand für oder gegen eine potentielle Migration entscheidet. (vgl. ebd.)

Die impliziten Vorannahmen der Mikrotheorie unterscheiden sich folglich leicht von jenen der neo-klassischen Makroökonomie: Nicht nur internationale Einkommens- sondern auch Beschäftigungslevels tangieren den Entschluss ebenso wie die Bedeutung verschiedenster Humankapital-Reserven für das Zielland in Relation zum Herkunftsland. Konditionen, welche die

Migrationskosten verringern, erhöhen die Migrationswahrscheinlichkeit. Die Gesamtsumme der zwischenstaatlichen Wanderungsbewegungen sind das Ergebnis persönlicher Kosten-Nutzen-Kalkulationen. Migrationsentscheidungen gründen auf Ungleichheiten zwischen Arbeitsmärkten, während andere Märkte vernachlässigbar sind. (vgl. Massey et al. 1993: 435) Regierungen steuern Zuwanderung über zu erwartendes Einkommen durch Arbeitgebersanktionen im Zielland, Entwicklungsprogramme im Entsendeland oder Erhöhung der psychologischen und materiellen Migrationskosten. (vgl. Massey et al. 1993: 436)

Die Neue Ökonomie der Migration

Eine Strömung, die sich in den 1980er Jahren entwickelte und viele der soeben beschriebenen Annahmen der neo-klassischen Ökonomie in Frage stellt, ist die Neue Ökonomie der Migration. Eine wichtige Erkenntnis dieser Theorie ist, dass Migrationen selten als Individualentscheidungen konzeptualisiert werden können, sondern viel eher als Ergebnis von Familien- oder Haushaltsentscheidungen gesehen werden müssen. Dabei ist nicht nur die Einkommensmaximierung, sondern auch die kollektive Risikominimierung, die sich nicht zwangsläufig nur auf den Arbeitsmarkt beziehen muss, ein Motiv. Das vereinte Arbeitskapital stellt eine der Haushaltsressourcen dar, die im Sinne des ökonomischen Wohlergehens der Familie auf Arbeitsmärkte verteilt werden kann. Geldüberweisungen (*remittances*) von Seiten des migrierten Haushaltsmitglieds fungieren in so einem Fall als Sicherheit, welche vor allem in Entwicklungsländern aufgrund fehlender Versicherungssysteme ansonsten häufig nicht gegeben ist. (ebd.) Regierungspolitiken, die ein höheres Durchschnittseinkommen in auswanderungsstarken Gegenden bewirken, können Migration zusätzlich verstärken, falls die ärmeren Haushalte keinen Anteil an diesem Einkommenszuwachs haben. Umgekehrt kann sich die Migration verringern, sofern die in Relation gesehen reicheren Haushalte nicht an der Durchschnittserhöhung partizipieren. (vgl. Massey et al. 1993: 440)

Die Theorie des dualen Arbeitsmarktes

Wenn sich auch die Schlussfolgerungen der neo-klassischen Ökonomie und der Neuen Ökonomie voneinander unterscheiden, sind beide als *rational choice*-Modelle, in denen Entscheidungen auf der Mikroebene verortet werden, einzustufen. Grundlegend different steht demgegenüber die Theorie des dualen Arbeitsmarktes, die internationale Migration als Folge von ArbeitskräfteNachfrage moderner Industrienationen bewertet. Massey et al. verweisen auf Piore (1979), der als einflussreichster Theoretiker dieser Schule gilt. Er begreift die konstante Nachfrage nach Zuwanderung seitens entwickelter Weltregionen als deren Wirtschaftslogik immanentes Element. Er gibt *pull*-Faktoren in Aufnahmeländern eindeutigen Vorrang gegenüber *push*-Faktoren

in Entsendeländern. (ebd.) Ein fundamentales Element industrialisierter Staaten ist der „ökonomische Dualismus“, wobei sich die Dualität auf Kapital als fixer Faktor und Arbeit als variabler Faktor bezieht. Zugewanderte landen eher im arbeitsintensiven Sekundärsektor und zwar in Positionen, in denen man ersetzbar ist und die generell weniger Beständigkeit, Sicherheit und Aufstiegschancen mit sich bringen als Jobs im kapitalintensiven Primär-Sektor. (vgl. Massey et al. 1993: 442f) Die duale Arbeitsmarkttheorie vertritt folgende Annahmen: Internationale Migration wird durch Rekrutierung von Arbeitskräften seitens Industrienationen initiiert, während internationale Lohndifferenzen kein zwingender Migrationsauslöser sind. Die untersten Lohnsektoren bleiben meist auf ihrem niedrigen Niveau und passen sich nicht entsprechend der Angebots-Nachfrage-Verschiebung an. Regierungen involvieren sich wenig durch politische Steuerung in internationale Migration. (vgl. Massey et al. 1993: 444)

Historisch-strukturalistische Sichtweisen auf Migration: Die Weltsystemtheorie

Soziologische Theorien, die auf Wallerstein (1974) aufbauen, führen internationale Migration nicht auf Prozesse in nationalen Ökonomien zurück, sondern auf die Struktur des seit dem 16. Jh. expandierenden Weltmarktes. Dabei wird die Durchdringung peripherer nicht-kapitalistischer Gesellschaften durch die kapitalistischen Ökonomien für die einsetzenden Wanderungsbewegungen verantwortlich gemacht, die als natürlicher Auswuchs der zum Wandel gezwungenen Gesellschaften gesehen werden. Die Zerrüttung betrifft Land, Rohstoffe und Arbeit. (Massey et al. 1993: 444f) Dieselben ökonomischen Vorgänge, die Menschen in peripheren Gegenden zu MigrantInnen machen, liefern das Reizvolle der entwickelten Regionen. Es werden materielle und ideologische Vorstellungen mit den Ländern verbunden, aus denen das Kapital hereinzuströmen scheint. (vgl. Massey et al. 1993: 446) Hinzu kommen politische Prozesse wie die Entwicklung globaler Finanzzentren, die Migrationen ebenfalls anregen. Inhärente Annahmen der Weltsystemtheorie sind demzufolge, dass internationale Arbeitsströme internationalen Strömen von Waren und Kapital – in die entgegengesetzte Richtung – folgen und dass internationale Migration besonders stark zwischen vormaligen Kolonialmächten und ihren früheren Kolonien stattfindet. (vgl. Massey et al. 1993: 447) Regierungen beeinflussen die Bewegungen am ehesten durch die Steuerung von unternehmerischen Investitionen in Übersee und die Kontrolle von Kapital- und Warenflüssen, wobei dies schwierig und riskant ist und daher nur in geringem Ausmaß geschieht. Im Unterschied zu den neo-klassischen Ansätzen wird internationale Migration nicht mit Einkommens- und Anstellungsunterschieden zwischen Ländern erklärt, sondern mit Marktpenetrationen und Dynamiken der globalen Ökonomie. (vgl. Massey et al. 1993: 448)

2.1.2. Grundlegende Sichtweisen auf die Stabilisierung von Migration

Je nach theoretischer Herangehensweise werden die Gründe für Migrationen also auf eine individuelle oder Haushalts-Entscheidung, auf strukturelle Zwänge oder eine Kombination aus Beweggründen zurückgeführt. Doch die Konditionen, die ursprünglich Migration hervorbrachten, können sehr verschieden von jenen sein, die zu ihrer kontinuierlichen Fortsetzung führen. Die sich entwickelnden Migrationsbewegungen erzeugen ihrerseits Effekte, die als neue Konditionen und Anreize für daran anschließende Migration fungieren. MigrantInnen-Netzwerke, humanitäre Institutionen und veränderte Arbeitssituationen in den Zielländern entstehen. (Massey et al. 1993: 448) Diesen Manifestationen von Migration wird in der Wissenschaft mit Ansätzen der Netzwerktheorie, der institutionalistischen Theorie und der Theorie der kumulativen Kausalität begegnet. (Massey et al. 1993: 448ff) Exemplarisch ist im Folgenden die Netzwerk-Theorie vorgestellt.

Die Netzwerk-Theorie

Zwischenmenschliche Beziehungen, die MigrantInnen, frühere MigrantInnen und Nicht-MigrantInnen in Auswanderungs- und Einwanderungsumgebung durch Freundschaft, Verwandtschaft oder gemeinsame Herkunftscommunity verbinden, werden als Migrationsnetzwerke bezeichnet. Als Teil solch eines Netzwerkes hat man verminderte Migrationskosten und -risiken und die Chance auf einen höheren Netto-Gewinn durch die Migration. Das vorhandene Sozialkapital ist etwa hilfreich hinsichtlich des Arbeitsmarktzugangs. (vgl. Massey et al. 1993: 448) Die Migrationsnetzwerke expandieren auf diese Weise. Die Netzwerk-Theorie geht von stetig „sinkenden Kosten“ und „sinkenden Risiken“ für nachfolgende MigrantInnen aus. Sie sieht internationale Migration zwar im Rahmen einer Individual- oder Haushaltsentscheidung angestoßen, betont aber den Einfluss auf den Zukunftskontext, in dem Entschlüsse zu migrieren durch solch einen jetzigen Entschluss viel wahrscheinlicher gemacht werden. (vgl. Massey et al. 1993: 449) Eine wichtige Annahme der Theorie ist, dass es Regierungen schwer fällt bereits begonnene Migrationsströme zu kontrollieren, da die Netzwerkbildungen außerhalb ihres Einflussbereichs liegen. Manche Zuwanderungspolitiken stehen auch im Widerspruch zueinander, etwa wenn eine Politik der Familienzusammenführung und gleichzeitig eine Zugangsbeschränkung betrieben wird. Denn erstere stimuliert die Ausweitung der Migrationsnetzwerke durch privilegierten Eintritt für Verwandte, was erst recht motivierend auf zukünftige Migration wirkt. (vgl. Massey et al. 1993: 450)

Eine Generalisierung all der erwähnten strukturalistischen Perspektiven (Weltsystemtheorie, Netzwerktheorie, institutionalistische Theorie, Theorie der kumulativen Kausalität) besteht in der

„Theorie der Migrationssysteme“. Ein Migrationssystem besteht vor allem aus Orten, zwischen denen wechselseitige Flüsse von Waren, Kapital und Menschen stattfinden, wobei es durch veränderte politische oder ökonomische Bedingungen instabil werden kann. (vgl. Massey et al. 1993: 454)

Nachdem nun einige grundlegende wissenschaftliche Sichtweisen auf internationale Migration vorgestellt wurden, bleibt zu sagen, dass je nachdem welchem Ansatz sich WissenschaftlerInnen zugetan fühlen, sich ihre Empfehlungen an die Politik zum Umgang mit einwanderungsbedingten Herausforderungen formieren. (vgl. Massey et al. 1993: 463)

[G]iven the size and scale of contemporary migration flows, and given the potential for misunderstanding and conflict inherent in the emergence of diverse, multi-ethnic societies around the world, political decisions about international migration will be among the most important made over the next two decades. (ebd.)

Massey et al. sprechen damit bereits die gegenwärtige Bedeutung des politischen Umgangs mit Migrationsphänomenen an. Dazu gehören auch nationalstaatliche Zuwanderungspolitiken, die sich als eigenständiges Politikfeld als Folge von internationaler Migration erst etablierten und um die es später in dieser Arbeit gehen wird.

Die bisher angeführten wissenschaftlichen Perspektiven auf internationale Migration sollten einführend erwähnt werden, um ein Bewusstsein dafür zu wecken, dass diese, wie bereits erwähnt, hauptsächlich ökonomisch ausgerichteten Modelle die geschichtliche Ausgangsbasis für die gegenwärtige (sozial)wissenschaftliche Beschäftigung mit Migration und verwandten Phänomenen bilden. Es gibt jedoch eine junge Forschungsströmung, welche die Manifestation von Migration auf alternative Weise beleuchtet: die Transnationalismusforschung. Diese lehnt die Vorstellung von Migration als einseitigem und abschließbarem Prozess ab und soll im Folgenden kurz vorgestellt werden.

Das Denkmodell des Transnationalismus

Als in den 1990er Jahren von amerikanischen ForscherInnen ein neuer Typus von MigrantInnen konstatiert und mit dem Begriff *zirkulierendeR MigrantIn* beschrieben wurde, weil er/sie sich stetig zwischen Herkunfts- und Aufnahmekontext bewegte, entstand auch der wissenschaftliche Bedarf nach neuen theoretischen Konzeptionen zur Erfassung dieses Phänomens: die Transnationalismus-Forschung nahm ihren Ausgang. Damit werden vor allem soziale Felder erfasst, die MigrantInnen kreieren, um Herkunfts- und Ankunftsland zu verknüpfen. Außerdem werden die darin entstehenden multiplen und grenzüberschreitenden familiären, politischen, organisatorischen, religiösen, sozialen und wirtschaftlichen Beziehungen der sogenannten TransmigrantInnen

adressiert. (vgl. Han 2010: 61) „Der transnationale soziale Raum [...] ist somit als ein vorgestellter Gesamtrahmen für eine Reihe von konkreten Aktivitäten der Transmigranten zu verstehen.“ (Han 2010: 69) Eine Folge transnationaler Realitäten sind oft Identitäten und Loyalitäten, die sich auf zwei Kulturen beziehen. (vgl. Han 2010: 70) Die transnationalen Aktivitäten werden als Anpassungsbestrebungen an die globalisierte Welt gedeutet. Innovativ ist an dieser neuen Migrationsforschung auch, dass Migration nicht mehr einseitig aus Perspektive der Empfängerstaaten betrachtet wird. (vgl. Han 2010: 71) Zudem ist mit diesem neuen Denkmodell die Hoffnung verbunden herkömmliche Vorstellungen der Migrationsforschung von homogenen nationalen oder ethnischen Gruppen zu überwinden (vgl. Faist 2010: 74):

Transnational social formations and a systematic transnational approach present an alternative. Transnational formations – as well as fields and spaces – consist of combinations of ties and their contents, positions in networks and organizations, and networks of organizations that cut across the borders of at least two national states. In other words, the term refers to sustained and continuous pluri-local transactions that cross state borders. (ebd.)

Die Forschung zu Transnationalisierung entstand in den USA aufgrund empirisch beobachtbarer irregulärer Arbeitsmigration aus Mexiko, die zu Pendelbewegungen führte und ist nicht bedingungslos auf den europäischen Kontext übertragbar, in dem restriktive Fremdenpolitik solch ein Phänomen kaum zulässt. Dennoch können sich europäische Forschungen in Bezug auf verwandte Ereignisse wie etwa legale Pendelbewegungen an der Transnationalismus-Forschung inspirieren. (vgl. Han 2010: 72f) Der Wunsch zu neuen perspektivischen Ufern aufzubrechen, ist jedenfalls auch in der europäischen Forschungslandschaft deutlich zu vernehmen:

Die herkömmlichen Basiskonzepte der Migrationsforschung wie Integration (Einbindung in die gesellschaftlichen Teilsysteme), Akkulturation (Werte- und Normenanpassung) und Assimilation (Verschmelzung mit der Aufnahmegesellschaft) folgen diesem Verständnis von Migration als Projekt definitiver Aus- bzw. Einwanderung. [...] Den „formalen“ Abschluss findet Zuwanderung in der Anerkennung der Staatsbürgerschaft, die die vollständige rechtliche Gleichheit herstellt. Aktuelle Forschungen rücken dagegen stärker die Übergänge, das Fließende und Unabgeschlossene von Migrationsprozessen in den Mittelpunkt: Rückkehr und Pendeln, transnationale Netzwerke und Doppelzugehörigkeit werden als gleichwertige Lebensentwürfe, im Unterschied zu dauerhafter Migration betrachtet. (Reinprecht & Weiss 2012: 16)

Die Entwicklung der europäischen Forschung zum politischen Umgang mit Immigration

Wenn wir nun den Blick auf den europäischen Kontext verengen, so ist in den letzten Jahrzehnten eine Verschiebung des wissenschaftlichen Fokus auf innenpolitische Prozesse bzw. Eingliederungspolitiken zu verzeichnen. In folgendem Abschnitt wird die entsprechende Entwicklung und Veränderung der Forschungsparadigmen mit einem Fokus auf den rezenten *multilevel governance*-Ansatz vorgestellt.

Zincone und Caponio (2004) beschreiben die Genese der europäischen Forschung zu Migrationspolitik als einen Prozess, der sich in jedem Land unterschiedlich vollzog. Je nach

nationalem Kontext befindet sich die Forschung in einem früheren oder späteren Stadium. Doch überall war – wenn auch nicht zeitgleich – in etwa folgender Verlauf festzustellen: am Beginn standen Studien, die sich mit der demographischen Zusammensetzung der Migrationsbewegungen bzw. des bestehenden Migrationspools in Europa befassten. Daraufhin fand eine Verschiebung in Richtung Studien, die sich mit der ökonomischen Integration sowie dem Sozialverhalten der ImmigrantInnen beschäftigten, statt. In der Folge fokussierte man auf nationalstaatliche Integrationspolitik und politische Partizipation und zu guter Letzt verschob sich das Interesse auf *policy making*-Prozesse, d.h. Fragen der staatlichen Entscheidungs- und Umsetzungsprozesse im Bereich Immigrationspolitik. Der Bereich Migrationspolitik mit Fokus auf Prozesse des *policy making* ist ein junges Forschungsfeld in Europa, wobei sich dessen rezenteste Facette auf europäische Studien im Bereich von *multilevel governance* bezieht. (vgl. Zincone & Caponio 2004: 2)

Zincone und Caponio zeigen mehrere Faktoren, welche diese Entwicklung der Forschungen zu *migration policy making* in europäischen Staaten mutmaßlich beeinflussten. Erstens spielt der zeitliche Kontext der Migrationsströme eine Rolle. (vgl. Zincone & Caponio 2004: 2f) Man nimmt an, dass die Forschung umso weiter fortgeschritten ist, je früher Zuwanderungsströme in das entsprechende Land begonnen haben. Österreich ist demnach eines jener Länder, die sich mit klassisch vergleichenden Studien etwa zu *Citizenship*-Modellen (vgl. Zincone & Caponio 2004: 3) im Bereich der Forschung zu Integrationspolitik und politischer Partizipation befinden.

Als zweiter Faktor wird der „Reifegrad“ der *policy*-orientierten Studien in den länderspezifischen Politikwissenschaften identifiziert, wobei unterschiedliche Traditionen in den europäischen Staaten zu verzeichnen sind. In Österreich wurden bereits in den 1980ern, etwa von Bauböck und Wimmer, *migration-policy making*-Untersuchungen mit Blick auf die Arbeitsmarktpolitik und das neokorporatistische System durchgeführt. Das Interesse an dieser Art Forschung verringerte sich in den 1990ern parallel zur aufkeimenden Krise der *Sozialpartnerschaft*. (vgl. ebd.) Drittens wird die aktive Partizipation von ExpertInnen und AkademikerInnen an Migrationspolitik förderlich für die Orientierung des Forschungsfokus in Richtung *policy making* wahrgenommen. Viertens spielt der Zeitpunkt des EU-Beitritts eine Rolle. In Österreich wurden nach dessen Beitrittsjahr 1995 erste Studien zu europäischen Institutionen, die mit Migrationspolitik in Zusammenhang standen, von den Autoren Juen, Perchinig und Volf publiziert. Mit dem Vertrag von Amsterdam rückte Zuwanderungspolitik auf EU-Ebene in die erste Reihe, was die Forschungsintensität ebenfalls erhöhte. (vgl. Zincone & Caponio 2004: 4)

2.1.3. Der *multilevel governance*-Ansatz im *migration policy making*

Der jüngste *policy making*-Ansatz, jener des *multilevel governance*, bietet Analysen politischer Entscheidungsstrukturen auf Basis mehrerer Dimensionen. Erstens werden alle Regierungs-Ebenen von der internationalen über die nationale bis hin zur regionalen Ebene und das Zustandekommen von Beschlüssen in formalen Prozessen untersucht. Fragen beziehen sich darauf wie diese Ebenen zueinander in Verbindung stehen (*top down* oder *bottom up*). Zweitens finden semi- und informelle Prozesse, etwa *bottom-up*-Druck durch zivilgesellschaftliche Akteure wie NGOs, erstmals besondere Berücksichtigung. (vgl. ebd.) *Bottom-up*-Prozesse laufen entweder von niedrigeren Politikebenen zu höheren, oder beziehen sich auf zivilgesellschaftlichen Input, welcher in formellen Politikebenen, z.B. von staatlichen Exekutivorganen, übernommen wird. (vgl. Zincone & Caponio 2004: 7) Außerdem wird auf den Einfluss des zivilgesellschaftlichen Diskurses auf die Öffentlichkeit geachtet. Der *multilevel governance*-Ansatz entwickelte sich in den 1980ern parallel zu sich verändernden öffentlichen Entscheidungs-Mechanismen und einer Dezentralisierung bzw. innerpolitischen Verschiebung von Macht auf niedrigere politische Ebene und zivilgesellschaftliche Akteure. Zu berücksichtigen sind neben den aufgebrochenen Machtstrukturen der traditionell hierarchisch organisierten Politikfelder auch die neuen Verbindungsmuster von privaten und öffentlichen Bereichen. (vgl. Zincone & Caponio 2004: 2)

Charakteristiken der *policy making*-Forschung

Seit den 1980ern werden vorrangig auf nationaler Ebene vermehrt Studien mit Fokus auf die Einflussnahme von ExpertInnen auf den *policy making* Prozess durchgeführt. (vgl. Zincone & Caponio 2004: 9) In diesem Kontext werden oft Fragen nach den Konditionen, unter denen zivilgesellschaftliche ExpertInnen erfolgreich (*bottom up*)-Einfluss auf eine Entscheidungsphase nehmen können, gestellt. (vgl. Zincone & Caponio 2004: 10f)

Typisch in diesem Kontext sind Fallstudien und qualitative Analysen. Es gibt kaum explizite Nennung von bzw. Einbettung in bestimmte Theorie-Rahmen. Implizit liegt vielen Studien eine systemanalytische Herangehensweise zugrunde. Auch kulturelle Erklärungen für *policy making* Prozesse und neo-institutionalistische Ansätze mit Augenmerk auf Pfadabhängigkeit und Politikerbe kommen zum Einsatz. Des Weiteren sind viele der Studien auf ein *rational action*-Paradigma hin ausgerichtet, zu dem etwa die Spieltheorie zählt. Zu guter Letzt sind eben einige wenige Feldstudien bereits dem *multilevel governance*-Ansatz zuzuordnen, die sich auf Akteursbeziehungen und diverse *bottom up*-Einwirkungen konzentrieren. (Zincone & Caponio 2004: 17ff)

Die AutorInnen befänden es als positive Forschungsentwicklung, wenn es zu vermehrter *policy-Evaluation* käme. Diese müsse den Wissenschaft-Politik-Nexus hinsichtlich der Frage, inwiefern

Forschung für Politik instrumentalisiert wird, beleuchten und würde im besten Fall zu einer verbesserten Implementierung von Politiken und einer pragmatischeren, weniger ideologiegeladenen Politik führen. (vgl. Zincone & Caponio 2004: 21)

It has been pointed out [...] that policy-makers often select researchers and studies according to their own political priorities, and the risks of being used as a mere legitimising instrument are difficult to avoid. Therefore, *policy evaluation* can represent an important development in *fifth generation* immigration and immigrants studies that can help policy learning and revision,-- provided that it is scientifically strong enough to resist immediate political needs and demands. (ebd.)

Die *multilevel governance*-Perspektive als Basis vorliegender Arbeit

Die vorliegende Untersuchung baut auf den *multilevel governance*-Ansatz als Teil der *policy making*-Forschung auf, beschränkt sich jedoch auf den konkreten Aspekt der österreichischen Einbürgerungspolitik als Teil der staatlichen Integrationspolitik. Sie fußt in dem Sinne auf einer *multilevel governance*-Perspektive, als nicht nur formelle Politikgestaltung und Entscheidungsprozesse analysiert werden, sondern auch Interaktionen mit wissenschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Kräften über semi- und informelle Strukturen besondere Aufmerksamkeit geschenkt wird. Die Motivation dahinter ist, ein „realeres“ Bild von den *policy making*-Abläufen im Bereich Einbürgerung wiederzugeben und gegebenenfalls neue Verbindungsmuster zwischen den unterschiedlichen Akteuren zu erkennen.

Das Neue an der Herangehensweise vorliegender Arbeit ist jedoch, dass zusätzlich zum *multilevel governance*-Forschungsinteresse an Akteursebenen, (informellen) Korrelationen und Entscheidungsstrukturen spezielles Augenmerk auf den Umgang mit ExpertInnen-Wissen und deren potentiell symbolischer Verwendung durch die entscheidungsmächtigen Player gelegt wird. Zivilgesellschaftliche Akteure, deren möglicher Einfluss auf das *policy making* im *multilevel governance*-Ansatz als *bottom up*-Druck definiert wird, erfahren im Rahmen dieser Arbeit allerdings eine Gleichstellung mit wissenschaftlichen Akteuren, indem ihr aus der Praxis gewonnenes Erfahrungswissen als gleichwertig verwendbares ExpertInnen-Wissen angenommen wird. Die Arbeit ist von dem Bemühen geprägt, formelle und informelle Entscheidungsfindungsprozesse gleichermaßen zu berücksichtigen.

Die Integration von ImmigrantInnen in Aufnahmekontexte ist eine wesentliche Dimension der Migrationsforschung. Das nächste Kapitel widmet sich daher den integrationstheoretischen Grundlagen vorliegender Arbeit.

2.2. Integrationstheoretische Grundlagen

Eine wichtige politische Dimension der Migration betrifft die Eingliederung der MigrantInnen in den Aufnahmekontext, ein für die Migrationsforschung im deutschsprachigen Raum seit den 1980ern zusehends essentielles Thema. Als sich die Migrationssoziologie in den 1920er Jahren in den USA institutionalisierte, prägten deskriptive Sequenz- und Zyklenmodelle der Chicagoer Schule die Vorstellungen von Eingliederungsprozessen. Die vorherrschenden Theorien der 1960er stammen von Shmuel N. Eisenstadt und Milton M. Gordon. Sie waren ausdifferenzierter als die früheren linear-progressiven Modelle, zumal sie Unterbrechungen und Beschränkungen im Eingliederungsprozess berücksichtigten, bauten jedoch auf dieselbe Vorstellung von Bipolarität zwischen Entsende- und Aufnahmeland und einem unidirektionalen Migrationsfluss auf. Zentrale Themen waren Probleme der Entwurzelung, Entfremdung, Bruch mit Herkunftsbeziehungen, Niederlassungsschwierigkeiten, Akkulturation, Integration und Assimilation. (vgl. Han 2010: 60)

Der heute gängigste Ausdruck für „Eingliederung“ – sowohl auf wissenschaftlicher, als auch politischer und gesellschaftlicher Ebene – ist jener der „Integration“. Die alltägliche Verwendung des Wortes *Integration* – von Stammtisch-Settings über massenmediale Berichterstattung bis hin zu eloquenten Diskussionsrunden im öffentlich-rechtlichen Fernsehen – bringt jedoch nicht nur eine gefühlte Inflation des Begriffs mit sich, sondern besetzt ihn vor allem mit unzähligen Attributen und Deutungsoptionen. „'[I]ntegration' is a chaotic concept: a word used by many but understood differently by most.“ (Robinson 1998: 118, zitiert nach Ager & Strang 2008: 167). Daher scheint es unerlässlich in einem wissenschaftlichen Anwendungskontext eine abgegrenzte Definition vorzunehmen.

Unter Integration wird – ganz allgemein – der *Zusammenhalt* von Teilen in einem „systemischen“ Ganzen verstanden, gleichgültig zunächst worauf dieser Zusammenhalt beruht. Die Teile müssen ein nicht wegzudenken, ein, wie man auch sagen könnte, „integraler“ Bestandteil des Ganzen sein. Durch diesen Zusammenhalt der Teile grenzt sich das System dann auch von einer bestimmten ‚Umgebung‘ ab und wird in dieser Umgebung als ‚System‘ identifizierbar. [...] Die Integration eines Systems ist somit über die Existenz von bestimmten *Relationen* der wechselseitigen Abhängigkeit zwischen den Einheiten und der Abgrenzung zur jeweiligen Umwelt definiert, durch ihre *Interdependenz*. (Esser 2001: 1, Hervorhebungen im Original)

Diese sehr breite Definition kann auf viele Arten von Systemen, von Molekülen bis hin zu Gesellschaften als integrierte Systeme, umgelegt werden. Gesellschaften bestehen aus sozialen Relationen, sind also soziale Systeme. Sie charakterisieren sich durch reflexive Orientierungen, Handlungen, Interaktionen, kommunikative Akte etc. (vgl. ebd.) Esser identifiziert drei basale gesellschaftliche Integrationselemente: „materielle Interdependenzen“ (der Austausch von Ressourcen), „institutionelle Regeln“ (die gesellschaftliche „Verfassung“) und „kulturelle Orientierungen“ (geteilte Werte und Denkmodelle). (vgl. Esser 2001: 1f) Im Anschluss an diese

Grundstrukturierung von Gesellschaften passiert ein Zusammenspiel an Integrationsmechanismen: Integration über den Markt adressiert die materiellen Interdependenzen, Integration über Organisation geschieht – meist im Zusammenhang mit einer staatlichen Autorität – zur Durchsetzung institutioneller Regeln und Integration über kulturelle Orientierung meint kollektive Gedanken und Fertigkeiten, etwa die Sprache oder auch „soziale Drehbücher“ (Esser 2001: 2) für Alltagssituationen. (vgl. ebd.)

2.2.1. Sozialintegration und Systemintegration

Wie aus der allgemeinen Definition von Integration zu Beginn hervorgeht, kann die Betrachtung des Integrationsbegriffs aus Perspektive des Systems als Ganzem oder aber aus Sicht der einzelnen Bestandteile erfolgen. Lockwood, der Begründer des Begriffspaares in dieser Anwendungsform, unterscheidet hierfür *Systemintegration* und *Sozialintegration*. (vgl. Esser 2001: 3)

Während beim Problem der sozialen Integration die geordneten oder konfliktgeladenen Beziehungen der *Handelnden* eines sozialen Systems zur Debatte stehen, dreht es sich beim Problem der Systemintegration um die geordneten oder konfliktgeladenen Beziehungen zwischen den *Teilen* eines sozialen Systems. (Lockwood 1971: 125)

Ist also bei der *Systemintegration* die ganze Gesellschaft das betrachtete Objekt, sind es bei der *Sozialintegration* die darin agierenden Teile. Als Systemintegration ist die Verbundenheit der Teile, die unabhängig von den Interessen letzterer Bestand hat, gemeint. *Sozialintegration* hingegen bezieht sich auf die konkreten motivationalen Vorhaben und Interaktionen der Individuen. (vgl. Esser 2001: 3f)

Die Systemintegration ist die Integration eines sozialen Systems ‚über die Köpfe‘ der Akteure hinweg, die etwa durch den Weltmarkt, durch den Nationalstaat, durch die großen korporativen Akteure, etwa die internationalen Konzerne, oder auch durch supranationale Einheiten, wie die Europäische Union, besorgt wird. Die Sozialintegration ist dagegen der Einbezug, die ‚Inklusion‘ der Akteure in die jeweiligen sozialen Systeme. Und so kann es durchaus möglich sein, dass eine Gesellschaft stark integriert ist, etwa über das Marktgeschehen oder die politische Ordnung, dass es aber Gruppen oder Personen gibt, die mehr oder weniger ‚in‘ diese Gesellschaft hinein ‚integriert‘ sind. Kurz: Es kann grundsätzlich eine Systemintegration auch ohne Sozialintegration geben. (Esser 2001: 4, Hervorhebung im Original)

Esser betont nicht zuletzt aufgrund dieser möglichen Independenz der beiden Systeme die Wichtigkeit, die zwei Facetten bei der empirischen Beobachtung „interethnischer Beziehungen“ (Esser 2001: 6) auseinander zu halten. Eine Aufnahmegerellschaft kann theoretisch eine starke Systemintegration aufweisen, während gleichzeitig zugewanderte Bevölkerungsteile ein geringes Maß an Sozialintegration darin erreichen und auch der umgekehrte Fall ist möglich. (vgl. ebd.) Zur Sicherung von *Systemintegration* lassen sich drei nicht personengebundene Mechanismen identifizieren: die Mechanismen von *Markt*, *Medien* und *Organisationen*. Die beiden ersten sind als *horizontale* Integrationsformen zu sehen. Märkte erreichen spontane und für die Akteure oft unbewusste Integration über das Angebots-Nachfrage-Spiel. (vgl. ebd.) Medien meinen hier vor

allem Vermittlungsformen zwischen unterschiedlichen Gesellschaftsgruppen, die zum Gelingen kooperativer Momente notwendig sind, weil sie die Situationsdeutung übernehmen. Ein wichtiges Medium ist in modernen Gesellschaften etwa Geld. Der Mechanismus von Organisationen kann demgegenüber als *vertikale* Integrationsform beschrieben werden, da die Durchsetzung institutioneller Regeln nach einem Ordnungsprinzip initiiert wird und am Ende nicht mehr von den Interessen Einzelner abhängen. (vgl. Esser 2001: 7) Wohlgemerkt müssen gewisse Prämissen, etwa die Existenz der benötigten Fertigkeiten und Ressourcen oder kulturell adäquate Orientierungen, die ein bestimmtes Handeln zur Folge haben, auf sozialintegrativer Ebene stimmen, um Systemintegration überhaupt möglich zu machen. (vgl. Esser 2001: 8)

Sozialintegration

Für vorliegende Arbeit interessiert vorrangig der Aspekt der Sozialintegration, da es um die Einbettung von ImmigrantInnen in einen Aufnahmekontext geht:

Der Einbezug der *Akteure* in das gesellschaftliche Geschehen, etwa in Form der Gewährung von Rechten, des Erwerbs von Sprachkenntnissen, der Beteiligung am Bildungssystem und am Arbeitsmarkt, der Entstehung sozialer Akzeptanz, der Aufnahme von interethnischen Freundschaften, der Beteiligung am öffentlichen und am politischen Leben und auch der emotionalen Identifikation mit dem Aufnahmeland. (ebd., Hervorhebung im Original)

Kulturation, Plazierung, Interaktion und Identifikation

Esser beschreibt vier sozialintegrale Spielarten, die er „als ‚Einbezug‘ oder ‚Inklusion‘ der Akteure in eine Gesellschaft“ (ebd.) bezeichnet. (vgl. ebd.)

Mit **Kulturation** ist das innerhalb der Gesellschaft benötigte Humankapital – vor allem in Form von Wissen (über Regeln) und Kompetenzen wie kulturelle und sprachliche Fertigkeiten – gemeint. (vgl. ebd.) Die Kulturation ist „Teil der *kognitiven* Sozialisation“ (Esser 2001: 9, Hervorhebung im Original) und im Kontext des Sich-Eingliederns in neue Strukturen auch als *Akkulturation* bekannt.

Als **Plazierung** wird das Einnehmen bestimmter innergesellschaftlicher Positionen bezeichnet. Dies ist eine besonders wichtige Dimension der Inklusion und Werkzeug zur nachhaltigen Sozialintegration. Dazu gehören die Ausstattung mit partizipativen Rechten wie dem Wahlrecht und dem Staatsbürgerschaftsrecht, die berufliche Laufbahn und soziale Optionen der Anbindung an andere Systemmitglieder. (vgl. ebd.) Die *Plazierung* ist bedeutsam hinsichtlich der sozialen Akzeptanz gegenüber „neuen“ Mitgliedern und kann durch Diskriminierungen verschiedenster Art erschwert werden. Durch die Besetzung bestimmter gesellschaftlicher Positionen werden Kapitalien wie Humankapital, ökonomisches, institutionelles und politisches Kapital akquiriert. Es gibt dabei enge Verbindungen zur *Kulturation*. (vgl. Esser 2001: 10) **Interaktionen** beziehen sich auf reflexives soziales Handeln, das über die Verwendung von Wissen und Symbolen funktioniert und durch welches Beziehungen entstehen. Über die mehr oder minder stabilen Beziehungsgeflechte

erfolgt die *Plazierung* der Akteure in gesellschaftlichen Positionen. Die Interaktionsdimension touchiert im Besonderen auch eine emotionale Ebene. (vgl. Esser 2001: 10f) Negativ wirken sich auf Interaktionsmöglichkeiten strukturelle Probleme wie wohnräumliche oder schulische Segregation aus. (vgl. Esser 2001: 11) Gelungene *Kulturation* sowie *Plazierung* gelten als wichtige Voraussetzungen für Chancen auf *Interaktionen*. Der Moment der **Identifikation** beschreibt das Gefühl eines Individuums „Eins“ mit dem entsprechenden Sozialgebilde zu sein. Sie drückt sich durch eine „kollektive Orientierung“ des Akteurs aus und kann in patriotischen Gefühlen und der gedachten Einheit des „Eigenen“ gegenüber dem „Anderen“ gipfeln. Es gibt unterschiedliche Arten und Intensitäten der *Identifikation*, wobei Esser zwischen „empathischer Wertintegration“, „Bürgersinn“ und der „Hinnahme des Systems“ differenziert. (vgl. Esser 2001: 12) Ist die Identifikation eines Akteurs mit einem System gegeben, so erfährt Letzteres Unterstützung entweder durch unmittelbare Solidarität oder mindestens durch die Abwesenheit desintegrativer Aktivitäten. (vgl. Esser 2001: 15) Letztendlich bestehen mannigfache kausale Zusammenhänge zwischen den einzelnen Varianten der Sozialintegration. Für Esser ist aber die *Plazierung* die ausschlaggebendste insofern als sie als Vorbedingung auch für die Systemintegration und damit sämtliche system- und sozialintegative Prozesse zu bewerten ist. (vgl. Esser 2001: 17)

2.2.1. Das Assimilationskonzept nach Hartmut Esser

Ein wichtiges Konzept für die Diskussion der Beziehungen von ImmigrantInnen zu Mitgliedern der Aufnahmegergesellschaft ist jenes der Assimilation. Gemeint ist damit die Angleichung der ZuwanderInnen – eventuell über einen Generationenprozess hinweg – an das aufnehmende System. (vgl. Esser 2001: 17f) Essers Assimilationskonzept ist das bis heute wahrscheinlich gängigste Integrationsmodell im deutschen Sprachraum. Er entwickelte bereits in den 1970er Jahren auf Basis der von ihm als „bis heute am weitesten entwickelten und systematischsten Fassungen des Problems der Eingliederung“ (Esser 1980: 70) gelobten Modelle von Shmuel N. Eisenstadt (1954) und Milton M. Gordon (1964) seine eigene Eingliederungstheorie über „Wanderer³“.

Er verwendet bewusst den Begriff der *Assimilation* und nicht jenen der *Integration*, weil ansonsten der spezielle Aspekt der Sozialintegration verschleiert würde und es zudem illusorisch sei, Sozialintegration in einen Aufnahmekontext ohne jedwede Angleichung zu erreichen. (vgl. Esser 2001: 22)

Das Konzept der Assimilation steht zum Begriff der Integration in einem besonderen Verhältnis. Oft werden beide Begriffe gleich gesetzt, und das ist in einer bestimmten Hinsicht auch nicht falsch [...]. Es gibt aber auch eine deutliche Trennung der Konzepte: Die ‚Integration‘ von Migranten und ethnischen Minderheiten bedeute, so wird gesagt, eben nicht deren spurenlose ‚Assimilation‘. (Esser 2001: 18)

³ Das Wort *Wanderer*, das Esser damals verwendete, kann als Synonym für den heute gebräuchlichen und gegenwärtig auch von ihm selbst verwendeten Terminus *MigrantIn* verstanden werden.

Weitere sozialintegrative Typen wären die *Mehrfachintegration*, die *Segmentation* und die *Marginalität*. Die Segmentation und Marginalität erlauben ohnehin keine praktische Analyse integrativer Implikationen, da diese Typen Zustände beschreiben, in denen Akteure eben *keine* Integration in den Aufnahmekontext aufweisen und die Mehrfachintegration, also die gelingende Integriertheit in Herkunfts- und Ankunftskontext, bleibt laut Esser leider meist Wunschdenken. (vgl. Esser 2001: 19f) Daher bleibt der Typ der *Assimilation* als zu beobachtende gesellschaftliche Integrationsweise. (vgl. Esser 2001: 21) Auch wenn von „Angleichung“ die Rede ist, dreht sich das Konzept vielmehr

um die Auflösung systematischer Unterschiede zwischen den verschiedenen Gruppen und Kategorien, nicht aber um die Gleichheit der ‚Individuen‘ in allen Belangen. Das heißt: Es kann selbstverständlich soziale Ungleichheiten auch bei Assimilation geben, aber diese Ungleichheiten dürfen sich zwischen den ethnischen Gruppen nicht unterscheiden; Einheimische und Migranten partizipieren im *Gruppenvergleich* in gleicher Weise an den Rechten und Ressourcen einer Gesellschaft. (Esser 2001: 21f)

Esser entwirft in Anlehnung an die Dimensionen der Sozialintegration (*Kulturation*, *Plazierung*, *Interaktion* und *Identifikation*) vier Dimensionen der Assimilation: die *kulturelle*, *strukturelle*, *soziale* und *identifikative* Assimilation. Diese folgen in ihren Kausalzusammenhängen ebenfalls den Sozialintegrationsdimensionen. (vgl. Esser 2001: 22)

Die *kulturelle* Assimilation bedeutet entsprechend die Angleichung im Wissen und in den Fertigkeiten, insbesondere auch in der Sprache; die *strukturelle* Assimilation die Besetzung von Positionen in den verschiedenen Funktionssystemen, etwa im Bildungsbereich und vor allem auf dem Arbeitsmarkt, sowie die Inanspruchnahme bestimmter Rechte; die *soziale* Assimilation die Angleichung in der sozialen Akzeptanz und in den Beziehungsmustern, etwa im Heiratsverhalten; und die *emotionale* (oder ‚*identifikative*‘) Assimilation, die Angleichung in der gefühlsmäßigen Identifikation mit der Aufnahmegergesellschaft. (ebd., Hervorhebungen im Original)

Von hoher Bedeutung sind für Esser außerdem die Assimilationsmotive der betreffenden Personen und dem gegenüber die Handlungschancen und -hindernisse, die das Aufnahmesystem bereit hält. (vgl. Esser 1980: 211) Das Konzept dürfe nicht verwechselt werden mit einer einseitigen Anpassung an die Aufnahmegergesellschaft und sei mit der Idee wechselseitiger Angleichungen durchaus kompatibel. Die Empirie zeige allerdings, dass gerade in den relevantesten gesellschaftlichen Funktionssystemen solch ein ausbalancierter Prozess eher selten passiere. Sprachkompetenzen und andere Fertigkeiten bleiben zumeist unumgängliche strukturelle Prämissen für die Chance auf gesellschaftliche Inklusion. Diesen Umstand erklärt Esser damit, dass es eine Art Richtnorm gebe, auf die sich ImmigrantInnen weniger aus normativen als aus faktischen Gründen quasi einseitig einstellen müssen. (vgl. Esser 2001: 23) Das wiederum liege an den nationalstaatlich organisierten Industriegesellschaften, in denen Ressourcen und beliebte Positionen über Institutionen wie Bildungssystem, Arbeitsmarkt und die politische Sphäre verteilt werden. (vgl. Esser 2001: 23f) Nachdem diese Institutionen sozio-kulturell geprägt sind und diejenigen, die sich in der entsprechenden Verfasstheit zurechtfinden, Wettbewerbsvorteile genießen, muss die Existenz

einer Art „Leitkultur“ eingestanden werden. Esser macht deutlich, dass mit diesem Begriff *kein* normatives Verständnis verbunden sei, das mit einer Überlegenheit der Aufnahmegergesellschaft oder einem Anpassungzwang für die MigrantInnen zu tun hätte. (vgl. Esser 2001: 24) „Wohl aber, dass die *faktische* Teilhabe an den vorhandenen Vorgaben der (nationalstaatlich verfassten) Aufnahmegergesellschaften empirisch auch den Grad der (Sozial-)Integration in die Aufnahmegergesellschaft bestimmt.“ (ebd., Hervorhebung im Original)

2.2.2. Der konzeptionelle Rahmen zu *Integration* nach Ager und Strang

Ager und Strang (2008) erkennen ebenfalls das Problem, dass es einerseits keine einheitlich akzeptierte Definition von *Integration* gibt und sie andererseits als offizielles politisches Ziel präsent ist. Daher halten sie es für notwendig, eine „operational definition of the concept, reflecting commonalities in perceptions of what constitutes ‚successful‘ integration in a range of relevant stakeholders“ (Ager & Strang 2008: 167), vorzunehmen. Zu diesem Zweck entwickelten sie zehn Hauptdomänen, die ein normatives Verständnis von *Integration* schaffen. (vgl. ebd.) Sowohl als *Hinweis* („marker“) auf erfolgte Integration als auch *Mittel* („means“) zur Beförderung von Integration identifizierten die AutorInnen die öffentlichen Arenen *Arbeit*, *Wohnen*, *Bildung* und *Gesundheit*. Auch in offiziellen politischen Dokumenten werden Ideen von Integration häufig rund um diese Bereiche errichtet.⁴ (vgl. Ager & Strang 2008: 169)

Integration im Zusammenhang mit Staatsbürgerschaft

There is probably no theme that creates more confusion and disagreement regarding understandings of integration than that of citizenship, and the rights and responsibilities associated with it. This partly reflects the widely different understandings of citizenship but, more fundamentally, of nationhood across societies. (Ager & Strang 2008: 173, Hervorhebung der Verf.)

Wie in einem Staat Integration definiert wird, hängt unweigerlich von dessen gesellschaftlichem Identitätsgefühl ab, wozu kulturelle Vorstellungen von Nationalstaatlichkeit zählen. Diese Vorstellungen basieren auf bestimmten Werten, die wiederum konstituieren, wie an ein Konzept wie *Integration* herangegangen wird. Zielt das Nationalitätsbewusstsein auf eine gemeinsame Herkunft ab, so schlägt sich das oft im nationalen Staatsbürgerschaftsrecht in Form des Abstammungsprinzips (*ius sanguinis*) nieder, wohingegen in Ländern, die der Herkunftsgemeinschaft weniger Bedeutung beimesse, das Bodenprinzip (*ius solis*) eine rechtliche Spiegelung erfahren kann. (vgl. Ager & Strang 2008: 173f)

⁴ Als österreichisches Beispiel wäre der *Nationale Aktionsplan für Integration* (NAP) (2009) zu nennen, in dem diese Indikatoren ausnahmslos als Teil der „Handlungsfelder“ (vgl. BM.I 2009) vorkommen.

„[...] [N]otions of nationhood and citizenship shape core understandings of the rights accorded, and responsibilities expected [of migrants]“ (Ager & Strang 2008: 175) Daher gilt für die AutorInnen: „[...] to develop an effective policy on integration, governments need to clearly articulate policy on nationhood and citizenship.“ (ebd.)

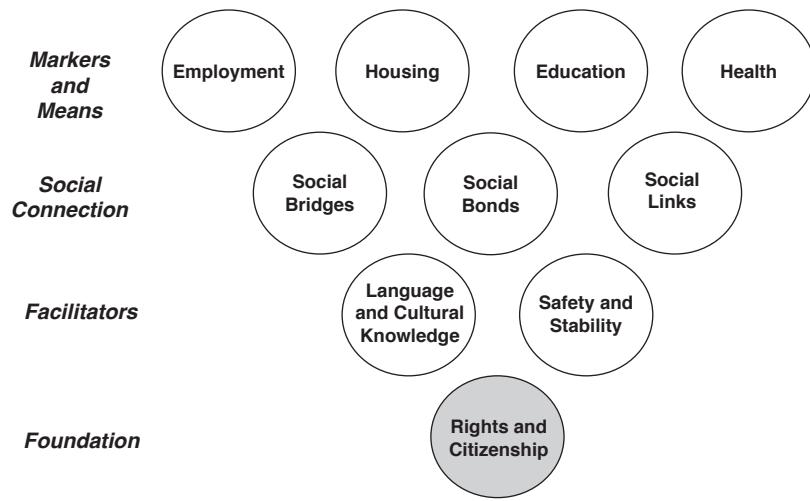
Ager und Strang kontrastieren drei Länder (Deutschland, Frankreich, UK), um aufzuzeigen, dass seitens der Staaten entweder eine hohe kulturelle Assimilation von den ZuwanderInnen verlangt wird, *bevor* ihnen die Staatsbürgerschaft verliehen wird, oder der Titel als Voraussetzung für vollständige zivile Integration inklusive politischer Teilhabe gesehen wird. Staaten, die eine kulturelle Anpassung vorab wünschen, werden dem *ethno-cultural political exclusion*-Modell zugeordnet, das als assimilationsfokussiertes Integrationsmodell zu bewerten ist und dessen Pendant das *pluralist political inclusion*-Modell wäre. Insbesondere diverse Formen von ethnisch-basierten Staatsbürgerschaftskonzepten sind in europäischen Staaten tendenziell auf dem Vormarsch. (vgl. Ager & Strang 2008: 174) Ager und Strang positionieren die Staatsbürgerschafts-Domäne als Fundament ihres Integrationsschemas,

which prompts discussion about citizenship and rights to be made explicit in whatever situation the framework is being applied. Notions of nationhood, citizenship and rights will vary across settings, but in all cases such ideas are fundamental to understanding the principles and practice of integration in that situation. (Ager & Strang 2008: 176)

Die wichtigen Bindeglieder zwischen dem Integrationsfundament in Form der politischen Rechte und dem „public outcome“ (Ager & Strang 2008: 177) in den Domänen Arbeit, Wohnen, Bildung und Gesundheit stellen die sozialen Zusammenhänge („social connections“) dar. (vgl. ebd.) Diese setzen sich aus sozialer Verbundenheit („social bonds“) mit Familien oder anderen Gruppenmitgliedern, sozialen Brücken („social bridges“) zu anderen Communities und sozialer Anbindung („social links“) an staatliche Strukturen zusammen. (vgl. Ager & Strang 2008: 178) Als vorausgehende Hilfestellungen („facilitators“) zur Überwindung von Barrieren werden Sprache, kulturelles Wissen, Sicherheit und Stabilität vorgeschlagen. (vgl. Ager & Strang 2008: 181)

Abb. 1: Hauptdomänen der Integration nach Ager & Strang (2008)

A Conceptual Framework Defining Core Domains of Integration



Quelle: Darstellung übernommen von Ager & Strang 2008: 170

Die größte Leistung des Modells nach Ager und Strang für vorliegende Arbeit besteht in ihrer Konzeptionierung von Staatsbürgerschaft als fundamentalem Element für die weitere Definition von Integration. Dies weitet den analytischen Blickwinkel, insofern als der Zusammenhang von Integration und Staatsbürgerschaft von hinten aufgerollt wird. Nicht die Frage ob der Staatsbürgerschaftsstatus den Anfang oder das Ende von Integration darstellt, steht im Vordergrund, sondern die Einsicht, dass das jeweilige Staatsbürgerschaftskonzept maßgeblich jenes von Integration und damit individuelle curriculare Integrationsverläufe bestimmt.

Nachdem die integrationstheoretischen Grundlagen vorliegender Arbeit dargelegt wurden, soll nun jenes theoretische Konzept vorgestellt werden, dass in der späteren Analyse der empirischen Funde zur Rolle des Wissens im österreichischen *policy making* im Bereich Einbürgerung maßgeblich herangezogen wird.

2.3. Zum Umgang mit Wissen in der Migrationspolitik

Der für diese Arbeit verwendete Wissensbegriff

Die Begriffe Wissen, ExpertInnen-Wissen und Expertisen werden in dieser Arbeit in einem relativ breiten Sinn verwendet, der sich an die Definition Boswells' für ihre Arbeit anlehnt. Sie sieht ExpertInnen-Wissen als Forschungsprodukt, das einen bestimmten Entstehungsrahmen voraussetzt:

a codified, scholarly and professional mode of knowledge production that has its prime institutional loci in universities, policy analysis units of government departments or international organizations and private research institutes and produced by academics, think tank experts and [policy] professionals. (Stone 2002: 2, zitiert nach Boswell 2008: 486)

In the context of social policy, expert knowledge typically takes the form of descriptive studies of social phenomena, or explanations of the causal relations between them. (Boswell 2009: 25)

Es gibt jedoch einen wesentlichen Unterschied zu Christina Boswells Wissensbegriff: sofern nicht ausdrücklich als wissenschaftliches Wissen, akademisches Wissen oder Forschungsexpertise deklariert, darf in vorliegender Arbeit das praktische Wissen, auch als Erfahrungswissen oder Erfahrungsexpertise bezeichnet, das in zivilgesellschaftlichen Einrichtungen wie Non-Profit-Organisationen (NPOs) generiert wird, zusätzlich mitgedacht werden, wenn von Wissen oder Expertisen die Rede ist.

Die Verwendung eines breiten Begriffs für ExpertInnen-Wissen ist außerdem dahingehend sinnvoll, dass letztlich die administrativ-politischen Entscheidungsträger auf Basis ihrer eigenen Kriterien den Wissensstatus determinieren. (vgl. ebd.)

Der innovative wissenstheoretische Ansatz zu Migrationspolitik nach Boswell

Zuwanderungspolitik bietet ein gutes Untersuchungsfeld für den innovativen Ansatz zu Wissensverwendung der britischen Migrationswissenschaftlerin Christina Boswell. Es kam zu einer internationalen Expansion „politischer Forschung“ im Bereich (Im)migrations-Politik in den letzten zwei Jahrzehnten und ExpertInnen-Wissen wird in politischen Organisationen immer gefragter. Ausgangspunkt ihres eigenen Forschungsinteresses ist die Frage, ob das erhöhte Interesse seitens Regierungen bzw. politischen Systemen an Forschungsexpertisen auf eine Wertschätzung der inhaltlichen oder einer symbolischen Funktion, die Wissen erfüllen kann, hindeutet. (vgl. Boswell 2009: 14) Es herrschen Konkurrenzkämpfe zwischen verschiedenen Einrichtungen bezüglich politischer Besetzung der Zuwanderungsmaterie. In den Staaten Europas haben meist Ministerien das Thema gepachtet. Vielen Staaten ist die defizitäre Zuwanderungspolitik vergangener Zeiten bewusst – Stichwort ‚verfehlte Integration‘ – und Regierungen wissen um die Notwendigkeit, neue Zugänge und akkurate Instrumente zu finden. (vgl. Boswell 2009: 16)

Nicht zuletzt ist Immigration ein Politikfeld, in dem es offensichtlichen Wissensbedarf gibt. Die Fragen betreffen umstrittene Gründe für Migrationsbewegungen, mangelhafte Datenlage zu irregulärer Migration, mangelhafte Modelle für Zukunftsprognosen, Verstehens-Grenzen betreffend Integrationsprozesse in Institutionen der Aufnahmegerügsellschaft, usw. Migrationspolitik ist charakterisiert durch einen hohen Grad an epistemischer Unsicherheit. (vgl. Boswell 2009: 17)

Boswells Kritik am gängigen Ansatz der instrumentalistischen Wissensverwendung

Der verstärkte Gebrauch von Forschungswissen durch politische und administrative Akteure ist in demokratischen Gesellschaften eine signifikante Entwicklung der letzten Jahre. „Evidenzbasierte Politik“ lautet das gemeinhin positiv konnotierte Stichwort. Wissensverwendung zu proklamieren, kann mittlerweile ein unumgänglicher Schritt sein, will man als politischer Verantwortungsträger erfolgreich sein. (vgl. Boswell 2009: 3) Parallel zu erhöhter staatlicher Förderung von sogenannter „policy-related research“ investierte man auch in die Verbreitung des eigenen Images einer forschungsverbundenen und damit reflektierten politischen Arbeitsweise. (vgl. Boswell 2009: 4)

Boswell zeigt, dass WissenschaftlerInnen ihren Untersuchungen zum Gebrauch von Forschungswissen durch administrativ-politische Akteure traditionell einen *instrumentalist account*⁵ zugrunde legen. Die Kernaussage des Ansatzes besteht darin, dass die Verwendung von ExpertInnen-Wissen aus Gründen der Schließung von Wissenslücken und Qualitätssteigerung der geplanten Politiken in Hinblick auf das Gemeinwesen geschehe. (vgl. ebd.) Die erste Spielart des *instrumentalist account* ist die Weber'sche Herangehensweise, die sich um das Qualitätssteigerungspotential von Wissen für die Politik dreht und als *problem-solving account*⁶ bezeichnet wird. (vgl. Boswell 2009: 29) Damit geht die Vorstellung von Organisationen als rationale einheitliche Regelwerke mit fixierten Zielen einher. Dieser Zugang geht von einer eins-zu-eins-Übersetzung der produzierten Expertise in die politische Praxis aus. (vgl. Boswell 2009: 31) Boswell meint jedoch, dass der Wissenstransfer selten eine direkte und klar nachvollziehbare Angelegenheit ist. Selbst wenn Ministerien Forschungseinheiten beauftragen und einen tatsächlichen Wissensgebrauch planen, hinterlässt die Übersetzung der Expertise in die politische Welt ihre Spuren am ursprünglichen Material. Schwierigkeiten können in zu abstrakten Inhalten, Unvereinbarkeit mit politischen Interessen oder zu großer Radikalität aus Sicht des politischen Systems bestehen. (vgl. Boswell 2009: 59) Die zweite Variante geht auf Foucaults Konzepte zu Macht und Wissen zurück und fokussiert dementsprechend auf Wissensgebrauch als Instrument sozialer Kontrolle. (vgl. Boswell 2009: 29) Boswells grundlegende Kritik am *instrumentalistischen Ansatz* richtet sich darauf, dass er Organisationslogiken vernachlässigt, die jedoch entscheidend für

⁵ Im weiteren Verlauf der Arbeit wird der *instrumentalist account* als instrumentalistischer Ansatz übersetzt.

⁶ Im weiteren Verlauf der Arbeit wird der *problem-solving account* als problemlösungsorientierter Ansatz übersetzt.

die tatsächliche Art der Wissensverwendung sind. Sie entwirft ihren alternativen *knowledge use*-Ansatz unter Berücksichtigung neo-institutionalistischer und systemtheoretischer Überlegungen zur Organisationssoziologie. Ihr vordringliches Anliegen ist, zu zeigen, dass die Selbst-Legitimierung für Organisationen in der Regel eine große Rolle beim Gebrauch von Expertisen spielt. (vgl. ebd.)

Boswell möchte dem Ansatz des *instrumentalist knowledge use* nicht seine Existenzberechtigung absprechen, doch in vielen Fällen bleibt bei näherer Betrachtung nicht mehr über als die bloße Behauptung und verzerrte Selbstwahrnehmung der vermeintlichen Wissensverwender, die sich motiviert geben, ihre Politik durch die Anreicherung mit Expertisen und Schließung von Wissenslücken zu verbessern. Auch umgekehrt schätzen WissenschaftlerInnen die Lage oft so ein, dass sie mit ihren Expertisen zu einer Qualitätssteigerung beitragen, während in der Praxis eher selten ein so direkter Einfluss konstatiert wird. (vgl. Boswell 2009: 5)

Instead, research tends to have a more diffuse, gradual and indirect impact on policy. Often its greatest contribution is to influence the background perceptions and attitudes of policymakers, through a more incremental process. (ebd.)

Boswell verweist in diesem Zusammenhang auf Carol Weiss (1979), die diesen Prozess als „*enlightenment function of knowledge*“ explorierte. (vgl. ebd.)

Die Zwei-Welten-These vs. Boundary work

Eine gängige Erklärung der neueren Organisationssoziologie in den 1970ern für den unbefriedigenden Transfer des bereitgestellten Forschungswissens war die „two communities thesis“ (Boswell 2009: 32), die eine Art *culture gap* zwischen Politik und Wissenschaft für den oft nicht gelingenden Wissenstransfer verantwortlich machten. Im Rahmen dieses Konzepts wird auf die verschiedenen Wissensarten verwiesen, die für die beiden Systeme Relevanz besitzen. Während die Politik pragmatisches Wissen nachfragt, erzeugt die Wissenschaft abstraktes und den Ist-Zustand beschreibendes Wissen. Auch soziologische Faktoren können Teil der zwei-Welten-These sein. Manche betonten etwa die auseinanderklaffenden Werte, Ideologien und Entscheidungsstrukturen zwischen politischer und wissenschaftlicher Community. (vgl. Boswell 2009: 33) Luhmann spricht von „systemspezifischen Informationswelten“ (Luhmann 2002: 131). Wissen, das innerhalb des Wissenschaftsbetriebs generiert wird und eine dementsprechend wissenschaftliche Note trägt, transportiert unter Umständen keinen großen Informationswert für politische Akteure, weil auf ihrer Operationsebene andere Informationen mehr zählen.⁷ (vgl. ebd.) Folglich schwindet auch der Wille zur politischen Auseinandersetzung damit.

⁷ vgl. dazu zwei Beispiele Luhmanns zu verschiedenen Operationsebenen und systemspezifischem Informationswert: (vgl. Luhmann 2002: 130f)

Luhmanns strenge Grenzziehungen zwischen den sich gegenseitig nicht verstehenden Systemen sind in den meisten Untersuchungsfeldern unserer modernen Gesellschaft eher schwierig aufrecht zu erhalten. Es scheint, dass „boundary work“⁸ (Hoppe 2005: 207), also grenzüberschreitende Interaktion zwischen Wissenschaft und Politik, prinzipiell möglich ist und die unterschiedlichen Welten nicht mehr so streng genommen werden können. (vgl. Hoppe 2005: 208) Die Frage ist nur wie viel Motivation der Beteiligten zu solch engen Austauschbeziehungen, die im Habermas'schen *pragmatist model* als Dialog oder Debatte definiert würden (vgl. Hoppe 2005: 207), vorhanden ist. Die Beantwortung dieser Frage bleibt der Empirie- sowie Analyseeinheit dieser Arbeit überlassen.

Die symbolische Funktion von Wissen

Während Boswell diese Kritiken am instrumentalistischen Ansatz grundsätzlich zu schätzen weiß, kritisiert sie ihrerseits, dass am Ende nie mit dessen Essenz gebrochen werde: „[T]he main focus remained on the question of the take-up (or not) of knowledge.“ (Boswell 2009: 35) Man blieb bei der Annahme, dass das prinzipielle Ziel eine höhere Informiertheit der Wissensabnehmer war. Erklärungsmuster konzentrierten sich nach wie vor auf das *Warum* und das *Inwieweit* des Einflusses. Der Einfluss blieb die abhängige Variable. (vgl. Boswell 2009: 30) Damit verwehrte man sich selbst die Chance, über den Tellerrand hinaus zu blicken, um Situationen, in denen Forschungswissen andere Funktionen als inhaltlich bereichernde erfüllt, zu erkennen. (vgl. Boswell 2009: 36)

Boswell meint jedoch, die Realität lehre einen des Öfteren das genaue Gegenteil, nämlich dass ExpertInnen-Wissen in politischen Debatten und Entscheidungen systematisch ausgeklammert bleiben. Die Nichtbeachtung von Wissen durch politische und administrative Organisationen dehnt sich bis auf eigens initiierte Forschungen (vgl. Boswell 2009: 5) und intern eingerichtete bzw. angegliederte Forschungsbeiräte aus. WissenschaftlerInnen, die diesen hauseigenen Gremien zugehören, äußern oftmals Enttäuschung über das Hintansetzen ihrer produzierten Expertisen. Auffällig ist, dass die Politik trotz dieser Situation ein anhaltendes Interesse an Forschungsexpertisen und Wissensgenerierung signalisiert, indem sie dieses fördert und/oder vorgibt, es zu gebrauchen. Boswell schlussfolgert, dass Wissen tatsächlich eine wichtige politische Funktion erfüllt, die jedoch tendenziell nicht in der inhaltlichen Bereicherung der Politik, sondern in deren Stützung oder Legitimierung als externe Autorität besteht. Sie spricht von der wichtigen *symbolischen Funktion*. (vgl. Boswell 2009: 6f)

⁸ vgl. Hoppes Modell zu acht möglichen ‚boundary arrangements‘ zwischen Politik und Wissenschaft, die sich ihm auf Basis der vorhandenen akademischen Literatur eröffneten: (vgl. Hoppe 2005: 206ff)

Der Paradigmenwechsel, den Boswell mit ihrem Wissensverwendungsansatz herbeiführt, besteht im Explorieren dieser alternativen Funktion, die Wissen für politische Organisationen haben kann. Dabei unterscheidet Boswell zwei grundlegende Arten der *symbolischen Wissensverwendung*. Entweder wird Wissen als Legitimationsbasis für das Sein und das Mandat der betreffenden Organisation selbst benutzt, oder um die Glaubwürdigkeit der vorgefassten politischen Präferenzen ebendieser zu untermauern. Der Grundgedanke besteht darin, dass Wissen nicht aufgrund seines Inhalts geschätzt wird, sondern als Art Gütesiegel für Strukturen, Praktiken und Entscheidungen dienlich sein kann. (vgl. Boswell 2009: 61)

Die beiden Spielarten symbolischen Wissensgebrauchs

Boswell erklärt ihre Herangehensweise an das Wesen von Organisationen zuvorderst in Abgrenzung vom *rational choice Ansatz*. Sie möchte ihren Ansatz eher als *organizational institutionalist approach* verstanden wissen. Dabei geht es darum, dass Organisationen vorrangig nach interner sowie externer Legitimierung streben und nicht nach Machtzuwachs (wie beim *rational choice Ansatz*) (vgl. Boswell 2008: 473), was eine bessere Erklärungsgrundlage für das Wesen der symbolischen Wissensverwendung bereitstellt (vgl. Boswell 2009: 61).

Der substantiiierende Wissensgebrauch

Bei der *substantiiierenden Wissensfunktion* ist das Schlüsselmoment jenes, an dem Wissen als Rechtfertigung für bereits beschlossene politische Präferenzen und den entsprechenden Kurs herhält. Die Funktion der Wissensverwendung besteht darin, Zweifelnde im Zuge einer technokratisch-rationalen Argumentationsweise von der eigenen Linie zu überzeugen. (vgl. Boswell 2009: 73) Es wird ein Fokus auf die Art, wie Wissen politischen Positionen Autorität verleiht und eventuell gleichzeitig jene politischer Konkurrenten unterminiert, gelegt. Diese Form des Wissensgebrauchs tritt häufig in politisch stark umkämpften Feldern auf. (vgl. Boswell 2009: 7f)

Der legitimierende Wissensgebrauch

Die *legitimierende symbolische Verwendung* bedeutet, dass die Politik beim Akt der Wissensanrufung öffentlich wahrgenommen werden will, um für sich selbst eine Art „epistemische Handlungsvollmacht“ zu erwirken. Dadurch legitimiert eine Organisation ihre eigene Rolle, was gegebenenfalls die Zuständigkeitshoheit über ein ganzes Politikfeld oder die Ressourcenaufwendung für ebendieses betreffen kann. Das öffentliche Bild von Regierungs- oder Ministeriumsvertretern, die regelmäßigen Austausch mit angesehenen ExpertInnen pflegen und/oder konstanten Zugang zu relevanten Expertisen haben, soll Befürchtungen kalmieren, dass Entscheidungen ohne ausreichende Wissensgrundlagen getroffen werden könnten. Je nach

institutioneller Kultur wird Fachexpertisen mehr oder weniger Wert beigemessen. (vgl. Boswell 2009: 73) Der Kontext beeinflusst, ob und auf welche Weise Legitimationsstrategien etabliert werden. Für Boswell scheint es wahrscheinlicher, dass eine Organisation Legitimationsbestrebungen hat, wenn sie in einem instabilen Setting verortet ist, d.h. z.B. ihr eigener Fortbestand nicht gesichert ist oder es Ressourcenkonkurrenz mit anderen Organisationen gibt. (vgl. Boswell 2008: 473f)

Auch wenn Boswell den beiden symbolischen Wissensverwendungsarten in der Praxis Wechselwirkungen attestiert, seien doch zwei sehr unterschiedliche Grundprinzipien anzuerkennen:

In the case of legitimizing knowledge, an administrative agency is attempting to secure its legitimacy *qua* organization. It is keen to demonstrate its capacity to mobilize resources to produce and apply knowledge. In the case of substantiating knowledge, by contrast, the aim is to garner support for a preferred course of action. In this second case, it is not enough for the organization to rely on staple sources of organizational legitimacy linked to its reputation or general performance (although these may of course help). When asserting claims about a desired course of action, an organization will invariably require additional or different sources of substantiation over and beyond the normal channels for securing organizational legitimacy. (Boswell 2009: 73, Hervorhebung im Original)

Ein wichtiger Unterschied zur *legitimierenden Wissensverwendung* besteht bei der *substantiiierenden Wissensverwendung* darin, dass Substanz und Qualität des Wissens deutlich mehr Gewicht haben, zumal die Glaubwürdigkeit des konkreten „Beweismaterials“ von anderen Akteuren auf die Probe gestellt wird, d. h. die dahinter stehenden WissenschaftlerInnen, das Forschungsdesign, die ordnungsgemäße Übertragung in die Praxis und die Fähigkeit, die Rechtmäßigkeit des konkreten politischen Vorhabens zu untermauern, stehen zuweilen auf dem Prüfstand. (vgl. Boswell 2009: 80)

[...] for knowledge to play a legitimizing function, it may suffice that an organization simply demonstrates that it does, *in principle*, have access to expert knowledge, or that it does, *as a rule*, consult expert knowledge in formulating policy. The credibility and prescriptions of specified pieces of research is not the central concern. (Boswell 2008: 80f)

Das politische und das administrative System bei Boswell

Boswells Feldstudien fokussieren, so wie dies auch für vorliegende Untersuchung notwendig sein wird, auf administrative Organisationen, also Ministerien und andere Verwaltungsinstitutionen, die mit der praktischen Entwicklung und Implementierung von Immigrationspolitiken betraut sind. Gerade im Kontext von Wissensgebrauch können die Behörden jedoch nicht isoliert vom politischen System, in dem Parteienpolitik und Weisungsgebundenheit eine mächtige Rolle spielen, betrachtet werden. (vgl. Boswell 2009: 21) Aus Gründen der Operationalisierung schlüsselt Boswell relevante Attribute, die den jeweiligen Systemen anhaften, auf und grenzt sie voneinander ab:

Generell hängen Administration, Politik und öffentliche Meinung sehr eng zusammen. Das rein *politische System* bezieht sich jedoch auf die Parteienpolitik und deren Aktivitäten, welche durch

eine kompetitive Ausrichtung auf das potentielle Elektorat gekennzeichnet sind. Eine typische Eigenschaft ist eine „deklaratorische“ Kommunikationsweise. Etwa wird eine symbolische Streitdebatte in der öffentlichen Arena vorgeführt und über Massenmedien verbreitet, da die öffentliche Meinung die wichtigste Umwelt und Referenzquelle für das politische System darstellt. (vgl. Boswell 2009: 22)

In selecting issues for political mobilization, the political system obviously looks to public opinion as a source of guidance. In particular, it is heavily reliant on the mass media as a source of information on public opinion, and as a means of gauging the resonance of its own programmes. (ebd.)

Die Politik richtet ihr Interesse an ExpertInnen-Wissen oft stark nach dem Interesse, das Medien an der Verwendung der betreffenden Expertisen zeigen. Denn der mediale Diskurs wird eng mit der öffentlichen Meinung und Wählerstimmen verbunden. (vgl. Boswell 2009: 23) Stimmenfang ist laut Boswell gerade in umkämpften und populistisch geprägten Politikfeldern wie jenem der Immigrationspolitik ein häufiger Beweggrund für die Ignoranz von potentiell verwendbarer Forschungsexpertise. Politisches Kalkül ist die vorrangige Antriebskraft für politische Akteure und daher sind nur der Beliebtheit beim Elektorat zuträgliche Expertisen verwendbar. Dadurch erklärt sich das oftmalige Auseinanderklaffen von politischen Handlungen und Empfehlungen durch ExpertInnen. (vgl. Boswell 2009: 6) Die Politik versucht, nachdem die öffentliche Meinung ihre wichtigste Referenzquelle ist, diese über Medienpräsenz zu beeinflussen.

Ein System wie etwa das politische System [...] kann ja nur *innerhalb* seiner Systemgrenzen operieren; aber es kann dabei durchaus reflektieren, dass es von *außen aus seiner Umwelt* beobachtet wird – aus der Öffentlichkeit. (Berghaus 2003: 240, Hervorhebungen im Original)

In der Politik inszeniert man alle Aktivitäten vor dem Spiegel der öffentlichen Meinung im Hinblick auf Resultate der politischen Wahlen. (Luhmann 1997: 766f)

Regierungsinterventionen können von Seiten der Politik selbst initiiert sein, um sozusagen präventiv um gesellschaftliche Unterstützung zu buhlen. (vgl. Boswell 2009: 51) Oft werden aber nicht die tatsächlichen Praktiken geändert:

Indeed, in many cases, it will be sufficient to adjust rhetoric or formal structures to satisfy public expectations about appropriate interventions. In other words, both politics and the administration may be content to adjust talk and decisions rather than action. (Boswell 2009: 52)

Das *administrative System* hingegen bezieht sich auf jene der Regierung unterstehenden Apparate, die für die Übersetzung politischer Leitlinien in konkrete praktische Politiken wie die Verabschiedung von Programmen und Gesetzesentwürfen verantwortlich sind und hat damit bis zu einem gewissen Grad Exekutivcharakter bezüglich der Regierungswünsche. Die Referenzquelle bzw. wichtigste Umwelt des administrativen Systems ist das politische System selbst bzw. Teile davon, wozu auch organisierte Interessen⁹ zählen können. Aus Perspektive der administrativen

⁹ In Österreich sind die Sozialpartner ein Beispiel für mächtige organisierte Interessen.

Organisation soll diese relevante politische Umwelt als *policy community*¹⁰ bezeichnet werden. Neben der Aufrechterhaltung der Loyalität ihrer MitarbeiterInnen sind administrative Einrichtungen mit der Zufriedenstellung ihrer politischen Führung befasst. (vgl. Boswell 2009: 22) Wichtige persönliche Interaktionen sind jene zwischen Beamten und MinisterInnen¹¹. (vgl. Boswell 2009: 50f) Oft tragen politische Entwicklungen deutlich die Handschrift der zuständigen administrativen Einheit, die immer auch organisationsinterne Interessen haben. (vgl. Boswell 2009: 22) Kurz gesagt lässt sich die Art der Wissensverwendung durch administrative Player auf eine Mischform aus organisationseigenen Motiven und politischen Erfordernissen zurückführen. (vgl. Boswell 2009: 23)

Organisationslogiken: Interne & externe Legitimität durch *Talk and decision*

Es gibt einen Strang in der Organisationssoziologie – Boswell verweist hierfür auf Di Maggio und Powell (1991) und Scott (1995) –, der erklärt wie Organisationen funktionieren und warum deshalb der *problem-solving approach* zu kurz greift. Organisationen sind nicht nur problemlösungsorientiert in Hinblick auf ihre gesellschaftliche Verantwortung, sondern haben auch das konstante Ziel, die Loyalität ihrer Mitglieder (*interne Legitimität*) aufrechtzuerhalten. (vgl. Boswell 2009: 11) Für das Schaffen interner stabiler Verhältnisse werden Prozesse forciert, die geteilte Ansichten und Praktiken perpetuieren. (vgl. Boswell 2009: 41) Neo-institutionalistische Ansätze verweisen darauf, dass auch das Ansehen bei relevanten Akteuren des Umfelds für eine Organisation wichtig ist (*externe Legitimität*). Sie sind daher bestrebt Erwartungen zu entsprechen, beispielsweise gegenüber einem Akteur der eigenen *policy community*, um politische Rückendeckung zu behalten. Gegenüber diesen behauptet man seinen Existenzanspruch selten durch tatsächlich erbrachte Leistung, sondern durch „talk and decisions“ (Boswell 2009: 11). (vgl. ebd.) Man kommuniziert ein kohärentes Selbstbild durch Normen und Werte, auf die sich die Einrichtung gründet und die sich auch in ihrer formellen Struktur manifestieren (*talk*) und macht sichtbar, dass man politische Handlungsnotwendigkeiten erkennt und gegebenenfalls zur Tat schreitet (*decision*). (Boswell 2008: 474) Eine aktive Demonstration der Wissensanrufung geschieht

¹⁰ Die *policy community* kann als die nächste und relevanteste Umwelt der administrativen Organisation betrachtet werden: „[...] the ‚policy community‘: the network of government agencies, lobbyists, practitioners, experts and parliamentary committees engaged in professional discussion of the policies in question.“ (Boswell 2009: 57) Bei einem politischen Konfliktfeld, in dem eine administrative Einheit einen zentralen Akteur darstellt, sind andere legitim partizipierende Akteure typischerweise solche, die zur *policy community* zählen, wie MinisterInnen, Parlamentsabgeordnete, weitere Ministerien der Regierung, Magistrate, konsolidierte Interessensgruppen, weitere ExpertInnen bzw. WissenschaftlerInnen, die in einem anderen Rahmen als jenem der Wissensbereitstellung über die Materie debattieren. (vgl. Boswell 2009: 74)

¹¹ Letztere bilden im österreichischen Politikfeld Einbürgerung den Dreh- und Angelpunkt, über den politische Vorgaben von Regierungsseite an die administrative Umsetzungsebene weiter gegeben werden. Die über Medien transportierten Erwartungen des Mainstreams werden vom administrativen System nur indirekt über das politische System als relevant wahrgenommen.

umso intensiver, je mehr Wert die zu beeindruckende *policy community* auf das Hinzuziehen von ExpertInnen-Wissen legt. (vgl. Boswell 2009: 61f) Ausschlaggebend ist, bei der entsprechenden Konsultation wahrgenommen zu werden. Die Auswirkung der implementierten Handlung ist – jedenfalls aus Perspektive der Legitimationsbeförderung – nachrangig. *Talk and decision* hat eine große Bedeutung für administrative Organisationen, da sie Teilen ihrer *policy community* kontinuierlich kommunizieren müssen, dass sie effizient und rechtens vorgehen und sich sozio-ökonomischen Erfordernissen, etwa über den Weg der Gesetzgebung, annehmen. (vgl. Boswell 2009: 44)

Nachdem nun klar ist, dass Organisationen grundsätzlich nach Legitimität streben und sich u. a. danach richten, was sie dafür angesichts ihrer Umwelt als probates Mittel einschätzen, bleibt die Frage, unter welchen Umständen sie sich für den Gebrauch von ExpertInnen-Wissen als solch ein Instrument entscheiden. (vgl. Boswell 2009: 47) Gerade im (partei)politischen Wettstreit spielt die eigene Glaubwürdigkeit für politische Akteure eine große Rolle und mitunter profitiert man von Schwächen des Gegners. Beides vermag ein wissenschaftlicher Befund, der als externe Autorisierung wahrgenommen wird, gegebenenfalls zu untermauern. (vgl. Boswell 2009: 12)

Die Art des Wissensgebrauchs aufgrund unterschiedlicher Voraussetzungen

Boswells Ansatz zufolge bestimmen drei Sets von Variablen, welche Art von Wissensverwendung aller Wahrscheinlichkeit nach zum Einsatz kommt: der Organisationscharakter, die Eigenschaften der Umwelt und die Charakteristik des Politikfelds. (vgl. Boswell 2009: 12f)

Organisationscharakter

Bei der Charakterisierung von Organisationen orientiert sie sich an den zwei idealtypischen Bildern nach Brunsson (2002): *action organizations* (hier als ‚*Tätigkeitsorganisationen*‘ übersetzt) & *politische Organisationen*. Als *Tätigkeitsorganisation* werden etwa Firmen oder Agenturen verstanden, die von ihrer Umwelt auf Basis der Qualität ihrer Produkte bzw. Dienstleistungen beurteilt werden, wobei bei ihr administrative Organisationen ebenfalls unter die erste Kategorie fallen¹². Im vorliegenden Untersuchungsfeld würden die zivilgesellschaftlichen Einrichtungen bzw. NPOs zu dieser Gruppe zählen, deren Qualität in der Arbeitsleistung bzw. dem ‚social impact‘ und der öffentlichen Reputation liegt. *Tätigkeitsorganisationen* weisen am wahrscheinlichsten eine

¹² Aufgrund der Kategorisierung des österreichischen Innenministeriums als Teil des administrativ-politischen Systems wird dieses in der späteren Analyse jedoch vom Charakter her als *politische Organisation* behandelt. Boswell räumt an einer Stelle ihrer theoretischen Ausführungen sogar ein, dass „most administrative agencies display features of political, rather than action, organizations.“ (Boswell 2009: 55)

„echte“, sprich instrumentalistische, Wissensverwendung auf, da sie sicher gehen möchten, dass ihre Qualitäten und damit ihre Legitimationsgrundlage optimiert werden. *Politische Organisationen* wie beispielweise Parlamente benützen Wissen hingegen weniger zur Qualitätsverbesserung. Vielmehr müssen die formale Struktur und die Signale an die Öffentlichkeit für ein korrektes Handeln stimmen. (vgl. Boswell 2009: 13) Sie sind geneigt, ihre Strukturen und Entscheidungsfindungsstile, den „*decision making style*“ (Boswell 2009: 48), so zu gestalten, dass sie einer von außen als legitim antizipierten Vorgehensweise entsprechen und dabei möglichst sichtbar sind. Die Essenz einer derartigen Wissensverwendung ist die symbolische Funktion. (vgl. ebd.) Nachdem der äußere Anschein und die Rhetorik mehr zählen als der tatsächliche Output, ist ein Weg zu demonstrieren, dass Entscheidungen fundiert sind, eine Forschungseinheit einzurichten oder Forschung in Auftrag zu geben. Der Organisationstyp beeinflusst also aufgrund dessen wie er zu Legitimität kommt aller Wahrscheinlichkeit nach, welche Wissensfunktion zum Einsatz kommt. (vgl. Boswell 2009: 13)

Selbst wenn Organisationen ihren Output bzw. ihre gesellschaftliche Wirkung verändern möchten, bedeutet das noch nicht unbedingt, dass sie zu diesem Zwecke externes ExpertInnen-Wissen heranziehen. Die diesbezügliche Motivation hängt damit zusammen, inwieweit für die Neuausrichtung der Organisation konkreter Wissensbedarf verspürt wird. Oft betrachten vor allem Behörden die zugänglichen Daten als ausreichend und in Eigenregie auswertbar. (vgl. Boswell 2009: 55f)

Charakter des Politikfelds und der Umwelt

Je nach Politikfeld kommt ein bestimmter Umgang mit Wissen als Teil des Rationalität signalisierenden Verhaltens zum Einsatz. Zum Einen kommt es darauf an, in welchem Ausmaß die *policy community* als wichtigste Umwelt der administrativen Organisation Wert auf externes Wissen als Teil der Entscheidungsfindung legt bzw. den erwiesenermaßen vorhandenen Zugang zu dieser fordert, zum Anderen spielt der Unsicherheitsfaktor der zu entscheidenden Materie im betreffenden Politikfeld eine Rolle. (vgl. Boswell 2009: 70f) Risiko besteht in der Kombination von epistemischer Unsicherheit und unvorhersehbarer zukünftiger Konsequenzen. In solch einem Risikofeld ist die legitimierende Form der Wissensverwendung naheliegend, da man beim sorgsam abgewogenen politischen Entschluss wahrgenommen werden möchte. Für Boswell stellen neben den „traditionellen Risiko-Arenen“ wie Umweltpolitik und neuen Technologien auch weniger technische Sparten wie innere Sicherheit und Migration Politikfelder dar, die gegenwärtig mit Unsicherheiten in Verbindung gebracht werden. (vgl. Boswell 2009: 71)

Auch die Kräfteverhältnisse in den einzelnen Politikfeldern nehmen einen Einfluss darauf, auf welche Weise Wissen von den entscheidenden Akteuren benutzt wird. *Substantierende Wissensverwendung* etwa tritt hauptsächlich in Politikfeldern auf, die ein stark umkämpftes Terrain sind, in denen es schwierig ist seine politische Position durchzusetzen. In so einem Fall wird Auftragsforschung zum Zwecke der Fundierung politischer Entscheidungen interessant. (vgl. Boswell 2009: 14)

Zuwanderungspolitik eignet sich sehr gut als Test-Politikfeld für Boswells Ansatz. Sie ist in den meisten liberal-demokratischen Staaten ein politisch stark umkämpftes Terrain und berührt eine der Kernfunktionen moderner Demokratien: die Gewährung von Sicherheit für die Bevölkerung und deren Schutz vor Konkurrenz in Bezug auf sozio-ökonomische Wohlfahrt. Deshalb sind Regierungen auch oft eifrig darum bemüht, der Wählerschaft ihren Willen zu restriktiven Maßnahmen zur Eindämmung unerwünschter Zuwanderung zu demonstrieren. (vgl. Boswell 2009: 15) Da es für Regierungen oft Grenzgänge sind, Restriktivität zu beweisen ohne gleichzeitig in menschenrechtlichen Erklärungsnotstand zu geraten, stehen sie manchmal unter Druck, ihre Positionen mit konkreten Argumenten zu rechtfertigen. (vgl. Boswell 2009: 15f)

Abb. 2: Wissensgebrauch aufgrund verschiedener Konditionen nach Boswell (2009)

WISSENSFUNKTION		
Instrumentalistischer Wissensgebrauch	Legitimierender Wissensgebrauch	Substantierender Wissensgebrauch
Organisationsmerkmale		
Instabile Verhältnisse	Instabile Verhältnisse	Instabile Verhältnisse
Tätigkeits-Organisation	Politische Organisation	Tätigkeits- oder politische Organisation
Politikfeldmerkmale		
Umkämpftes oder nicht umkämpftes Feld	Umkämpftes oder nicht umkämpftes Feld	Umkämpftes Feld
Organisation nimmt epistemische Unsicherheit bzw. Wissenslücken wahr	Policy Community nimmt epistemische Unsicherheit wahr	Konkurrierende Akteure akzeptieren technokratischen Modus der Entscheidungsfindung

Quelle: Darstellung übernommen von Boswell 2009: 82. Eigene Übersetzung vom Englischen ins Deutsche mit teils minimalen Abweichungen in den wörtlichen Entsprechungen.

Indikatoren, welche die Wahl des Wissensgebrauchs bestimmen

Boswell entwirft zusätzlich Indikatoren, die einen Gebrauch von Wissen in *instrumentalistischer*, *legitimierender* oder *substantiierender* Funktion wahrscheinlich machen und trägt damit zur Erleichterung empirischer Feldstudien bei. Diese Faktoren betreffen das *Institutionelle Arrangement*, die *Forschungsagenda* und die öffentliche *Bekanntmachung* der Wissenskonsultation.

Institutionelle Arrangements

Als ersten Indikator dafür, wie wahrscheinlich die eine oder andere Art der Wissensverwendung zum Einsatz kommt, identifiziert Boswell die Form des *institutionellen Arrangements*. Bei einer *instrumentalistischen Wissensverwendung* ist eine große Nähe zwischen wissenschaftlichen und politischen Akteuren wahrscheinlich, u. a. weil die Wissen verwendende Organisation sicher gehen will, dass die Expertisen auf eine Weise entstehen, die am Ende ihre politische Brauchbarkeit garantiert. Für so einen Fall sind die Einrichtung von hauseigenen Forschungseinrichtungen oder ein begleitendes Monitoring bei Auftragsforschung exemplarisch. (vgl. Boswell 2009: 83)

Bei der *legitimierenden Wissensverwendung* ist es hingegen bedeutsam, den Zugang zu verlässlichem Wissen deutlich zu demonstrieren. Typisch für diese Variante sind VertreterInnen der politischen Organisation, die ihre starke Position betonen, aus der heraus qualitativ hochwertige Forschung veranlasst wird, deren Ergebnisse in den Entscheidungsfindungsprozess Eingang nehmen. Auch in diesem Fall ist die Einrichtung einer ‚hauseigenen‘ *Forschungseinheit* und/oder die Beauftragung ausgewählter WissenschaftlerInnen möglich, während jedoch tendenziell weniger Interesse an deren Arbeitsweise besteht, zumal der Wissenszugang vorrangig Demonstrationszwecken dient. (vgl. Boswell 2009: 83f)

Für Fälle der *substantiierenden Wissensverwendung* ist bezeichnend, dass die politischen Verantwortungsträger versuchen sicher zu stellen, dass die Forschungsfragen derart gestaltet sind, dass politisch relevante Produkte entstehen und gleichzeitig die Angesehenheit und Unabhängigkeit der angerufenen ExpertInnen unterstreichen, um sich nicht angreifbar zu machen. Diese Notwendigkeit macht den Einsatz von hauseigenen oder angegliederten Forschungsgremien unwahrscheinlicher und die Auslagerung an nicht mit der politischen Organisation in Verbindung zu bringende Institute naheliegender. Auch bei dieser substantiierenden Funktion des Wissens besteht ein großes Interesse am Forschungsdesign, da die Resultate für Konkurrenten so wenig anfechtbar wie möglich sein sollen. Das Spannungsfeld besteht darin, die betreffende Expertise opportunistisch mitbestimmen zu wollen und gleichzeitig deren neutrale Entstehung glaubhaft zu machen. (vgl. Boswell 2009: 84)

Forschungsagenda

Wenn es um den tatsächlichen Informationsgehalt zum Zwecke eines *instrumentalistischen Wissensgebrauchs* geht, beläuft sich das Forschungsinteresse verwendeter Studien in der Regel auf Themen und Fragen, welche die Wissenslücke zu füllen vermögen. Bei der *legitimierenden Wissensverwendung* können es Themen sein, die in keinem direkten Zusammenhang mit den politischen Zielen der Organisation stehen, aber en vogue sind, weil sie beispielsweise ExpertInnen oder PraktikerInnen aus der *policy community* aufbringen. Dabei ist die angerufene Forschung besonders bei stark politisierten Themen oft auch auf Fragen ausgerichtet, die in den politischen Debatten und in den Massenmedien vordefiniert werden. Im Falle einer *substantierenden Form* von Wissensgebrauch selektiert die politische Organisation im Hinblick auf die umstrittensten Themen, um Belege für ihre Präferenzen zu finden. (vgl. Boswell 2009: 85)

Bekanntmachung

Boswells dritter Indikator betrifft die Bekanntmachung des Wissensgebrauchs. Wird Wissen *instrumentell* einbezogen, um die Qualität des Outputs zu verändern, spielt die Hochhaltung der Wissensverwendung in der Regel keine all zu bedeutende Rolle, es sei denn die darauf aufbauende Motivation liegt in einer substantiiierenden Wissensfunktion. Im Falle einer *legitimierenden Wissensverwendung* hingegen ist es den Akteuren das oberste Anliegen die eigenen Forschungskapazitäten und/oder Kommunikation mit ExpertInnen für ihre Umwelt und speziell für die bedeutende *policy community* sichtbar zu machen, da der Wissensgebrauch zu Demonstrationszwecken geschieht. Boswells Beispiele für beliebte Plattformen sind z.B. Websites, Newsletter oder Berichte. (vgl. Boswell 2009: 86) Bei der *substantierenden Funktion* wird höchstens punktuell eine Publikation angestrebt. Neben der *policy community* können auch die Medien eine Zielgruppe sein, da über diesen Kanal öffentliche Unterstützung generiert werden kann. (vgl. Boswell 2008: 87)

Abb. 3: Indikatoren für die verschiedenen Wissensfunktionen nach Boswell (2009)

INDIKATOR	Instrumentelles Wissen	Legitimierendes Wissen	Substantiierendes Wissen
Institutionelle Arrangements	Intensiver Austausch zwischen (politischen) EntscheidungsträgerInnen und Forschungseinheit	Lose Verbindung zwischen (politischen) EntscheidungsträgerInnen und Forschungseinheit	Teilweiser Austausch zwischen (politischen) EntscheidungsträgerInnen und Forschungseinheit
Forschungsagenda	Enge Kopplung von Forschung mit Leistungsziel (der politischen Org.)	Loses Gefüge von Forschungsinhalt und Leistungsziel (der politischen Org.)	Enge Kopplung von Forschung mit umstrittenen Themen (zwischen konkurrierenden politischen Org.)
Bekanntmachung	Kein vordringliches Interesse an Bekanntmachung des Wissensgebrauchs	Deutliches Interesse an Bekanntmachung des Wissensgebrauchs	Punktuelles Interesse an Bekanntmachung des Wissensgebrauchs

Quelle: Darstellung übernommen von Boswell 2009: 86. Eigene Übersetzung vom Englischen ins Deutsche mit teils minimalen Abweichungen in den wörtlichen Entsprechungen und Ergänzungen in Klammern.

Im nächsten Kapitel soll nun ein Überblick über die Entwicklung der österreichischen Migrations- und Integrationspolitik sowie des dadurch geprägten Einbürgerungspolitikfeldes gegeben werden, um einen Eindruck davon zu gewinnen, wie es um die Themen auf dem politischen Parkett bestellt ist und den Kontext, auf den sich das für die Untersuchung interessante ExpertInnen-Wissen beziehen wird, zu erfassen.

3. Integration und Einbürgerung in Österreich

3.1. Die Entwicklung der Migrations- und Integrationspolitik in Österreich

Laut Statistik Austria lebten mit 1. Jänner 2013 in Österreich 1.004.268 ausländische Staatsangehörige, was 11,9 % der Gesamtbevölkerung ausmacht und einem Zuwachs von 52.839 Menschen innerhalb eines Jahres entspricht. (vgl. Statistik Austria 2013a) Migration wurde in Österreich erst innerhalb der letzten zwei Jahrzehnte zu einem zentralen Thema der politischen Debatte. Damit verbunden war eine institutionelle Ausdifferenzierung seit den 1980er Jahren. Es kam zu einer Monopolisierung des Gegenstandes bei einem einzigen Akteur, dem österreichischen Bundesministerium für Inneres (BMI), aber auch zur Entstehung neuer Institutionen in den 1990ern. Gründe für diese Veränderungen lagen an veränderten politischen Vorzeichen, neuen Migrationsmustern und neuen Haupt-Herkunftsländern der ZuwanderInnen. Geopolitisch bedeutsam waren der Fall des Eisernen Vorhangs 1989 und die darauffolgenden Migrationsbewegungen aus Osteuropa sowie der Jugoslawienkrieg und die mit ihm verbundenen Fluchtmigrationen in den 1990ern. Zudem beeinflussten die Europäisierung der Migrationspolitik seit den späten 1990ern sowie die Erweiterung der Europäischen Union die österreichische Politik. Beachtet werden muss, dass die österreichische Migrationspolitik der Nachkriegszeit stark geprägt war von der Zeit des Anwerbens ausländischer Arbeitskräfte (vgl. Kraler 2011: 21) und trotz des Anwerbestopps im Gefolge der Ölkrise 1973 EinwanderInnen weiterhin als sogenannte Gastarbeiter wahrgenommen wurden. Aufgrund des damit einhergehenden Gedankens an die eintretende Rückkehr der Menschen in ihre Herkunftsländer wurde auf nationaler Ebene auch lange Zeit kein Versuch unternommen, Einwanderungspolitik als eigenständiges Politikfeld zu etablieren. Erst in den 1990ern kam es zu umfassenden Fremdenrechtsreformen, welche die unvorhergesehene Entwicklung sich niederlassender ZuwanderInnen adressierten.¹³ (vgl. Kraler 2011: 43)

¹³ Die momentane Zusammensetzung der Wohnbevölkerung in Österreich lässt zwar nach wie vor die Zeit des Gastarbeiter-Anwerbens erkennen, spiegelt jedoch mittlerweile auch die neuen Zuwanderungsgruppen aus EU-Ländern wie Deutschland und osteuropäischen Staaten sowie Afrika und Asien wider. Zwischen 1993 und 2004 kam es zu einem steilen Zuwanderungs-Anstieg, gefolgt von einem unmittelbaren Rückgang zwischen 2004 und 2006 von 50.826 auf 24.103 Personen. Bis zum Jahr 2009 gingen die Zahlen auf etwa 20.000 zurück. Der Hauptgrund für die verringerte Zuwanderung von Drittstaatsangehörigen wird im *Fremdenrechtspaket 2005* gesehen. (vgl. Kraler 2011: 23) Die aktuellsten Zahlen der Statistik Austria beziehen sich auf das Jahr 2012, in dem eine Netto-Zuwanderung von 40.797 Personen erfasst wurde. Dies ist eine Zunahme von gut 40 % gegenüber dem Vorjahr 2011, in dem die Zuwanderung 30.705 Personen umfasste. Von den ZuwanderInnen im Jahr 2012 stammten bereits 62% aus EU-Staaten. Die größte Gruppe davon bildeten ungarische Staatsangehörige mit 6.609 Personen, gefolgt von Deutschen mit 6.229 und RumänInnen mit 5.358 Personen. (vgl. Statistik Austria 2013a)

Integration wird zu einem öffentlich diskutierten Gegenstand

Bis zu den Reformen in den 1990ern war auch Integration kein Thema von öffentlichem Gewicht. (vgl. Kraler 2011: 44) „Austria’s persistently reluctant approach towards the integration of immigrants and their descendants [sic!] as citizens“ (Çinar 2010: 22) wurde mitunter mit dem Umstand erklärt, dass sich Österreich bis heute nicht als Einwanderungsland verstehen möchte. (vgl. ebd.) Doch als das Integrationsthema dann auf die politische Agenda rückte und gesellschaftlich wahrgenommen wurde, wurde es unmittelbar mit der Zuwanderungspolitik in Verbindung gebracht, was sich etwa am Leitmotto des Fremdengesetzes 1998 „*Integration vor Zuwanderung*“ ablesen lies (vgl. Kraler 2011: 44), was so viel bedeutete wie eine Verfestigung des Aufenthaltstitels nach einer gewissen Anzahl von Jahren, während gleichzeitig Restriktionen hinsichtlich der Zuwanderung eingeführt wurden. (vgl. Kraler 2011: 34) Aufgrund von Reformbedarf hinsichtlich des *Aufenthaltsgesetzes 1992* schlug der damalige SPÖ-Innenminister Caspar Einem im Jahr 1994 das so bezeichnete *Integrationspaket* vor. (vgl. Kraler 2011: 33) „**In a sense, this can be regarded as the birth of integration policy as a distinct policy concern at the national level** and as the beginning of targeted immigrant policies.“ (ebd., Hervorhebung der Verf.) Das Hauptanliegen des *Integrationspakets* wäre eine Angleichung der Rechte langansässiger ZuwanderInnen an jene der österreichischen StaatsbürgerInnen gewesen. Es wurde jedoch vom Koalitionspartner ÖVP abgelehnt. (vgl. Kraler 2011: 34) Das *Fremdengesetz 1998* reflektierte dann das in den 1990ern entstandene Integrationsparadigma, wonach ImmigrantInnen bestimmten Anforderungen gerecht werden müssen, um sich den Aufenthalts- oder Staatsbürgerschaftstitel zu „verdienen“. Das anhängige Einbürgerungsrecht machte die diesbezüglichen Konditionen explizit – private und berufliche Integration sowie ein Mindestmaß an Deutschkenntnissen – und deklarierte Staatsbürgerschaft als das Ende eines „gelungenen“ Integrationsprozesses. Dieses Gesetz war die Initialzündung dafür, dass Staatsbürgerschaft Teil des Migrationsregimes wurde, indem erstmals eine direkte Verknüpfung mit dem migrations- und integrationspolitischen Feld hergestellt wurde. (vgl. Kraler 2011: 45) Das Bestreben „to bring nationality into the orbit of broader immigrant policymaking“ (ebd.) rührte von jenen politischen Parteien (FPÖ/BZÖ, ÖVP) her, die seit Längerem den Wunsch hegten, das Einbürgerungsrecht restriktiver zu gestalten und wurde von einem informellen Zusammenschluss von Landesregierungs-VertreterInnen unterstützt. (vgl. ebd.)

Restriktionen in der Einwanderungs- und Integrationspolitik der Nuller-Jahre

Eine Zäsur in der österreichischen Politlandschaft war die Bildung der Regierungskoalition zwischen ÖVP und FPÖ zu Beginn des Jahres 2000. Deren Regierungsprogramm sah hinsichtlich der Integrationspolitik mehrere Maßnahmen vor, die sich in der *Fremdenrechtsreform 2002*

ausdrückten. Es brachte eine Harmonisierung des Aufenthaltsrechts mit Arbeitsrechten mit sich, war aber hauptsächlich darauf ausgelegt die Einwanderung nach Österreich weiter zu beschränken, was fehl schlug. (vgl. Kraler 2011: 35f) Im Jänner 2006 trat daraufhin das *Fremdenrechtspaket 2005* in Kraft, welches einen Schwerpunkt der Reformen auf das Abgleichen mit dem aktuellen EU-Recht hinsichtlich langansässiger ZuwanderInnen, Familienzusammenführung und Bewegungsfreiheit von EU-BürgerInnen legte. Daneben wurden jedoch auch drastische Restriktionen verabschiedet. Unter anderem wurde die *Integrationsvereinbarung* aus dem Jahr 2003 reformiert. Vor allem gaben sich die staatlichen Organe mit dem *Fremdenrechtspaket 2005* selbst ein machtvolleres Instrument gegen einwanderungsbezogene Irregularitäten in die Hand, behielten die strengen Regelungen hinsichtlich Neuzuwanderung bei und erhöhten die Anforderungen in Sachen „*Integrationsnachweis*“ für ImmigrantInnen. (vgl. Kraler 2011: 37f) Das *Fremdenrechtspaket 2005* verstärkte außerdem die Einbettung des Staatsbürgerschaftsthemas ins Migrationsregime, indem Bedingungen für die Einbürgerung betreffend Sprach- und Aufenthaltsnachweis mit Konditionen des Niederlassungs- und Aufenthaltsrechts abgeglichen wurden. (vgl. Kraler 2011: 45)

Die Integrationsvereinbarung und der Nationale Aktionsplan für Integration

Im Zuge der Fremdenrechtsreform 2002 wurde die *Integrationsvereinbarung* (IV) entworfen. Ihr Kern bestand darin, Drittstaatsangehörige, die sich langfristig in Österreich niederlassen wollen, einen Sprachnachweis in Form eines Kursbesuchs und einer Prüfungsablegung erbringen zu lassen. Mit der Konzeptionierung der obligatorischen Kursinhalte und der Zertifizierung anderer Institute zu deren Abwicklung wurde vom BMI der *Österreichische Integrationsfonds* (ÖIF) beauftragt. Das erforderliche Deutschniveau wurde im Laufe des letzten Jahrzehnts mehrfach angehoben. Anfangs musste nur der Level A1 gemäß dem *Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmen für Sprachen* (GER) erreicht werden. Mit der Fremdenrechtsreform 2005 wurde der Level auf A2 und mit der Reform 2011 schließlich auf B1 angehoben. (vgl. Kraler 2011: 46f) ImmigrantInnen verpflichteten sich innerhalb von zwei Jahren ab Unterzeichnung der IV die erforderlichen Sprachkenntnisse nachzuweisen. (vgl. ÖIF 2013c) Auch anderweitig wurde die IV reformiert und ist seit dem Jahr 2011 als *Integrationsvereinbarung Neu* bekannt.

Eine umfassende Integrationsstrategie wurde allerdings erst mit dem *Nationalen Aktionsplan für Integration* (NAP) angegangen, Teil derer auch eine Koordination von Bund und Ländern sein sollte. (vgl. Kraler 2011: 49) Im SPÖVP-Regierungsprogramm 2008 wurde der *Nationale Aktionsplan für Integration (NAP)* erstmals offiziell angekündigt. Der Ministerrat nahm den NAP am 19. Jänner 2010 an. (vgl. Götzelmann 2010: 200f) Teil des Entstehungsprozesses des NAP waren ExpertInnen-Gespräche und die Konsultation verschiedener Stakeholder durch das BMI, was

auf einen inklusiveren Zugang zu Integrationsgestaltung als bisher schließen ließ. Das Innenministerium und der ÖIF behielten jedoch die strikte Kontrolle über den Prozess. (vgl. Kraler 2011: 48) Langthaler konstatiert, dass sozialwissenschaftliche Expertisen in entscheidungsmächtigen Sphären der Integrationspolitik kaum Eingang finden und führt den *Nationalen Aktionsplan für Integration* als aktuelles Exempel an, von dessen Entstehung der Großteil der wichtigen IntegrationsexpertInnen, mit Ausnahme einiger ausgewählter WissenschaftlerInnen, die zu einem begleitenden Dialog geladen waren, ausgeschlossen blieben. (vgl. Langthaler 2010: 7)¹⁴ Die deutsche Sprache als zu erbringende „Integrationsleistung“ seitens der ImmigrantInnen blieb im NAP zwar ein wichtiger Punkt, doch erstmals wurde Integration als zweiseitiger Prozess, zu dem auch die Aufnahmegerügschaft etwas beitragen müsse, deklariert. Letztendlich lag der Fokus jedoch weiterhin auf den integrativen Bringschulden der Zugewanderten und weniger auf staatlichen oder gesellschaftlichen Verantwortungen. Zwei wichtige politikberatende Beiräte, die im NAP-Kontext entstanden, sind der *Expertenrat für Integration*, bestehend aus WissenschaftlerInnen und anderen IntegrationsexpertInnen, der konkrete Maßnahmen zu den im NAP angeführten „Handlungsfeldern“ entwickeln soll und der *Integrationsbeirat*, bestehend aus VertreterInnen anderer Ministerien, Länder- und Gemeindevorstellungen, Sozialpartnern und NGOs. (vgl. Kraler 2011: 48)

Zusammenfassend lässt sich über die Entwicklung der Zuwanderungspolitik in Österreich sagen, dass sich die jahrzehntelange Angst, die ZuwandererInnen könnten den ÖsterreicherInnen etwas wegnehmen, in einem legislativen Regelwerk mit exkludierendem Charakter niederschlug. Erst zur Zeit der 1990er-Reformen schafften es Gedanken zu Integration in die politische Debatte, was mit den verhärteten Fronten zwischen ZuwanderungsbefürworterInnen (Grüne, NGOs, liberale Medien) und -gegnerInnen (FPÖ, Boulevard), die diametral entgegengesetzte politische Maßnahmen forderten, zu tun hatte. Die rechtliche Entwicklung ließ bald erkennen, dass die hegemoniale Politik vor allem – je nach Aufenthaltsstatus unterschiedliche – *Integrationsforderungen* an die ImmigrantInnen stellte. Im Laufe der Nuller-Jahre wurde Integrationspolitik zusehends ein

¹⁴ Die grundsätzliche Zustimmung aller AkteurInnen zum Plan der Bundesregierung die Integrationspolitik per NAP konzeptionell anzugehen, wurde bald getrübt durch die Vorgehensweise und inhaltliche Besetzung durch das BMI. Manche NGOs stellten klar, auf der gegebenen Basis nicht arbeiten zu wollen. Das betraf zum Beispiel die Erstellung des NAP, dem sie ein zugrundeliegendes Leitbild von Integration ankreiden, durch das erfolgreiche Integrationsbemühungen von Anfang an zum Scheitern verurteilt seien. Es werde an bestimmten Problemfeldern angesetzt, es herrsche aber gegenüber den MigrantInnen eine massive Defizitorientierung. Die NGOs wünschen sich eine inklusivere Strategie, welche sich genauso an die anderen Bevölkerungsgruppen richtet. Zudem kritisieren sie, dass es einem durch den Unwillen des Bundes, Gesetze zu ändern und finanzielle Mittel zur Verfügung zu stellen unmöglich gemacht werde, auf Ebene der Länder und Gemeinden Probleme zu lösen. Des Weiteren verdächtigten die NGOs – auch aufgrund ihrer Erfahrung mit der Anhörung ihrer gleichzeitig nicht praxiswirksam gewordenen Expertisen im Rahmen der damaligen Integrationsplattform – die PolitikerInnen, sich durch die abermalige Anrufung nur den Anschein der Legitimität verschaffen zu wollen. (vgl. Götzemann 2010: 202ff)

integraler Bestandteil der Zuwanderungspolitik. Das BMI schaffte es zu dieser Zeit, die allumfassende Themenführerschaft für sich zu beanspruchen (vgl. Kraler 2011: 49), während das administrativ-politische System generell seit jeher als beständig dominanter Akteur im Bereich Migrationspolitik gesehen werden muss. (vgl. Kraler 2011: 52)

3.2. Der Erwerb der Staatsbürgerschaft in Österreich: Gesetze und Paradigmen

Die Übergänge von der Integrations- zur Staatsbürgerschaftspolitik sind mehr oder minder fließend und wurden bereits in Kapitel 3.1 gestreift. Vorausgeschickt werden kann, dass Österreich gegenwärtig im Europavergleich ein sehr strenges Einbürgerungsgesetz hat.

Der Erwerb der österreichischen Staatsbürgerschaft ist mit hohen Risiken verbunden, denn der Weg zur Einbürgerung ist lang, beschwerlich, ermessensabhängig und kostenträchtig. [...] In Ländern mit ähnlichen Bedingungen wie in Österreich wird Immigrant(inn)en für gewöhnlich eine deutlich frühere Antragstellung ermöglicht. (Huddleston et al. 2011: 133)

Zwar hat der österreichische Staatsbürgerschaftstitel heute weniger Gewicht hinsichtlich der Zuerkennung von Rechten als noch vor zwei Jahrzehnten, doch für die uneingeschränkte demokratische Teilnahme an der Gesellschaft bleibt er hierzulande eine Vorbedingung. (vgl. Stern 2011: 55)

Historische Entwicklung des österreichischen Staatsbürgerschaftsrechts

Erst mit dem frühen 19. Jahrhundert kann in Österreich von der Existenz einer einheitlichen Staatsbürgerschaft gesprochen werden, wobei die Rechtsgrundlage für den Staatsbürgerschaftserwerb durch ImmigrantInnen, d.h. die Einbürgerung, das *Allgemeine bürgerliche Gesetzbuch* (ABGB) vom 1. Jänner 1812 darstellten. Die grundlegendste Unterscheidung lag damals – und liegt noch heute – in den Erwerbsmöglichkeiten der Staatsbürgerschaft. Zum einen galt und gilt in Österreich das *ius sanguinis*-Prinzip, also das Recht auf Staatsbürgerschaft durch Abstammung¹⁵. Wohlgemerkt erstreckte sich dieses Geburtsrecht bloß auf Kinder eines mit der österreichischen Staatsbürgerschaft ausgestatteten Elternteils. Zum anderen gab es die Möglichkeit für „Fremde“ den Staatsbürgerschaftstitel per Gesetz oder durch Verleihung zuerkannt zu bekommen. Erwerbsgründe waren der Eintritt in den öffentlichen Dienst, die Eröffnung eines eigenen Gewerbes oder ein ununterbrochener Wohnsitz in Österreich – verbunden mit einem straffreien Aufenthalt – mit einer Mindestdauer von zehn Jahren, wobei letztgenannter

¹⁵ Neben dem *ius sanguinis*, also dem Abstammungsrecht, kennt das Staatsbürgerschaftsrecht grundsätzlich auch das *ius solis*, das Bodenrecht. Dieses ist in manch anderen Nationalstaaten ein Prinzip des Staatsbürgerschaftsgesetzes.

Grund eine „Ersitzung“, sprich eine automatische Einbürgerung bedeutete und bis 1833 galt. (vgl. Davy & Çinar 2001: 641) Während und nach des zweiten Weltkriegs kam es zu diversen Änderungen des Gesetzes. Der heute noch geltende Rechtsanspruch auf eine Einbürgerung nach 30 Jahren ununterbrochenen Aufenthalts geht auf das StbG 1949 zurück. (vgl. Davy & Çinar 2001: 644) Mehrere internationale Konventionen machten in den 1960ern eine Veränderung des österreichischen Staatsbürgerschaftsrechts erforderlich. Das entworfene StbG 1965 wurde genutzt, um Restriktionen im Bereich der Einbürgerung einzuführen. Die Möglichkeit zur Einbürgerung nach vier Jahren wurde drastisch erschwert, womit die Ermessenseinbürgerung nach zehn Jahren zur üblichen Praxis wurde. Nach weiteren Änderungen in den 1970er und 80er Jahren, u. A. betreffend die Geschlechtergleichstellung, wurde das StbG 1965 als StbG 1985 wieder kundgegeben. (vgl. Davy & Çinar 2001: 645) Unverändert blieb das Festhalten am Credo „Integration vor Einbürgerung“, wobei diese vorrangig als „Assimilation“ begriffen wurde. In den 1980ern fand vor allem seitens Wien aufgrund der „Gastarbeiter-Situation“ eine verstärkte Einbürgerungspraxis nach vier Jahren auf Basis der gesetzlich „besonders berücksichtigungswürdigen Gründe“ statt. Die Einbürgerungszahlen gingen merklich in die Höhe. Waren es 1989 noch 8.500 Personen, die eingebürgert wurden, so waren es 1994 bereits 16.270 Eingebürgerte. (vgl. Davy & Çinar 2001: 646) Der Reformbedarf, der aufgrund des Ermessensspielraums durch den Vollzugsapparat in den Ländern gesehen wurde, polarisierte die Parteien. Während ÖVP und FPÖ eine Neuregelung für die stärkere Verankerung des „Integrationsnachweises“ als Einbürgerungsvoraussetzung nutzen wollten, hätten die liberale sowie grüne Opposition gerne eine Ergänzung des Geburtsprinzips (*ius sanguinis*) durch das Bodenprinzip (*ius soli*) und die Möglichkeit zu Doppelstaatsbürgerschaften gesehen. (vgl. Davy & Çinar 2001: 646f) Es kam zu einem Kompromiss der Koalitionsparteien SPÖ und ÖVP, der in die StbG-Novelle 1998 mündete. Die debattierte Wartefrist von zehn Jahren wurde ebenso wie das Leitbild der Staatsbürgerschaft als Abschluss einer „gelungenen Integration“ beibehalten. Ein bemerkenswertes Novum betraf die erstmalige Kopplung der Einbürgerung an Sprach- bzw. Deutschkenntnisse (vgl. Davy & Çinar 2001: 647) Mit der Einführung der deutschen Sprache als Verleihungskriterium wurde also bereits 1998 der Grundstein für diesbezügliche zukünftige Restriktionsmöglichkeiten gelegt.

Die Staatsbürgerschaftsrechtsnovellen der Jahre 2006 bis 2013

Am 22. März 2006 verabschiedete die damalige Regierungskoalition die Staatsbürgerschaftsrechtsnovelle 2006. Darin wurde die Möglichkeit der frühzeitigen Einbürgerung, also vor Ablauf von zehn Jahren, eingeschränkt. Die Bedeutung des aufenthaltsrechtlichen Status für die Einbürgerung änderte sich: nunmehr müssen Personen von den zehn obligatorischen Jahren

„ununterbrochenen Aufenthalts“ mindestens fünf Jahre dem Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz entsprechend „niedergelassen“ sein. Verschärft wurden mit der Novelle zudem die Anforderungen bezüglich gesichertem Lebensunterhalt, Unbescholtenheit und Deutschkenntnisse. (vgl. Çinar 2007: 43) Abgesehen von bestimmten Ausnahmen müssen EinbürgerungswerberInnen Sprachkenntnisse nach der seit dem *Fremdenrechtspaket 2005* strengeren *Integrationsvereinbarung* nachweisen¹⁶. Ein weiteres Novum betrifft die Einführung einer formalen Staatsbürgerschaftsprüfung, in der vor allem landeskundliches Wissen und solches zur politischen Ordnung Österreichs abgefragt wird (vgl. Çinar 2007: 44)

Österreich hatte mit Blick auf andere europäische Staaten stets ein vergleichsweise restriktives Staatsbürgerschaftsrecht. Die Strenge drückte sich vor allem im exklusiven Abstammungsprinzip, im Doppelstaatsbürgerschaftsverbot, in der zehnjährigen Wartefrist und den hohen Einbürgerungskosten aus. Doch die Kopplung des Titels an die Landessprache und eine Art Integrationstest (vgl. Çinar 2007: 45) waren eindeutig eine Zäsur. Die Strenge der österreichischen Gesetzesnovelle fand selbst auf EU-Ebene Beachtung. Sie wurde etwa im *Synthesis Report* des europäischen Exzellenz-Netzwerks zu Grundrechten der Europäischen Kommission beispielhaft für eine besonders restriktive Gesetzgebung erwähnt:

By proposing one of the most rigid Citizenship Acts within the European Union the government of Austria excludes a big share of the resident population from political participation. As one of its last steps, in regard to restrictive immigration policy, the Austrian Council of Ministers adopted, on 15 November 2005, the Amendment of the Austrian Citizenship Act. In comparison to other European countries, where children who are born there automatically receive the citizenship of the country, Austria has not incorporated this aspect of the *ius solis* in its legal system. (EU Network of Independent Experts on Fundamental Rights 2005: 185, Hervorhebung im Original)

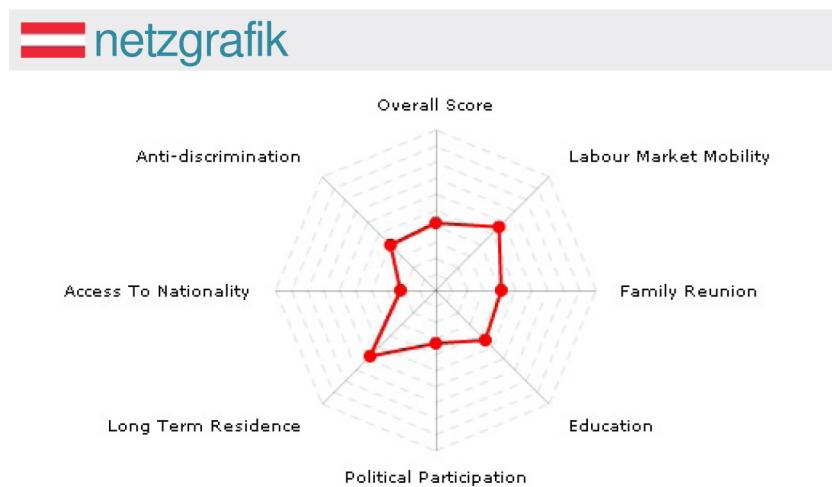
Mit der Staatsbürgerschaftsrechtsnovelle 2009 wurde das Gesetz analog zum Fremdenrecht abermals strenger. Die Einkommensbedingungen wurden weiter verschärft. Nunmehr sind außerdem „die EU-weit höchsten Gebühren an den Staat bzw. das Bundesland [zu] entrichten.“ (Huddleston et al. 2011: 133) Zudem haben die einzubürgernden Personen beim Akt der Verleihung nunmehr „ein Bekenntnis zu den Grundwerten eines demokratischen Staates und seiner Gesellschaft“ (Parlament Österreich 2009) abzulegen und den Behörden wird die Vollmacht, radiologische Untersuchungen zur Altersfeststellung anzuberaumen, verliehen. (vgl. ebd.)

Die jüngste Novelle trat am 1. August 2013 in Kraft. Laut Parlamentskorrespondenz vom 27. Juni 2013 zur Innenausschuss-Sitzung im Nationalrat, woraufhin die Novelle 2013 gebilligt wurde, sind inhaltlich Erleichterungen für den Erwerb festzustellen. Sogenannten „gut integrierten Fremden“

¹⁶ Diese engere Kopplung des Staatsbürgerschaftsrechts mit dem allgemeinen Fremdenrecht wurde bereits im vorangegangenen Kapitel 3.1 angesprochen.

(ausgezeichnete Deutschkenntnisse, zivilgesellschaftliches Engagement) soll ein Zugang nach sechs Jahren möglich gemacht werden. Es erfolgt eine Gleichstellung von ehelichen und unehelichen Kindern, eine erleichterte Einbürgerung für Adoptivkinder, eine Adaption des Nachweises des gesicherten Lebensunterhalts und diverse Härtefallregelungen. (vgl. Parlament Österreich 2013c) ExpertInnen kritisierten den Gesetzesentwurf dennoch in vielen Punkten und betonten die anhaltende Restriktivität im europäischen Vergleich. (vgl. Parlament Österreich 2013b)

Abb. 4: MIPEX Netzgrafik Österreich 2010



Quelle: Grafik übernommen von MIPEX 2013b

Der europäische *Migrant Integration Policy Index* (MIPEX) stellt im Jahr 2010 fest, dass in den letzten Jahren die Einbürgerungen in Österreich deutlich zurückgegangen sind, was zum Teil auf die Verschärfungen der besagten Novelle 2006 zurückgeführt wird. Bei den „Key Findings“ wird festgestellt, dass Österreich im Vergleich zu anderen etablierten Einwanderungsländern wenig Teilhabemöglichkeiten an der Demokratie (*political participation*) bietet. Einbürgerung wird gar als „one of the riskiest and most expensive gambles in EU“ (MIPEX 2013a) bezeichnet. (vgl. ebd.)

Çinar würde eine Erleichterung des Staatsbürgerschaftserwerbs als integrationsförderlich sehen. (vgl. Çinar 2010: 23)¹⁷ „Mein zentrales Argument ist, daß eine gefestigte Rechtsstellung bezüglich Aufenthalt, Niederlassung, politischer Partizipation etc. die Grundvoraussetzung für die effektive Integration von AusländerInnen ist.“ (Çinar 1993: 60)

¹⁷ Diese Einstellung kann stellvertretend für die Ansichten vieler österreichischer SozialwissenschaftlerInnen stehen und entspricht dem Modell nach Ager und Strang (2008), das in Kapitel 2.2.2 vorgestellt wurde, in dem politische Rechte und im Speziellen das Staatsbürgerschaftsrecht das Fundament für sämtliche weitere Dimensionen der Integration stellen.

Doch das Gegenteil ist der Fall: die Bedingungen für eine Einbürgerung werden seit Jahren restriktiver, was sich in den Staatsbürgerschaftsrechtsnovellen von 1998 bis 2009 ausdrückt. Des Weiteren spiegelt die österreichische Staatsbürgerschaftspolitik seit jeher eine Selbstperzeption der österreichischen Nation als Herkunftsgemeinschaft wieder, was es sehr schwer für ImmigrantInnen macht, Teil dieser Gemeinschaft zu werden. Politische Debatten über eine nationale Identität im Zusammenhang mit dem Staatsbürgerschaftsgesetz existierten in Österreich bis Mitte der 1990er nicht, was mit Österreichs Geschichte im Zweiten Weltkrieg zu tun hatte. Die durch das Aufstreben der rechtspolitischen Freiheitlichen Partei Österreichs (FPÖ) sowie der Partei der Grünen veränderte politische Landschaft brachte eine Politisierung der Themen Einwanderung, Identität und Staatsbürgerschaft mit sich.¹⁸ Auf dem Gebiet der Einbürgerung entwickelte sich ein politischer Konkurrenzkampf zwischen den Bundesländern darum, wer sich im Vollzug am striktesten verhielt, was gemeinhin mit der zunehmenden Beliebtheit des politisch rechten Flügels beim Wahlvolk in Zusammenhang gebracht wird. (vgl. Çinar 2010: 23) Während es die Sozialdemokratische Partei Österreichs (SPÖ) verabsäumte, sich in der Staatsbürgerschaftsdebatte klar zu positionieren, schaffte es ihr damaliger Koalitionspartner, die Österreichische Volkspartei (ÖVP), das Thema für sich zu beanspruchen und mit einer restriktiven Position zu punkten. (vgl. Çinar 2010: 23f) Çinar führt das Vorantreiben einer äußerst restriktiven politischen Ausrichtung weniger auf ein ethnisch-nationales Identitätskonzept zurück, als viel mehr auf den praktischen Wunsch, ZuwanderInnen vom Sozialsystem und politischen Rechten abzuschneiden. (vgl. Çinar 2010: 24)

Das seit den 1990er Jahren deutlich gestiegene Interesse von ZuwanderInnen am österreichischen Staatsbürgerschaftstitel schlug sich in den Einbürgerungszahlen nieder, die sich gegenüber den 1980ern, in denen jährlich 7.000 bis 8.000 Menschen die Staatsbürgerschaft verliehen bekamen, in etwa verdoppelten. Dafür gab es verschiedene strukturelle Gründe. Personen aus dem ehemaligen Jugoslawien und der Türkei stellten die mit Abstand größte Gruppe der EinbürgerungswerberInnen. Im Jahr 2003 war eine vorläufige Spurze mit 45.000 Einbürgerungen erreicht. Danach waren die Zahlen stetig rückläufig. Während 2004 immerhin noch 42.000 Einbürgerungen zu verzeichnen waren, gab es einen rasanten Abfall ab dem Jahr 2006, in dem sich die Zahlen gegenüber 2003 um 40% auf 25.746 Verleihungen verringert hatten. (vgl. Çinar 2007: 41) Noch gravierender gingen die Einbürgerungen jedoch erst *nach* 2006 zurück: Im Jahr 2007 wurden noch 14.010 Personen eingebürgert, im Jahr 2012 nur noch 7.043. (vgl. Statistik Austria 2013b) Dieser massive Rückgang der Einbürgerungszahlen ist u.a. auf die Staatsbürgerschaftsrechtsnovelle 2006, die gravierende Einbürgerungshürden mit sich brachte, zurück zu führen.

¹⁸ vgl. zur Veränderung der politischen Szene seit den 1980er Jahren auch Kraler 2011: 30

Abb. 5: Einbürgerungen in Österreich nach Staatsangehörigkeit

Merkmale	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Einbürgerungen insgesamt¹⁾	36.011	44.694	41.645	34.876	25.746	14.010	10.258	7.978	6.135	6.690	7.043
Einbürgerungsrate ²⁾	4,9	6,0	5,5	4,4	3,2	1,7	1,2	0,9	0,7	0,7	0,7
Rechtsgrund^{1,3)} gem. StBGB 1985 IdGf											
Ermessen	13.891	17.498	15.568	12.237	8.741	4.123	2.448	1.564	1.141	1.121	1.218
Anspruch	4.182	5.488	6.426	6.790	5.949	4.663	4.187	3.812	2.957	3.358	3.630
Erstreckung	17.938	21.708	19.651	15.849	11.056	5.224	3.623	2.602	2.037	2.211	2.195
Staatsangehörigkeitskategorien											
Ehemaliges Jugoslawien ⁴⁾	13.990	21.574	18.917	16.974	12.631	9.346	6.003	4.181	3.152	2.811	2.841
Türkei	12.623	13.665	13.004	9.545	7.542	2.076	1.664	1.242	937	1.178	1.198
Staaten der Europäischen Union ⁵⁾	131	147	1.537	1.075	711	1.051	854	856	598	709	765
Übrige europäische Staaten	4.200	4.236	2.274	1.958	1.765	284	288	291	270	461	494
Außereuropäische OECD-Staaten, Israel	107	110	167	151	86	97	144	103	36	46	75
Sonstige Staaten	4.960	4.962	5.746	5.173	3.011	1.156	1.305	1.305	1.142	1.485	1.670

Quelle: Ausschnitt der Darstellung übernommen von Statistik Austria 2013b, die am 8. 8. 2013 erstellt wurde.

3.3. Zum Verständnis von Integration und Einbürgerung auf politischer Ebene

Dem Begriff *Integration* wird von den administrativ-politischen Gestaltern, wie sich im Laufe der Untersuchung herauskristallisieren wird, ein anderer Bedeutungsgehalt verliehen als von vielen politikkritischen WissenschaftlerInnen, PraktikerInnen und Oppositionellen.

Integration in a broad sense refers to a condition of societal cohesion as well as to a process of inclusion of outsiders or newcomers. In contrast with ‘assimilation’, integration in the latter sense is generally defined as a two-way process of interaction between given institutions of a society and those who gain access that will also result in changing the institutional framework and the modes of societal cohesion. (Bauböck 2006: 11)

Während diese Sichtweise auf Integration von der Autorin vorliegender Arbeit prinzipiell geteilt wird, entspricht sie kaum der verbreiteten Vorstellung von Integration unter den für das *policy making* im Politikfeld Einbürgerung maßgeblich Verantwortlichen und auch nicht jener des gesellschaftlichen Mainstreams.

Langjährige Insider und scharfe Beobachter der österreichischen integrationspolitischen Szene empfinden den Begriff *Integration*, so wie er in der österreichischen Politik gegenwärtig verwendet wird, als wenig aussagekräftig. Perchinig etwa spricht meinen Gedanken aus, wenn er sagt: „Integration ist heute ein verdächtig positiv besetzter Begriff.“ (Perchinig 2010: 17) Egal wo man hinsieht, scheint es, als könne es gar nicht genug Integration geben, während gleichzeitig eine einheitliche Definition des Begriffs zur Gänze fehlt. Zwar herrsche in Wissenschaftskreisen eine weitreichende Einigkeit darüber, dass „gleichberechtigte Teilhabe an der Statusstruktur einer Gesellschaft“ (ebd.) ein bezeichnendes Merkmal von Integration sein müsse, das gelte jedoch nicht

automatisch für andere Bereiche wie die Politik. (vgl. Perchinig 2010: 17f) Im gegenwärtigen Mainstream-Integrationsdiskurs herrscht hauptsächlich ein Integrationsverständnis als *Leitkultur*-Teilhabe, insbesondere mit dem Erlernen der jeweiligen Landessprache verbunden und als soziale Aufstiegs-Idee¹⁹, stark mit der Idee des 20. Jahrhunderts vom europäischen Wohlfahrtsstaat verbunden, vor. (Perchinig 2010: 18ff) Langthaler hält *Integration* für einen Begriff, der im österreichischen Kontext „von einem soziologischen Konzept zum politischen Kampfbegriff geworden [ist].“ (Langthaler 2010: 7) Gemeinhin assoziiere man damit momentan eher ein Prinzip, das in den Sozialwissenschaften unter dem Begriff *Assimilation* bekannt ist: nämlich die weitreichende Anpassung der Zugewanderten an die Aufnahmegergesellschaft. In Österreich wird der „Wille“ zur Integration stark mit dem Erlernen der deutschen Sprache gleichgesetzt, was sich in diversen Dokumenten wie der *Integrationsvereinbarung* oder der jüngsten politischen Manifestation des Integrationsthemas in Form des *Nationalen Aktionsplans für Integration* ausdrückt. (vgl. ebd.)

Zum Integrationsverständnis in offiziellen politischen Dokumenten

Der dem Innenministerium angegliederte *Unabhängige Expertenrat für Integration* gab im Jahr 2011 einen *Integrationsbericht* heraus. Darin stellt er einerseits seine Definition von *Integration* vor und erläutert zudem, dass diese dem Begriffsverständnis des *Nationalen Aktionsplan für Integration* (NAP), dessen Maßnahmen er mit konkreten Handlungsanleitungen ausdeutet, entspricht (vgl. Expertenrat für Integration 2011: 9). Nachdem aus Interviewaussagen politischer Verantwortungsträger hervorging, dass der *Expertenrat* in Integrationsbelangen eine Art Wissensautorität darstelle, welche die notwendigen und das Ministerium komplementierenden Kompetenzen beisteuere, darf davon ausgegangen werden, dass die Begriffsdefinition auch der offiziellen Auffassung des BMI entspricht:

Der Expertenrat sieht Integration als die empirisch messbare und die intentional zu fördernde, möglichst chancengleiche Partizipation an den zentralen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens, also an vorschulischen Einrichtungen, schulischer Bildung, beruflicher Ausbildung, Erwerbstätigkeit und Wohnraum, an der Politik und an den verschiedensten Schutz- und Fürsorgesystemen im Rechts- und Wohlfahrtsstaat. Über den Partizipationsbegriff kann man unschwer eine Brücke zu den ‚klassischen‘ vier **Dimensionen von Integration (kognitive, strukturelle, soziale und identifikatorische)** schlagen [...]. (Expertenrat für Integration 2011: 9, Hervorhebung der Verf.)

Mit den als klassisch bezeichneten Dimensionen wird im *Integrationsbericht* also das in Kapitel 2.2.1 bereits vorgestellte gängige Integrationsmodell nach Hartmut Esser (1980) aufgegriffen. Im NAP selbst wird allerdings etwas deutlicher klargestellt, dass Integration vor allem als Bringschuld der ansässigen MigrantInnen definiert wird. Es wird nicht so wie im *Integrationsbericht* die Teilhabe der ImmigrantInnen an staatlichen Institutionen als wichtiges

¹⁹ vgl. zu „Integration als sozialer Aufstieg“ auch Reinprecht & Weiss 2012: 15f

Integrationselement betont, sondern die Bedeutung der deutschen Sprache und der österreichischen bzw. europäischen Werte unterstrichen.

Wichtigste Grundlagen für erfolgreiche Integration in Österreich sind das Erlernen der deutschen Sprache, die wirtschaftliche Selbsterhaltungsfähigkeit, ein klares Bekenntnis zu Österreich, seinen Normen und Werten sowie die Bereitschaft und der Wille der Migrant/innen sich zu integrieren. Dem Staat kommt die Aufgabe zu, entsprechende Rahmenbedingungen für erfolgreiche Integration zu schaffen. (BM.I 2009: 8)

Dieser Fokus auf Sprache und Werte findet sich wohlgemerkt auch in den geltenden „Gemeinsamen Grundprinzipien“ (GGP 2 und GGP 4) der Europäischen Union:

GGP 2 „Die Eingliederung erfordert die Achtung der Grundwerte der Europäischen Union.“
GGP 4 „Grundkenntnisse der Sprache, Geschichte und Institutionen der Aufnahmegerüesellschaft sind eine notwendige Voraussetzung für die Eingliederung; Einwanderer können nur dann erfolgreich integriert werden, wenn sie die Möglichkeit erhalten, diese Grundkenntnisse zu erwerben.“ (Europäische Kommission 2014)

Einbürgerung als „krönender Abschluss“ des Integrationsprozesses?

Der staatlich vollzogene Akt der Einbürgerung wird in Österreich von den politisch Mächtigen und GesetzgeberInnen als Abschluss einer „geglückten“ Integration begriffen. Mathias Vogl, Leiter der Sektion III/Recht im Innenministerium, reproduziert diese Perspektive beispielsweise in seinem Beitrag zur Staatsbürgerschaftsrechtsnovelle 2005 im 2. Österreichischen Migrations- und Integrationsbericht (2007) und führt die damit verbundenen rechtlichen Implikationen an:

Da die Verleihung der Staatsbürgerschaft den Abschluss einer gelungenen Integration eines/-r Fremden in Österreich darstellen soll [...], werden nun nicht mehr lediglich angemessene Deutschkenntnisse verlangt, sondern ein bundesweit einheitliches Mindestniveau und darüber hinaus auch Grundkenntnisse der demokratischen Ordnung sowie der Geschichte Österreichs und des jeweiligen Bundeslandes. (Vogl 2007: 38f)

Im NAP wird der hohe „Wert“ des Staatsbürgerschaftstitels betont:

Der Erhalt der österreichischen Staatsbürgerschaft soll den Endpunkt eines umfassenden Integrationsprozesses darstellen. Die Verleihung soll in einem würdigen Rahmen unter Betonung österreichischer Werte und Grundsätze erfolgen, um der Bedeutung des Ereignisses Rechnung zu tragen. (BM.I 2009: 25)

Nachdem nun die geschichtliche Entwicklung der Migrations-, Integrations- und Einbürgerungspolitik in Österreich und das damit verbundene Verständnis von Integration und Einbürgerung dargelegt wurden, folgt eine Beschreibung der methodischen Herangehensweise an die konkrete empirische Untersuchung zur rezenten Einbürgerungspolitik und der damit verbundenen Rolle von ExpertInnen-Wissen.

4. Methodische Herangehensweise

Diese Arbeit stellt eine qualitative Forschung dar, in der explorativ vorgegangen wurde. Nachdem sie sich an der *Grounded Theory* als Forschungsmethode orientierte, wurden offene Fragen entwickelt, die eine flexible empirische Erhebung und einen offenen Ausgang der Ergebnisse zuließen. Zu Beginn standen also keine fixierten Hypothesen, an denen sich der Forschungsprozess abarbeiten sollte, sondern Leitfragen.

4.1. Forschungsleitfragen

Die gesamte Untersuchung inklusive der empirischen Erhebungen war geleitet von folgenden Forschungsleitfragen, die in Auseinandersetzung mit den theoretischen Grundlagen, die in Kapitel 2 dargelegt wurden, generiert wurden.

- Wer sind in Österreich die zentralen, wer die peripheren Akteure im Politikfeld Einbürgerung? Bei wem liegt die Definitionsmacht über ExpertInnen-Wissen und die Entscheidungsmacht über Wissenseingänge?
- Wie sehen die Dialogstrukturen aus und in welchen formellen und informellen Interaktionsprozessen stehen die Akteure zueinander in Beziehung?
- Welche Rolle spielt Wissen in der österreichischen Einbürgerungspolitik? Inwiefern erhalten wissenschaftliche und zivilgesellschaftliche ExpertInnen bzw. deren kritische Expertisen von den gestaltungsmächtigen Akteuren die Chance im *policy making*-Prozess praxiswirksam zu werden? Welcher Umgang wird mit Forschungswissen seitens der Politik gepflegt und was sind die Gründe dafür?

4.2. Das ExpertInnen-Interview als Erhebungsmethode

Die zentrale empirische Grundlage vorliegender Arbeit sind qualitativ erhobene ExpertInnen-Interviews. Diese dienten dazu, ExpertInnenwissen und -wahrnehmungen über das Forschungsfeld Einbürgerung zu ermitteln.

Qualitative Interviews werden gemeinhin als eng mit Ansätzen der verstehenden Soziologie zusammenhängend betrachtet. (vgl. Hopf 2007: 350) Das Leitfaden-Interview als Variante qualitativer Interviews wurde für diese Arbeit ausgewählt, weil ihm aufgrund des Strukturmerkmals

der Offenheit gute Chancen eingeräumt werden, persönliche Perspektiven der Interviewten zu Tage zu fördern. (vgl. Flick 2007: 194)

Bei einem unstrukturierten Interview ist die Wahrscheinlichkeit durch unerwartete Aussagen der Befragten auf Neues zu stoßen, größer als bei Interviews, in denen die Befragten lediglich eine von sechs vorgegebenen Antwortalternativen ankreuzen können. (Becker & Geer 1979: 140, zitiert nach Lamnek 2010: 80)

Der Grad der Offenheit des verwendeten Interviewfadens kann mit dem Attribut semi-strukturiert beschrieben werden. Die Intention war, eine gewisse Gesprächssteuerung zu behalten, während die Fragen gleichzeitig erzählgenerierend wirken sollten. Spontane Aussagen schienen für die Beforschung einer Akteurslandschaft, der darin befindlichen Kräfteverhältnisse und den damit zusammenhängenden Umgang mit ExpertInnen-Wissen von unermesslichem Wert zu sein, zumal es zu meinem Forschungsinteresse an Strukturen des Einbürgerungsdialogs zwischen Wissenschaft, Zivilgesellschaft und Politik keine Literatur gibt, auf die ich mich grundlegend hätte stützen können. Umso mehr bedurfte es der Schaffung eines Bildes, welches sich durch die Sichtweisen von Schlüsselfiguren *auf* und Einsichten *in* ihr eigenes Feld herauskristallisieren sollte.

Meuser und Nagel (1991) sehen grundlegende Unterschiede von ExpertInnen-Interviews zu anderen offenen Interviewformen. Insbesondere ist die Rolle, welche die oder der Interviewte in ihrer/ seiner Funktion als ExpertIn verkörpert nicht gleichzusetzen mit der Ganzheit ihrer/ seiner Person, da letztere in der Forschungslogik nicht von Relevanz ist. Der Fokus der Befragung liegt immer auf Sachverhalten, zu deren Analyse die Person aufgrund ihres ExpertInnendaseins besondere Befugnis hat. Der Status des Experten bzw. der Expertin verhält sich dabei relational zu jenem institutionellen Kontext, dem das Forschungsinteresse gilt. (vgl. Meuser & Nagel 1991: 442f) In vorliegendem Fall nehmen die ExpertInnen eine zentrale Position innerhalb des Forschungsdesigns ein, das heißt im Mittelpunkt des Interesses steht ihr eigenes, von ihnen kommentiertes, Handlungsfeld. Ihr Wissen gilt als Betriebswissen.²⁰ (vgl. Meuser & Nagel 1991: 445)

Gerade in vorliegender Forschung ergab es sich, dass die Nähe des Interviewverlaufs zum Leitfaden je nach GesprächspartnerIn stark schwankte. Doch Meuser und Nagel sehen es gar als „Erfüllungsbedingung [...], [dass] der Leitfaden nicht als zwingendes Ablaufmodell des Diskurses gehandhabt wird.“ (Meuser & Nagel 1991: 449) So waren die Gespräche von dem Bemühen geprägt, die Entwicklung diverser Charakteristika der Interviews nicht zu Gunsten eines Beharrens auf dem Leitfaden zu unterbinden. Eher sollten aus den jeweiligen Spezifika der Kommunikationen

²⁰ Meuser und Nagel (1991) erläutern in Abgrenzung zum Betriebs- das sogenannte Kontextwissen, wobei für ersteres typisch ist, dass es sich um das Hauptinstrument der Datenerhebung und bei letzterem um eines unter anderen Erhebungsinstrumenten handelt (vgl. Meuser & Nagel 1991: 446)

wertvolle Einsichten gewonnen werden. Nicht zuletzt stellten neben dem Wissen der Interviewten auch deren Wahrnehmungen eine wertvolle Ressource für die Untersuchung dar, da sie selbst – in unterschiedlichen Einflussgraden – als Akteure auf dem Gebiet Einbürgerung gelten dürfen. Dadurch entwickelte sich im Laufe der Interviews eine gute Innensicht auf die Akteurs- und Interaktionslandschaft.

Die neun Interviews mit elf GesprächspartnerInnen wurden im Frühjahr 2012 in Wien durchgeführt, per Diktiergerät aufgezeichnet und wortgetreu transkribiert²¹. Sie wurden zum Schutze der Personen anonymisiert²². In vorliegender Arbeit steht das Akronym IP für „InterviewpartnerIn“ (z.B.: IP1 = InterviewpartnerIn 1). Folgende Tabelle gibt einen kurzen Überblick über die Interviewlage:

Abb. 6: InterviewpartnerInnen bei den ExpertInnen-Interviews

InterviewpartnerIn	Zuordnung	Arbeitsbereich
IP1	Sozialwissenschaft	Internationale Organisation
IP2	Rechtswissenschaft	Juristik, selbstständig
IP3	Zivilgesellschaft	NPO
IP4 und IP4.2	Administrativ-politisches System	Ministerium
IP5 und IP5.2	Administratives System (mit rechts- und politikwissenschaftlichem Hintergrund)	Verwaltung
IP6	Sozialwissenschaft	Internationale Organisation & Forschung
IP7	Rechtswissenschaft	Juristik
IP8	Zivilgesellschaft	NPO
IP9	Politik	Nationalrat

Quelle: Eigene Erstellung. Interview 4 und 5 wurden mit je zwei ExpertInnen geführt, woraus sich die Akronyme IP4.2 und IP5.2 ergeben.

Teilnahme und Beobachtung beim *Fachgespräch Staatsbürgerschaft*

Dass die Interviewreihe im Endeffekt eine sehr gelungene Auswahl relevanter Akteure darstellte, bestätigte sich nicht zuletzt am 17. September 2012 beim Fachgespräch Staatsbürgerschaft, eine

²¹ Die Transkription der Interviews umfasst mehrere hundert Seiten und liegt bei der Autorin dieser Arbeit auf. Sie wurde aufgrund des Umfangs und zur sicheren Wahrung der Anonymität der befragten Personen nicht als Anhang beigefügt.

²² Um den Schutz durch Anonymität zusätzlich zu erhöhen wurden im folgenden Kapitel 5 die InterviewpartnerInnen in der Mehrzahl als ExpertInnen bezeichnet (egal ob weiblich und/oder männlich) und in der Einzahl als Experte bezeichnet (egal ob weiblich oder männlich).

von der *Volksanwaltschaft* gemeinsam mit dem *Beratungszentrum für Migranten und Migrantinnen* organisierte geschlossene ExpertInnen-Runde zur Staatsbürgerschaft in Hinblick auf die damals bevorstehende Novelle 2013. Bei dieser waren von den bereits interviewten elf GesprächspartnerInnen (in neun Interviews) fünf persönlich anwesend und drei wurden stellvertreten durch KollegInnen derselben Institution. Medien waren nicht geladen.

Ich hatte das Glück zu dieser Veranstaltung als teilnehmende Beobachterin eingeladen zu werden und typische Dialogstrukturen, die mir zuvor in den Interviews geschildert wurden, die ich also theoretisch bereits kannte, nun „live“ zu observieren. Es wurde mir ermöglicht, die Veranstaltung per Diktiergerät aufzuzeichnen. Veranstaltungsbezogene Verweise in vorliegender Arbeit gründen auf dieser Audio-Aufnahme sowie einem Gedankenprotokoll.

4.3. Grounded Theory als Auswertungsmethode

Bereits die soeben erläuterte Phase der Datenerhebung entsprach dem Zugang der empirisch fundierten Theoriebildung (*Grounded Theory*) von Glaser und Strauss.

Tatsache ist, dass sich in der Forschungspraxis in Untersuchungsfeldern oft „neue soziale Phänomene“ (Kelle 1994: 283) entdecken lassen, welche in keinem unmittelbaren Widerspruch zu bestehenden Theorien stehen und auch nicht mit existierenden Theorien erklärt werden können. (vgl. ebd.) An diesem Punkt rückt die Idee der *Grounded Theory* auf den Plan. Die essentiellen Fragen, die sie stellt, sind:

Wie lassen sich jedoch empirisch begründete Theorien konstruieren, wenn zu Beginn keine empirisch gehaltvollen Hypothesen mittlerer Reichweite über den Forschungsgegenstand existieren? Wie lässt sich die Entdeckung ‚neuer‘ Phänomene [...] methodisch kontrolliert für die Theoriebildung nutzen? (ebd.)

Die *Art der Entstehung* einer Theorie verleiht dieser aus Sicht der *Grounded Theory* einen Mehrwert (vgl. Lamnek 2010: 98f) Um nicht verleitet zu werden, den Daten bestimmte Kategorien aufzuoktroyieren, empfehlen die Autoren den ForscherInnen, zuerst ins Feld zu gehen und empirisches Material zu sammeln, das die Bildung erster Kategorien, Merkmale und Hypothesen erlaubt und erst anschließend Literatur über den untersuchten Gegenstand hinzu zu ziehen. (vgl. Kelle 1994: 293)

In der Untersuchung der österreichischen Einbürgerungspolitik wählte ich eine Mischform aus Hinzuziehen von Vorinformation und möglichst beibehaltener Unbefangenheit. Da ich ExpertInneninterviews als Erhebungsmethode wählte, schien es unablässig, bis zu einem gewissen Grad über das zu beforschende Gebiet Bescheid zu wissen, um die Gespräche kompetent und auf elaboriertem Niveau führen und entsprechend flexibel in der Abänderung des Leitfaden-Katalogs agieren zu können. Es existieren außerdem keine Literatur und dementsprechend keine bereits

vorgefassten Theorien über den *konkreten* Gegenstandsbereich. Die wissenssoziologisch intendierte Herangehensweise, die Ausverhandlung der Einbürgerungspolitik zwischen relevanten Akteuren unter dem Aspekt des Wissenseingangs zu analysieren, in der Hoffnung Rückschlüsse auf die herrschenden Kräfteverhältnisse und den Umgang mit Expertisen und ExpertInnen ziehen zu können, wurde auf diese Weise noch nicht versucht. Ganz dem Wunsch der *Grounded Theory*-Vertreter entsprechend wurde also die Masse an Eindrücken und Informationen aus dem Feld aufgesogen und erst mit Beginn der Kategorienbildung wurden systematische Bezüge zu theoretischen Rahmenkonzepten (vgl. Lamnek 2010: 95) aufgestellt. Die Forschung war von dem Bemühen geprägt, das Angelesene phantasievoll zu nützen und dabei die Gratwanderung zwischen Wissenschaft und Kreativität (vgl. Strauss & Corbin 1996: 27) zu schaffen.

Der heuristische Rahmen

Von den beiden Möglichkeiten, entweder theoretisches Vorwissen in Form impliziten Hintergrundwissens zu nutzen oder als heuristischen Rahmen zu explizieren (vgl. Kelle 1994: 307), wurde in dieser Forschung letztere gewählt. Ein heuristischer Rahmen bedeutet in dem Fall nicht, dass im Vorfeld ausgefeilte Hypothesen gebildet worden wären, sondern dass es einige Konzepte hohen Allgemeinheits- und Abstraktionsgrads gab (vgl. ebd.), mit welchen in einer frühen Phase der Forschung eine Beschäftigung stattfand. Etwa fand eine Auseinandersetzung mit systemtheoretischen Konzepten Luhmanns statt. In einer späteren Phase der Forschung kristallisierte sich Boswells Ansatz zu symbolischer Wissensverwendung in migrationspolitischen Feldern als sehr fruchtbar für vorliegende Analyse heraus, wobei er um eine theoretische Dimension erweitert werden konnte. Diese Modifikation stellte sich als praktisches Beispiel für eine gegenstandsbezogene Abstrahierung von Phänomenen heraus, womit der *Grounded Theory* alle Ehre gemacht ist.

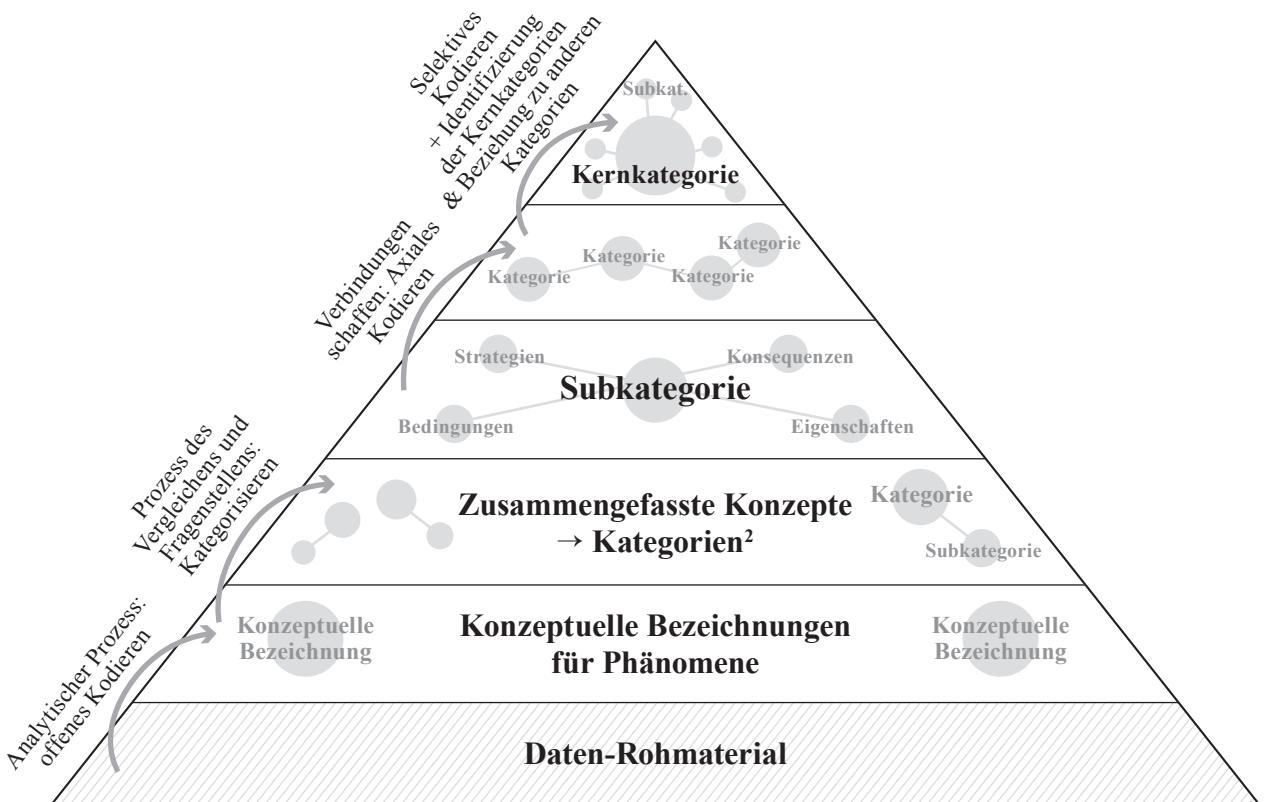
Die Analysephase

Im Sinne der AutorInnen erinnere man sich als Forscherin wiederkehrend an das Wesen der Analyse: die Interpretationsarbeit. (vgl. Strauss & Corbin 1996: 39f) Das Herzstück der Interpretationsarbeit wiederum ist die Kodier-Phase. (vgl. Strauss & Corbin 1990: 423) Es ist den Autoren wichtig, zu betonen, dass die Phasen des *offenen* und *axialen* Kodierens nicht als getrennt aufgefasst, sondern in der analytischen Praxis miteinander verwoben werden sollen. (vgl. Strauss & Corbin 1996: 77) Eines der wesentlichen Elemente während sämtlicher Kodier-Phasen ist das Stellen analytischer Fragen. (vgl. Strauss & Corbin 1996: 41)

Kodieren stellt die Vorgehensweisen dar, durch die die Daten aufgebrochen, konzeptualisiert und auf neue Art zusammengesetzt werden. Es ist der zentrale Prozeß, durch den aus den Daten Theorien entwickelt werden. (Strauss & Corbin 1996: 39)

Aus dem Rohmaterial wurden zuerst konzeptuelle Bezeichnungen abstrahiert und anschließend innerhalb „familiärer Phänomene“ unter diverse Kategorien subsummiert. Dabei ist der permanente Vergleich von Ähnlichkeiten und Unterschieden unumgänglich. Im Laufe der Analyse erfuhren viele Kategorien einen wachsenden Abstrahierungsgrad, wurden zum Zwecke der Verdichtung zu Oberkategorien zusammengefasst und schließlich miteinander verknüpft, um eine Theoretisierung zu ermöglichen. Diese Vorgehensweise basiert auf den Kern-Empfehlungen Strauss' und Corbins'. (vgl. Strauss & Corbin 1990: 20f) Parallel dazu sollen beständig Memoranden (Memos) aufgezeichnet werden. (vgl. Kelle 1994: 295) „*Writing theoretical memos is an integral part of doing grounded theory.*“ (Strauss & Corbin 1990: 422), was in vorliegender Arbeit auf umfangreiche Weise geschah. Es folgt eine verbildlichte Darstellung des Kodier-Prozesses, welche auf Basis der Literatur von Strauss und Corbin (1990, 1996) erstellt wurde.

Abb. 7: „Der Kodier-Prozess“ nach Strauss & Corbin (1990, 1996)



Quelle: Eigene Erstellung auf Basis der Literatur von Strauss & Corbin (1990) und Strauss & Corbin (1996)

5. Ergebnisse der empirischen Forschung

Das eindeutigste Ergebnis der empirischen Forschung ist, dass es so etwas wie einen Einbürgerungsdialog zwischen der Politik mit anderen gesellschaftlichen Akteuren in Österreich nicht gibt. Das administrativ-politische System hat eine unverhältnismäßige Vormachtstellung unter den Akteuren, so dass in den Interviews oft lapidar von einem *Monolog* anstelle eines *Dialogs* die Rede war. Mangels Existenz eines Dialogs, konnten auch nicht dessen Strukturen untersucht werden, wie es sich die vorliegende Forschung anfangs zur Aufgabe gemacht hätte. Weil Staatsbürgerschafts- und Einbürgerungssachen zudem vor allem in einer rechtspolitischen Dimension ausgetragen und auch wahrgenommen werden, konzentrierte sich die Arbeit nun vor allem auf die mit der Gesetzwerdung verbundenen *Interaktionen* zwischen den Akteuren, auch wenn diese keinen dialogischen Charakter aufwiesen. Dabei kristallisierte sich unwillkürlich heraus, wie mit Expertisen zur politisch-rechtlichen Entwicklung im Bereich Einbürgerung umgegangen wird.

Die gesellschaftspolitischen Rahmenbedingungen für das Politikfeld Einbürgerung

Bevor die empirischen Funde zu Akteuren, Interaktionen und zur Rolle von ExpertInnen-Wissen in der österreichischen Einbürgerungspolitik dargelegt werden, soll ein Einblick in das gesellschaftspolitische Setting, in dem sich Interaktionen überhaupt formen können, gegeben werden. In der Interviewreihe wurde ein Zusammenspiel aus mehreren Faktoren identifiziert: ein sich verschiebender fremdenrechtlicher Diskurs sowohl in Österreich als auch auf Europa-Ebene, der damit einhergehende als Sicherheitsdiskurs geführte Migrationsdiskurs, das historisch gewachsene Staatsbürgerschaftsverständnis in Österreich, die strukturelle Dimension des Politikfeld Einbürgerung als Hoheitsmaterie des Nationalstaats und ein mediales Desinteresse. Diese Elemente ergeben zusammen wichtige Einflussgrößen für die Art der Politik und den damit verbundenen Gebrauch von ExpertInnen-Wissen auf dem Gebiet der Einbürgerung.

Das Fremdenrecht als „Bioindikator“ der Diskurs- und Politikverschiebung

Der gesellschaftliche Diskurs und mit ihm die politischen Debatten verschoben sich in Österreich ab den 1990ern zusehends nach rechts, worin ExpertInnen aus allen Bereichen (IP2, IP4, IP5, IP7, IP9) eine wichtige Einflussgröße auf die Fremdenrechts- und Integrationspolitik sehen. Positionen, welche vormals als rechtsextrem gegolten hatten, wurden salonfähig und avancierten zur Mitte. Dadurch waren die Rahmenbedingungen für restriktive Gesetze geschaffen und die Medien stützten die wechselseitige Befruchtung von Ansichten des gesellschaftlichen Mainstreams und der Politik. Der rechtslastige Diskurs fand unweigerlich seinen Niederschlag im Fremdenrecht. (vgl. IP7

00:03:23) Ein Experte bezeichnet das Fremdenrecht passenderweise als „Bioindikator“:

Das Fremdenrecht ist wie viele andere sensible Punkte einfach nur ein Indikator, ein Bioindikator, ja? [...] Das ist ein Indikator: was geht? [...] Wie weit kann man gehen, ja. Man gewöhnt sich dran und dann geht es, nicht? Und nach dem Motto: die gehören eh nicht zu uns, ja (.), das sind ja eh (.) Andere, nicht, geht das auch rein, und dann gewöhnt man sich. (IP2 00:17:37)

IP2 hat den Eindruck, dass beim Fremden- ebenso wie beim Strafrecht die Angst besteht, als politischer Akteur vom Wahlvolk als „weak on crime“ (IP2 01:01:31) wahrgenommen zu werden. Um dies unbedingt zu vermeiden, versuche man sich in politisch restriktiver Linie gegenseitig zu übertreffen. (vgl. ebd.) ExpertInnen empfinden allgemein den Fremdenrechtsbereich, in Österreich oft salopp „das Ausländerthema“ genannt, besonders seit Anfang der 1990er als stigmatisiertes, emotional diskutiertes und politisch umkämpftes Politikfeld, in dem höchstens eine „niveaulose Debatte“ (IP9 00:28:30) zustande kommt. (vgl. ebd.) Als Teil des Fremdenrechts wird auch die Staatsbürgerschaftsmaterie in dieser Weise beackert. (vgl. IP7 00:24:50)

IP4 sieht aus behördlicher Innensicht heraus mit dem Wahlerfolg der Freiheitlichen Partei Österreichs (FPÖ) bei der Nationalratswahl 1999, bei der die Partei mit einem ausländerfeindlichen Wahlkampf zweitstärkste Partei wurde, eine für den gesamtgesellschaftlichen Kontext relevante Zäsur, welche einige Ebenen weiter dann auch Einfluss auf die Einbürgerungsdebatte nahm. (vgl. IP4 00:46:41) Nicht zu vergessen ist die großräumig mächtige Stellung der ÖVP in den ländlichen Regionen Österreichs. IP2 betont, dass die „flächendeckende Hegemonie von Ansichten“ (vgl. IP2 00:19:19) der eigentlich „vergiftende“ Auslöser für das restriktive Fremdengesetz und die damit verbundenen Politiken ist, d. h. in größerem Umfang die Einflüsse der politisch Konservativen gesehen werden müssen. (vgl. ebd.)

Europaweite Politisierung der nationalen Staatsbürgerschaftsrechte

In vielen Bereichen gilt heute EU-Recht vor nationalem Recht. Das Einbürgerungswesen ist jedoch eine sich nach wie vor stark auf der nationalen Agenda bewegende Materie, bei der die Souveränität der Staaten kaum durch EU-rechtliche Schranken beeinträchtigt wird. (vgl. IP3 00:46:55) Dieser Umstand begünstigt in Österreich eine strenge Gesetzgebung, da diese von höherer Stelle nicht angetastet wird.

Im Laufe des vergangenen Jahrzehnts setzte in Staatsbürgerschaftssachen europaweit eine zunehmende Strenge der einzelnen Staaten ein. (vgl. IP7 00:19:49) Mitte der Nullerjahre kam es zu einer „Renationalisierungswelle“ (ebd.) in Europa. Es wurden zahlreiche Novellen verabschiedet, mit denen die nationalen Einbürgerungsrechte in Richtung Tests, Werte, Eide und hohe Anforderungen getrimmt wurden. IP7 sieht Gründe dafür in den Souveränitätseinbußen der Nationalstaaten im Einwanderungs- und Aufenthaltsrecht, welche nun zunehmend mit EU-Recht in Einklang zu bringen waren. (vgl. ebd.) Es findet sozusagen eine „Flucht ins

Staatsbürgerschaftsrecht“ (IP7 00:22:02) statt. (vgl. ebd.) Das Staatsbürgerschaftsrecht hat für die Nationalstaaten demnach den Wert einer der letzten Souveränitäts-Inseln.

Symbolkraft der Staatsbürgerschaft

Der Grundtenor im letzten Jahrzehnt, dem Jahrzehnt der restriktiven Novellen, war jener, wonach die österreichische Staatsbürgerschaft ein äußerst wertvolles Gut sei, welches man sich verdienen müsse. (vgl. IP9 00:30:12). IP6 sieht dies aus sozialwissenschaftlicher Sicht als die „Ebene symbolischer Politik“ (IP6 00:22:11). Das politische System verfestigt das unhinterfragte Bild von der österreichischen Staatsbürgerschaft als Privileg, ohne dies tatsächlich zu begründen. (IP6 00:46:19) Diese Politik funktioniert gut, da der Sozialstaat „als Privileg für Staatsbürger“ (IP6 00:08:57) für Viele zum österreichischen Selbstverständnis gehört. (vgl. ebd.)

Der Migrationsdiskurs als Sicherheitsdiskurs?

Zwei ExpertInnen zufolge hat sich die sogenannte Migrationsdebatte zur Sicherheitsdebatte hin entwickelt. (vgl. IP9 01:09:01) Diese Entwicklung hat auch viel mit Begrifflichkeiten rund um Illegalität und Kriminalität, die für den Fremdenrechtsbereich forciert angewendet werden, zu tun. (vgl. IP2 01:06:04; 01:06:37) Nach Aussagen von Vertretern der politischen Verantwortungsträger selbst ist die allem Anderen übergeordnete Strategie des Innenministeriums als mächtigstem Akteur auf dem Gebiet der Staatsbürgerschaft „die Sicherung des sozialen Friedens in Österreich“ (IP4 00:00:56). Er redet damit dem *Nationalen Aktionsplan für Integration* (NAP) das Wort, in welchem als einer der Grundsätze des so bezeichneten Handlungsfeldes „Rechtsstaat und Werte“ Folgendes geschrieben steht:

Integrationspolitik ist auch ein Sicherheitsthema und dient dem Schutz des Rechtsstaates. Integration ist eine wesentliche Voraussetzung zur Schaffung sozialen Friedens und trägt dadurch zur Vermeidung von Konflikten und zur Prävention von Kriminalität bei. (BM.I 2009: 25)

Dieser Sicherheitsdiskurs hat auch von den Medien Besitz ergriffen. Es ist also ein reziprokes Aufschaukeln zwischen gesellschaftlichem und medialem Diskurs ersichtlich, eine „selbstverstärkende Spirale“ (IP2 01:06:04; 01:06:37).

Einbürgerung als medial kaum diskutiertes Thema

Generell scheint Einbürgerung in Österreich ein in der Öffentlichkeit wenig diskutiertes Thema zu sein. ExpertInnen nehmen keine ernsthafte Auseinandersetzung zwischen den verschiedenen Akteuren auf der medialen Ebene wahr. (vgl. IP8 00:26:18; IP3 00:02:53) Die mediale Reflektion reduziere sich auf punktuelle „tagesjournalistische Meldungen“ (IP8 00:26:41), die nichts mit differenzierten Expertisen zu tun haben. Es handelt sich um ein Feld, „in dem der

Verwaltungsapparat relativ ohne Kontrolle [wirkt]“ (IP6 00:12:52) und dem keine konstante öffentliche Aufmerksamkeit gewidmet wird.

Die österreichische Öffentlichkeit ist nur in geringem Maße widerständig und lässt insbesondere bei einem Thema wie Einbürgerung, welches eher als „soft issue“ – und nicht menschenrechtlich relevant – wahrgenommen wird, keinen großen Protest laut werden. Daher fällt sie als Druckmittel, welches eine gewisse Rechtfertigung der Politik verlangen würde, so gut wie weg und erhält auch keine mediale Bühne. (vgl. IP7 00:00:31)

Als nicht un wesentlich können die Medien dahingehend eingestuft werden, dass sie zur allgemeinen Diskursführung bei Fremdenrechts-Themen im Land beitragen. ExpertInnen sehen als entscheidungsmächtigste Akteure zwar die InnenministerInnen, als diskursprägenden Akteur jedoch den Boulevard. (vgl. IP2 00:58:33; IP7 00:19:49) Bestätigung findet die Einschätzung über die Relevanz medial transportierter Öffentlichkeit bei Vertretern des administrativ-politischen Bereichs selbst. Als wichtigste Referenzquellen, die einen Einfluss auf die von ihnen maßgeblich gesteuerte Gesetzwerdung nehmen, wird neben den Stellungnahmen aus dem Begutachtungsverfahren nämlich der öffentliche Diskurs genannt:

Und diese allgemeine Meinungsbildung [...], die man den Medien entnimmt oder die halt auch irgendwo in der Öffentlichkeit herum schwirren, das fließt dann ein. *Wenn* das die Ministerin als Verantwortliche für gut befindet. Und das wird dann in Begutachtung geschickt. In einer Begutachtung werden dann noch einmal Rückmeldungen zur Verfügung gestellt. (IP4 00:16:50)

5.1. Die Akteurslandschaft in der österreichischen Einbürgerungspolitik

Nachdem nun einige gesellschaftspolitische Rahmenbedingungen für die österreichische Einbürgerungspolitik erläutert wurden, ist absehbar, dass die potentiellen Handlungsmöglichkeiten der Akteure gewissen Einschränkungen unterliegen. Bevor aber näher auf die entsprechenden Interaktionsprozesse eingegangen wird, soll im folgenden Abschnitt vorerst die konkrete Akteurslandschaft im Politikfeld Staatsbürgerschaft & Einbürgerung dargestellt werden.

5.1.1. Das administrativ-politische System

Mit *politischem System* bzw. *Politiksystem* ist in dieser Arbeit genau genommen das *administrativ-politische System* gemeint, welches aufgrund engster Verflechtungen zwischen Politik und Verwaltung nicht in voneinander abgegrenzte Bereiche aufgebrochen werden kann und daher zusammengefasst gedacht und beschrieben wird. Die drei Begriffe tauchen im Laufe der Arbeit abwechselnd auf und können, so nicht anders ausgeschildert, als Synonyme verstanden werden. Die Definition richtet sich nach jener der deutschen Bundeszentrale für politische Bildung, die sich

dabei auf das Politlexikon von Klaus Schubert und Martina Klein (2011) beziehen. Das politisch-administrative System ist die

[b]egriffliche Zusammenfassung der Führungs-, Entscheidungs- und Verantwortungsfunktionen der gewählten politischen Handlungsträger (der Regierung i. e. S.) und der Umsetzungs- und Durchführungsfunktionen der Verwaltung, Behörden etc. (bpb: Bundeszentrale für politische Bildung 2011)

Einbürgerungsrelevante Akteure innerhalb des administrativ-politischen Systems

Im Kontext der österreichischen Einbürgerungspolitik können die Regierung bzw. Koalitionsparteien – im Untersuchungszeitraum von 1999-2012 gab es sowohl eine schwarz-blau/orange als auch eine rot-schwarze Koalition –, das Bundesministerium für Inneres (BMI), die Landesämter der Bundesländer und deren Verwaltungsapparate, einzelne Magistrate Wiens sowie das Parlament, die Parlamentsklubs und die Landtage zwar als Teile des administrativ-politischen Systems verstanden werden, müssen in ihren verschiedenen Rollen jedoch als eigenständige Akteure mit teils gegenläufigen Interessen analysiert werden. Vom administrativ-politischen System als zusammengefasste Einheit wird zumeist die Rede sein, wenn es in Abgrenzung zu den anderen relevanten Systemen – Wissenschaft und Zivilgesellschaft – reflektiert wird. Dabei wird der Begriff pauschal für die hegemoniale Politik verwendet, die für eine restriktive Einbürgerungslinie steht. Erst in der abschließenden Analyseeinheit dieser Arbeit, in der speziell auf die Wissensverwendung durch die entscheidungsmächtigsten Akteure fokussiert wird, wird das BMI als zentrale Organisation und das restliche politische System als deren nahestehende Umwelt bzw. *policy community* definiert.

Oppositionelle PolitikerInnen, Parteien und auf Verwaltungsebene tätige Personen, die eine alternative Politik begrüßen würden, werden als eigenständige Akteure behandelt.

Die interviewten ExpertInnen beschreiben eine Art Monopolstellung des administrativ-politischen Systems in der Einbürgerungspolitik. Welche Personen ministeriumsintern konkret wie agieren, welche Beziehungsgeflechte bestehen und wer welchen Einfluss auf wen ausüben kann, ist wenig transparent. Doch sollen die Abläufe im Folgenden so gut es geht nachgezeichnet werden.

Themenhoheit und Gesetzwerdungsinitiative innerhalb des administrativ-politischen Systems

Im Falle der Einbürgerung empfiehlt es sich auf hohe politische Ebene zu blicken. Die Themenhoheit und gesetzliche Richtungsvorgabe können allgemein bei den Regierungspartnern verortet werden, die damit als Hauptakteure der grundlegenden einbürgerungspolitischen Ausrichtung identifiziert werden. (vgl. IP2 00:51:49; IP3 00:17:46; IP8 00:00:26) Die konkreten Initiativen zu Novellierungen gehen hingegen oft eher von den entsprechenden Ministerien, in dem Fall dem Innenministerium, aus. (vgl. IP8 00:00:11; 00:00:26; IP4 00:15:22).

Im Innenministerium spielen die MinisterInnen bzw. Ressort-LeiterInnen als verantwortliche Entscheidungsinstanz und deren LegistInnen als AutorInnen der Gesetze bei der Gesetzwerdung eine wesentliche Rolle: Die Kabinetts spitze – also die Ministerin oder der Minister – gibt ihre inhaltlichen Wünsche an die LegistInnen weiter, welche diese in Worte zu gießen haben, während sie sich dabei an die politische Linienvorgabe der eigenen Partei bzw. der ausverhandelten Linie der Koalitionsregierung zu halten haben. (vgl. IP7 00:32:02) Den Verwaltungsapparat sieht Interviewpartner IP6 als verlängerten Arm der Politik, insofern als es sich dabei um eine „klassische Hoheitsverwaltung“ (IP6 00:13:34) handle, in der bezeichnenderweise nicht auf gesellschaftliche Fragen reagiert werde, sondern klare „juristische Abarbeitung“ (ebd.) von statten gehe. (vgl. ebd.) Zum Verwaltungsapparat zählen neben dem BMI auch die Behörden in Wien und die Landesämter in den Bundesländern.

Keine Tradition von „partizipativer“ Gesetzgebung in Österreich

Allem voran muss die Unterscheidung zwischen Gesetzgebung und Gesetzesvollzug unternommen werden. In Staatsbürgerschaftssachen sind für die Gesetzgebung der Bund, für den Vollzug die Länder zuständig. Hier interessiert vorrangig der politische Ablauf bei der Gesetzgebung bzw. bei Gesetzesnovellierungen, da diese größtenteils als Abbild der politischen Vorgänge dienen werden. Die Initiative für Gesetzesänderungen geht wie gesagt von der Politik aus. Erst zu einem späteren Zeitpunkt erhalten nach und nach andere Akteure die Möglichkeit zur Einflussnahme.

Es muss eingeräumt werden, dass es nicht staatsbürgerschaftsspezifisch ist, dass an der Gesetzwerdung und Gesetzgebung nicht-politische Akteure kein standardisiertes Mitwirkungsrecht haben. In Österreich ist es nicht verpflichtend Gutachten einzuholen und darauf Rücksicht nehmen zu müssen. Auf diese Tatsache weist einer der beiden Ministeriumsvertreter hin. Aus seiner Sicht liegt der Vorteil dieses Systems in seiner Offenheit und der Flexibilität, alternative Standpunkte einzubeziehen oder auch nicht. (vgl. IP4.2 00:22:53) – ein Vorteil, der allerdings nur aus Sicht des administrativ-politischen Systems als solcher deklariert werden kann.

Gesetzwerdungsprozess bei Staatsbürgerschaftsrechtsnovellen

Eine rechtswissenschaftliche und eine politische Expertise in den Interviews ergeben folgendes Bild des Gesetzwerdungsprozesses:

Mindestens eine der Koalitionsparteien möchte eine rechtliche Änderung einführen und akkordiert diese in einem ersten Schritt mit dem Koalitionspartner. Im nächsten Schritt folgen über den Weg des politisch besetzten Kabinetts bzw. die Kabinetts spitze politische Vorgaben an die Legistikabteilung des Innenministeriums. Diese Abteilung besteht aus weisungsgebundenen Beamten, welche die Vorgaben in einen Gesetzestext gießen. Der sich daraus ergebende

Ministerialentwurf wird in Begutachtung geschickt. Stellungnahmen zivilgesellschaftlicher und anderer AkteurInnen kommen an das Ministerium zurück. (vgl. IP9 00:51:10) Daraufhin wird eine Regierungsvorlage erstellt, welche ohne weitere Begutachtungen an die Regierung weitergeleitet wird. Dies geschieht abermals in der Legistik-Abteilung, wobei auf weitere Weisungen der Kabinettspitze eingegangen wird. Teilweise seien die LegistInnen an dieser Stelle deutlich überfordert, da es oft nicht einfach sei die von politischer Seite an sie herangetragenen Vorstellungen in einen rechtens einwandfreien Gesetzestext zu übersetzen (vgl. IP7 00:32:12). Der Ablauf sieht also zusammengefasst folgendermaßen aus: die Regierungsparteien formulieren generelle Wünsche an die Kabinettsführung des BMI, die Kabinettsführung übersetzt diese in konkrete Wünsche an die LegistInnen, die LegistInnen formulieren einen entsprechenden Gesetzestext.

Ein Vertreter des administrativ-politischen Systems weist darauf hin, dass es beim Gesetzwerdungsprozess die formale und die nicht formale Dimension gibt. Formal ist in Österreich das Parlament für die Gesetzgebung zuständig. Informell entstehe ein Gesetz im Vorfeld, weil eine „Handlungsnotwendigkeit“ gesehen werde. (vgl. IP4 00:15:22) Wer genau diese Notwendigkeit zu erkennen meint, wird nicht erwähnt.

Starker Durchgriff der Exekutive auf die Legislative

IP7 spricht von einem „politischen Phänomen“, wenn er der österreichischen Politiktradition eine hohe Ministeriengläubigkeit attestiert. Sprich, "das was aus den Ministerien kommt" (IP7 00:50:38), werde im Nationalrat kaum noch kritisch debattiert. Er spricht vom "österreichischen Parlamentarismus". (ebd.) Diesen betrachtet er als einen möglichen erklärenden Faktor, weshalb in Österreich die Exekutive (BMI) einen so "phänomenalen" Einfluss auf die Legislative hat. Dass Novellen sehr schnell durch den Nationalrat geboxt werden, sei zudem speziell im Fremdenrechtsbereich eine übliche Praxis. (vgl. IP7 00:49:25)

5.1.1.1. Das BMI: der zentralste und dominante Akteur

Selbst wenn es in Österreich bisweilen keine zentralisierte Kompetenz für Integrationsbelange gibt, so kann auf Bundesebene dem Bundesministerium für Inneres (BMI) doch eine eindeutige Schlüsselrolle zugeschrieben werden. Diese wiederum wird mit dem dominanten Sicherheitsaspekt, der hierzulande gedanklich mit der Integrationsthematik einhergeht, in Verbindung gebracht. (vgl. Götzemann 2010: 186)

Auch in der Einbürgerungspolitik wird das BMI von sämtlichen ExpertInnen als zentraler und mit Abstand dominantester Akteur identifiziert. Seine dominante Stellung gründet v. a. darauf, dass es einerseits alle rechtlichen Kompetenzen besitzt und andererseits auch die treibende Kraft hinter den

gesetzlichen Entwicklungen der letzten Jahrzehnte war. (vgl. IP6 00:00:20) Dieser Eindruck deckt sich mit jenem anderer ExpertInnen, welche die Initialzündungen einbürgerungspolitischer Maßnahmen ebenfalls beim BMI verorten. (vgl. IP3 00:17:46; IP8 00:00:11) Formell sind Staatsbürgerschaftsagenden als legistische Materie dem Innenministerium für die vorbereitende Rechtssetzung zugewiesen, wo wiederum die jeweils waltenden InnenministerInnen als Verantwortliche die Gestaltung der Delegation sehr frei wählen können (vgl. IP4 00:16:17): „Das Innenministerium ist eine monokratische Behörde.“ (ebd.)

Insbesondere beim Politikfeld Einbürgerung fällt es den GesprächspartnerInnen schwer, Akteure zu identifizieren, die neben dem BMI eine entscheidungsrelevante Rolle spielen. (vgl. IP7 00:03:23) Die Vormachtstellung des BMI blieb seit jeher unverändert, das heißt auch in dem beforschten Zeitraum (1999 bis 2012) gab es im Sinne einer Ausdifferenzierung der mächtigsten Institutionen keine neuen Entwicklungen. Auf personeller Ebene im Ministerium selbst verhält es sich freilich komplexer, da die Kabinettspitze sich alle paar Jahre änderte. Summa summarum attestierten ExpertInnen den Beamten des Innenministeriums eine große ÖVP-Nähe, da das Ressort seit dem Jahr 2000 ÖVP-geführt ist. (vgl. IP9 00:54:24)

Was den Bereich Integration anbelangt, ist das Bestreben des Ministeriums laut dessen Vertretern in den letzten Jahren gewesen, einzelne Maßnahmen aufeinander abzustimmen und somit „Integrationskoordination“ (IP4 00:00:56) zu betreiben. Um dieses Vorhaben zu bewältigen, war es aus ministeriumsinterner Sicht notwendig, auch in Staatsbürgerschaftssachen „ein Akteur zu sein“ (ebd., Hervorhebung resultiert aus Betonung im Interview). Daraus lässt sich ein gewisser Etablierungswunsch als zentraler Player heraus lesen. Paradoxerweise deutet jedoch eine weitere Aussage von Ministeriumsseite darauf hin, dass Staatsbürgerschaft innerhalb des Ministeriums nicht als Integrationsmaterie sondern neben Integrationsmaterie stehend aufgefasst wird: „Das Staatsbürgerschaftswesen ist eine ältere Disziplin, ahm, und das Integrationspolitische ist eigentlich eine relativ ah neue Disziplin.“ (IP4 00:00:56)

Den Eindruck, den viele ExpertInnen aus dem Verhalten des BMI als wichtigstem Player gewinnen, ist jener, dass es eine starke Ignoranz gegenüber den kritischen gesellschaftlichen Eingaben zu Gesetzesentwürfen walten lässt (vgl. IP7 00:32:26), was für wissenschaftliche und praktische Akteure, die am Gestaltungsprozess Teil haben möchten, frustrierend wirkt.

Abteilung III/4 Aufenthalts- und Staatsbürgerschaftswesen

Die *Sektion III/B Asyl, Migration, Staatsbürgerschaft, Personenstand, Menschenrechte* wird zum gegenwärtigen Zeitpunkt von Peter Webinger geleitet. Die Verantwortlichkeit für das

Einbürgerungswesen sitzt in der *Abteilung III/4 Aufenthalts- und Staatsbürgerschaftswesen*, die aktuell von Dietmar Hudsky geleitet wird. (vgl. BM.I 2013b) Hudsky ist gleichsam Leiter der Legistik-Abteilung, die für die textliche Ausgestaltung und die strategischen Entwicklungen des Gesetzes verantwortlich ist. (IP4.2 00:32:32) Ob und inwieweit die BeamtenInnen respektive LegistInnen jedoch einen Einfluss auf die gesetzliche Ausgestaltung nehmen, ist sehr personenbezogen und hängt von informellen Beziehungen ab und davon, ob einzelne Initiativen Charakter zeigen. Offiziell haben sie keinen persönlichen Einfluss, inoffiziell gibt es einen „gewissen Gestaltungsspielraum“ (IP9 00:55:13). (vgl. ebd.) Als gegenwärtig Fäden ziehende Person bei gesetzlichen Entwicklungen wird der Jurist Dr. Mathias Vogl, Leiter der Rechtssektion (Sektion III/Recht), von einem Experten identifiziert (vgl. IP6 00:26:10).

Aus ministerieller Innensicht ist die Rolle des jeweiligen Leiters der Legistikabteilung auch die einer Schnittstelle zwischen der Ministerin/dem Minister, der Legistikabteilung und den Vollzugsbehörden. (vgl. IP4 00:35:05)

5.1.1.2. Das Staatssekretariat für Integration als vorübergehender Akteur

Im Jahr 2011 wurde das *Staatssekretariat für Integration* eingerichtet und dem BMI angegliedert. Zum Staatssekretär wurde Sebastian Kurz am 21. April 2011 bestellt. (vgl. Staatssekretariat für Integration 2013a) Mit dieser Einrichtung ist vorübergehend ein neuer zentraler Akteur in Staatsbürgerschaftsangelegenheiten auf den Plan gerückt. Die Chose ist auf administrativ-politischer Ebene vor allem in der Außenkommunikation mehr oder minder vom Innenministerium zum Staatssekretariat übergewandert. Medial in Erscheinung trat fast nur noch Staatssekretär Sebastian Kurz²³. Jüngster Anlass hierfür war die mit August 2013 verabschiedete Staatsbürgerschaftsrechts-Novelle.

Die politisch-gesetzgeberischen Fäden wurden jedoch weiterhin in der *Abteilung für Aufenthalts- und Staatsbürgerschaftswesen* des BMI gezogen, die ideologische Multiplikationsfunktion der eingesetzten Politiken übernahm das Staatssekretariat.

Die Staatsbürgerschaft ist ein hohes Gut und stellt den Abschluss eines erfolgreichen Integrationsprozesses in Österreich dar, der bereits im Herkunftsland beginnt und mit der Verleihung der Staatsbürgerschaft seinen Abschluss und Höhepunkt findet. Erfolgreiche Integrationsbemühungen, das Beherrschende der deutschen Sprache beschleunigen die Verleihung der Staatsbürgerschaft. (Staatssekretariat für Integration 2013b)

²³ Zum jetzigen Zeitpunkt (Jänner 2014) ist Sebastian Kurz bereits ins Amt des Außenministers gewechselt. Dem damit einhergehenden Umstand, dass das Staatssekretariat für Integration in seiner alten Form aufgelöst wird und die Integrationsagenden ins Außenministerium übergehen, kann in dieser Arbeit jedoch keine weitere Berücksichtigung geschenkt werden.

Offiziell war man um eine Abgrenzung zum BMI bezüglich der Rollenverteilung bemüht:

Integrationspolitik beginnt für das Staatssekretariat dann, wenn sich jemand legal in Österreich aufhält und mittel- oder langfristig hier bleiben will. Damit ist seine Aufgabe klar von den Bereichen Asyl und Zuwanderung innerhalb der Agenden des Bundesministeriums für Inneres abgegrenzt. (Staatssekretariat für Integration 2013a)

Auffallend ist, dass das Staatssekretariat nur indirekt von einem Interviewpartner erwähnt wurde, der auf eine Aussage von Kurz, wonach Einbürgerung kein Thema des Staatssekretariats, sondern eines des Innenministeriums sei, verwies. (vgl. IP6 00:18:34) Offenbar wurde die Einrichtung unter ExpertInnen noch nicht wirklich als Player empfunden, was vermutlich mit dem herrschenden Einbürgerungsparadigma zu tun hat, wonach Einbürgerung prinzipiell kein Integrationsthema sei. Die entsprechende jahrelange Konzentration der Materie im Innenministerium hat den Blick der BeobachterInnen auf diesen zentralen Akteur gelenkt.

5.1.1.3. Der Verwaltungsapparat

Die Landesregierungen der Bundesländer

Die Landesregierungen haben in den Augen der meisten ExpertInnen (IP1, IP2, IP4, IP6, IP7, IP9) einen hohen politischen Stellenwert. In diesem Fall herrscht Übereinstimmung zwischen Ministeriumsbeobachtern und -vertretern. Auch für das BMI selbst sind die Länder ein gewichtiger Akteur.

Sie werden vom BMI als Impulsgeber für selbiges identifiziert, die etwa in Austauschsitzungen mit Ministeriumsvertretern Änderungsvorschläge kund tun. (vgl. IP4 00:16:50) Manche Akteure führen die Schwierigkeit auszumachen, wie ausdifferenziert die Akteurslandschaft in der Einbürgerungspolitik ist, darauf zurück, dass kein Einblick gegeben ist, was in diesen Austauschsitzungen des Innenministeriums mit den Landesregierungen passiert: „Aber diese klar konservative Vorgabe kommt irgendwo her.“ (IP7 00:23:33) Damit sind die konservative Politik und Verwaltung in den Bundesländern angesprochen, welche die traditionell restriktive Linie üblicherweise mittragen oder sogar forcieren. Das bedeutet, selbst wenn der Umfang des Einflusses und damit die entscheidende Relevanz dieser Akteure nicht gemessen werden kann, so kann ihnen doch eine gewisse Mitsprache bei den im BMI getroffenen Entscheidungen zuerkannt werden.

Gerade in Einbürgerungsfragen ist es sehr schwer auszumachen wer neben dem Innenministerium eigentlich eine Rolle gespielt hat. Ich glaube, dass da teilweise die Landesregierungen natürlich Einfluss hatten und Einfluss haben. (IP7 00:03:23)

Auch IP1 ist von einem Einfluss der Bundesländer überzeugt, sieht deren heutigen Freiraum in der Implementierung des Gesetzes aber als beschränkt an. (vgl. IP1 00:02:46) „Wir nehmen im Vollzug

wahr, dass man froh ist über klare Regelungen. Dass diese absoluten Fristen – aha, zehn Jahre, mhmm – dass das gar nicht so (.) so negativ gesehen wird.“ (IP4 00:40:49), lautet die ministeriumsinterne Einschätzung zu den Landesverwaltungen.

Die Bundesländer und das Innenministerium sind laut IP6 immer schon – innerhalb ihrer jeweiligen Funktion, also einerseits auf der Gesetzgebungs- und andererseits der Vollzugsebene – darum bemüht, die Einbürgerungszahlen nicht zu hoch werden zu lassen. Lange Zeit galt dem Interviewpartner nach „das Dogma: nicht mehr als zehntausend [pro Jahr]“ (IP6 00:10:49) Er beobachtete auf Bundesländer-Ebene eine Art „Wettbewerb nach unten“ (IP6 00:07:13) nach dem Motto „Wer ist der Strengere?“ (ebd.; vgl. auch IP5 00:15:11) Die Dynamik unter den Bundesländern ist dadurch jene, sich gegenseitig argwöhnisch zu beobachten. (vgl. IP6 00:10:08) Dies wird aus Ministeriumssicht wiederum sehr anders empfunden:

Ja, also Konkurrenzkämpfe sehe ich eigentlich (...) keine. [...] Nein, weil in den jeweiligen Bundesländern gibt es eh die Zuständigen. [...] Aber da sehe ich ja schon mal von der Gebietskörperschaft keinen Konkurrenzkampf und keine Konkurrenznotwendigkeit. (IP4 00:39:31)

IP2 betont die konservative Einstellung, die aus dem ÖVP-geprägten ländlichen Österreich kommt als allgemein stark auf die Bundespolitik einwirkende Größe (vgl. IP2 00:20:14), sozusagen als wirkmächtiges Back-Up.

Die StaatsbürgerschaftsreferentInnen der Bundesländer

In zweiter Linie – also nach dem BMI und dessen LegistInnen – spielen für die meisten der befragten ExpertInnen die StaatsbürgerschaftsreferentInnen der Bundesländer eine gewisse Rolle, wenn deren Gewicht auch unterschiedlich eingeschätzt wird. Aus Ministeriumswarte werden die Treffen mit den StaatsbürgerschaftsreferentInnen im Prinzip ähnlich vollzugsfokussiert gesehen wie aus Sicht der beobachtenden ExpertInnen. Nur wird diese Situation vom Ministerium positiv, von den BeobachterInnen eher negativ bewertet.

Während konkrete Einbürgerungsakte auf den Bezirkshauptmannschaften durchgeführt werden, läuft die Koordination über die Ämter der Landesregierungen. Die ReferentInnen sind leitende Beamte in Abteilungen der jeweiligen Landesregierungen, die u. A. für Staatsbürgerschaftsmaterie zuständig sind. Laut IP4.2 weist der Großteil der abteilungsleitenden StaatsbürgerschaftsreferentInnen einen juristischen Hintergrund auf (vgl. IP4.2 00:34:54). IP6 ordnet sie tendenziell als sehr konservativ und restriktiv in ihren Vorstellungen von Einbürgerung ein. Sie stützen stark die Restriktionsbemühungen, die vom BMI initiiert werden. (IP6 00:03:23) IP1 würde sie am ehesten als VerwaltungsexpertInnen bezeichnen. (vgl. IP1 00:27:20) Sie sind jedenfalls dem administrativ-politischen System zuordenbar.

Laut IP9 nehmen die ReferentInnen gegenüber den Landeshauptleuten allerdings eine untergeordnete Rolle ein, insofern als sie bei ihren Treffen mit VertreterInnen des BMI und/oder Austauschtreffen untereinander eben hauptsächlich technische Fragen und solche, die den Vollzug und die Handhabung durch AmtskollegInnen betreffen, weniger strukturelle Grundproblematiken, diskutieren. (vgl. IP9 00:57:47; vgl. auch IP6 00:00:20; IP7 01:08:06; IP1 01:04:00) Politische Inhalte, die den Landeshauptleuten wichtig sind, werden schon früher - während der Erstellung des Ministerialentwurfs - beim Kabinett deponiert oder spätestens im Begutachtungsverfahren, in dem auch die Bundesländer eine Stellungnahme abgeben, thematisiert. Die Engagements der Bundesländer sind diesbezüglich oft sehr unterschiedlich. Jedenfalls spielen die Länder und ihre Ansinnen durchaus eine Rolle. (vgl. IP9 00:56:41) Auch IP6 siedelt die ReferentInnen vor allem bei Themen des Vollzugs an, womit ihre Position vom Stellenwert her nicht vergleichbar mit jener des BMI sei, jedoch solle man ihren Einfluss nicht gänzlich unterschätzen (vgl. IP6 00:00:20):

Es gibt einen Verein, der an und für sich im Gesetz nicht vorgesehen, rechtlich nirgends vorgesehen ist, aber eine Rolle spielt. Das ist der Verein der Staatsbürgerschaftsreferenten(..) der Bundesländer. Die sind meines Wissens vereinsartig organisiert, treffen sich auch zwei mal im Jahr, besprechen ihre Problemlagen und waren *angeblich* sehr aktiv bei der 2006er Reform im Formulieren von restriktiven Vorschlägen. Also, die Beamten sollte man da nicht ganz außer Acht lassen. Es gibt in jedem Bundesland einen zuständigen Referenten eben auf Beamtenebene und die- die sind vernetzt. Die würde ich also als zentrale Player sehen. (IP6 00:00:20)

Ein Ministeriumsvertreter schildert, dass es zu den Aufgaben des Leiters der *Abteilung für Aufenthalts- und Staatsbürgerschaftswesen* gehöre, sich regelmäßig mit den ReferentInnen in den Bundesländern zu treffen und über Fragen der Gesetzesinterpretation und des Vollzugs zu sprechen. (vgl. IP4 00:05:37) Die Austauschsituation wird aus Innensicht des BMI als konstruktive Zusammenarbeit mit gegenseitigen Gewinnen gesehen, klingt allerdings sehr technisch:

Ahm und quasi auch, quasi rechtliche Expertise für die Länder zur Verfügung zu stellen, so wie es der IP4 [Anonymisierung der Verf.] erzählt hat, quasi Vollzugsunklarheiten zu klären, wie ist ein- wie ist eine Gesetzesbestimmung zu interpretieren, ja. Der Meinungsaustausch mit den Ländern, wo gäbe es denn zum Beispiel legitimen Handlungsbedarf? Wir sind ja auf die Länder angewiesen. Nur die Länder können uns sagen, was funktioniert zum Beispiel im Vollzug nicht, ah, wo gibt es vielleicht einfach überhaupt einen Fehler im Gesetz, weil der Verweis nicht stimmt, ja, weil irgend eine Bestimmung einfach unstimmig ist mit einer anderen Bestimmung, ja. (IP4.2 00:33:29)

IP6 prägt für die StaatsbürgerschaftsreferentInnen den schönen Ausdruck *Mindsetter*. Dabei sehe das *Mindsetting* so aus, dass Staatsbürgerschaft nicht als Integrationsinstrument sondern als wertvolles Gut, das nur jenen zustehe, die es „verdienen“, konzeptualisiert wird. (vgl. IP6 00:07:13) Dies entspricht der Vorstellung von Einbürgerung als Endpunkt eines Integrationsprozesses. IP6 spricht von „Zusammenarbeit auf der Beamtenebene“ (ebd.) Die Meinungen der ReferentInnen wiegen für das Ministerium mehr als jene der NPOs. Auch *ihr* Einfluss bleibe zwar eingeschränkt,

aber immerhin sei eine Koordination der Bundesländer, die „eine gewisse Mitsprache haben“ (IP6 00:17:13) und des BMI gegeben. (vgl. IP6 00:16:53)

5.1.1.4. Oppositionelle Teile des Verwaltungsapparats

MA35 – Magistrat der Stadt Wien für Einwanderung, Staatsbürgerschaft, Standesamt

Das Wiener Vollzugs-Äquivalent zu den zuständigen Ämtern der Landesregierungen der Bundesländer ist das *Magistrat der Stadt Wien für Einwanderung, Staatsbürgerschaft, Standesamt* (*MA35*). Es ist Teil der Magistrats-Geschäftsgruppe *Integration, Frauenfragen, KonsumentInnenschutz und Personal* und als behördliche Magistratsabteilung einzuordnen.

Die MA35 legte das Gesetz in den 1980ern im Vollzug oft noch so aus, dass es nach eigenem Ermessen etwa die Wartezeiten verkürzte im Sinne der Verwendung der Staatsbürgerschaft als Instrument der Integrationspolitik. Dies sei heute nicht mehr möglich. (vgl. IP1 00:02:46, 00:24:48) IP6 hebt das kritische Potential der MA35 und deren Vorsitzender, der Juristin Beatrix Hornschall, gegenüber dem herrschenden Staatsbürgerschaftsparadigma hervor. Er bezeichnet es als „ein bisschen die klassische Situation, dass die Stadt Wien dann immer ein bisschen kritischer ist [als die Bundesländer]“. (IP6 00:15:48)

Wiener Sonderweg?

Die Kritik an Wien als zu liberales Bundesland ging lange Zeit von Niederösterreich aus, was für IP6 „ein bisschen mit Farbenlehre zu tun“ (IP6 00:07:13) hat, womit er auf das schwarze, also ÖVP-regierte, Niederösterreich gegenüber dem roten, also SPÖ-regierten, Wien anspielt. Bereits in den 1990ern wurde der damaligen Wiener Regierung, stark auch von Seiten der FPÖ, vorgeworfen, zu großzügig einzubürgern. (vgl. IP5 00:09:39) Für IP7 nimmt Wien in dem Sinne eine Doppelrolle ein, als es stets als „linkes Vorzegebundesland“ (IP7 00:03:23) gilt, während es in der Praxis in Einbürgerungsfragen seinem Eindruck nach teilweise auch seit jeher eine harte Linie verfolge. (vgl. ebd.) Andere sehen Wien hingegen tatsächlich als Bundesland, das im Vollzugsbereich lange Zeit eher liberal auslegte. (vgl. IP8 00:07:49; IP9 01:00:17) Gerade für den „Wiener Sonderweg“ (IP8 00:09:02) bedeutete die gesetzliche Eindämmung der Ermessensauslegung²⁴ mit der Stbg-Novelle 2006 eine erhebliche Verschärfung. Dadurch seien auch die Antragstellungen rapide zurück gegangen, was IP8 als „relativen Knackpunkt“ (IP8 00:09:02) in der Einbürgerungsgeschichte bezeichnet.

²⁴ Ermessensauslegung bedeutet, dass den Behörden ein gewisser Spielraum gegeben ist, die gesetzlichen Auflagen nach eigenem Ermessen zu vollziehen, was im Einbürgerungsbereich vor allem Aufenthaltsfristen, Einkommenserfordernisse und Sprachkenntnisse, aber auch andere Detailfragen betrifft.

MA17 – Magistrat der Stadt Wien für Integration und Diversität²⁵

Die Magistratsabteilung 17 (MA17) ist ebenso wie die Magistratsabteilung 35 (MA35) der Wiener Landesregierung untergeordnet und Teil derselben Magistrats-Geschäftsgruppe (*Integration, Frauenfragen, KonsumentInnenschutz und Personal*). Sie ist jedoch im Gegensatz zur MA35 keine Behörde, da sie keinen Exekutivcharakter hat, sondern ihre Aufgaben im Bereich Empfehlungen für Integrationsmaßnahmen und Vereinsunterstützung liegen. Sie wurde aber von einigen InterviewpartnerInnen (IP1, IP5, IP6, IP7) als Akteur genannt, der innerhalb der Verwaltungsebene einen oppositionellen Diskurs pflegt und diesen auch nach außen trägt. Die MA17 artikulierte sich u. A. bei der Novelle 2006, indem sie die Stellungnahme des Amts der Wiener Landesregierung maßgeblich mitbestimmte.

Ein Experte meint, die MA17 habe seit ihrer Gründung dafür argumentiert, den Staatsbürgerschaftserwerb als Integrationsmittel zu betrachten, „weil einfach durch Gleichstellung, rechtliche Gleichstellung, ah, gleiche Chancen eröffnet werden und dadurch eben Integration leichter erfolgen kann.“ (IP1 00:03:51, Hervorhebung resultiert aus Betonung im Interview) In der Institution wurde lange Zeit versucht, eine Vernetzung zwischen NPOs und Wissenschaft zu befördern und die entstandenen Konzepte in der Gesetzgebung fruchtbar werden zu lassen, nur sei dies insbesondere im Einbürgerungsbereich *nicht* gelungen. (vgl. IP5 00:25:25)

Begegnung von Sozialwissenschaft und Verwaltung durch personelle Ausnahmen

Als eine Vertreterin der Wiener Verwaltungsebene wird die heute bei der MA17 tätige Dr. Karin König, welche als Juristin stets die Begegnung mit Sozial- und GeisteswissenschaftlerInnen suchte und beispielsweise regelmäßig zusammen mit Bernhard Perchinig publizierte, genannt. (vgl. IP1 00:05:31) Es werden also personenbezogene Ausnahmen wahrgenommen, bei denen ein Dialog zwischen den unterschiedlichen Sphären kultiviert wird. Eine dadurch erzielte Einwirkung auf das politische System ist hingegen nicht auszumachen.

Die Volksanwaltschaft und Terezija Stoisits

Die Volksanwaltschaft ist ein Hilfsorgan des Parlaments zur Kontrolle der Verwaltung und wird von mehreren Interviewten (IP4, IP2, IP5, IP8, IP9) zu den wichtigen Playern der oppositionell auftretenden Verwaltungsebene gezählt.

Das in Wien ansässige Kontrollorgan setzt sich aus drei Geschäftsbereichen zusammen, deren Vorsitzende den Vorsitz über die gesamte Organisation jährlich wechseln. Im Zeitraum Juli 2012

²⁵ Viele GesprächspartnerInnen sprechen noch vom *Wiener Integrationsfonds*, welcher allerdings seine Arbeit bereits 2004 einstellte, als die MA17 gegründet wurde. Nach einem längeren Übergangsprozess ging er offiziell am 16. Juli 2007 (MA62 2013) in diese über.

bis Juli 2013 hatte diesen Mag.a Terezija Stojsits inne, deren Geschäftsbereich u. A. die Themen Fremdenrecht und Staatsbürgerschaft umfasst. (vgl. Volksanwaltschaft 2013)

Seit 1977 geht die Volksanwaltschaft Beschwerden von Bürgerinnen und Bürgern nach. So kontrolliert sie im Auftrag der Bundesverfassung die öffentliche Verwaltung in Österreich. Die Volksanwaltschaft prüft, ob die Verwaltung im Rahmen der Gesetze handelt und dabei Menschenrechtsstandards berücksichtigt. (Volksanwaltschaft 2013)

Die Institution versucht seit vielen Jahren zu intervenieren, indem sie auf Problembereiche hinweist, Gesetzesänderungen vorschlägt und jährlich empiriebasierte Berichte vorlegt, jedoch wird sie ExpertInnen zufolge als Akteurin hauptsächlich ignoriert und kann damit nicht als Dialogpartnerin der herrschenden Politik eingestuft werden. (vgl. IP9 00:38:13; IP8 00:01:13; IP2 00:57:03, IP5 01:29:32) Eine zu beobachtende Tendenz ist, dass NPOs die VA zunehmend nützen, um ihren Ansinnen Gehör zu verschaffen. Etwa wird KlientInnen empfohlen Beschwerden bei der VA einzubringen. Dies betrifft jedoch weniger den Einbürgerungsbereich als andere Felder. (vgl. IP5 01:29:32; IP8 00:22:04) Die Volksanwaltschaft wird sowohl von zivilgesellschaftlicher als auch ministerieller Seite vor allem deshalb als wichtige Akteurin eingestuft, da sie Missstände oder juristische Mängel aus Einzelfall-Perspektiven heraus aufzeigt und von diesen Analysen oft auf Größeres geschlossen werden kann. (vgl. IP4 00:16:50; IP8 00:22:04)

Namentlich wird Terezija Stojsits von ExpertInnen als unermüdliche Kämpferin, die sich auch mit der Wissenschaft beschäftigt und diese in ihren Argumentationen heranzieht, genannt. Doch auch sie wird vom politischen System ignoriert. (vgl. IP2 00:57:03/ 01:07:08; IP5 01:29:32) Stojsits wird eine besondere Herangehensweise und ein bewundernswertes, über Jahrzehnte anhaltendes, persönliches Engagement attestiert. Sie nahm das Thema Einbürgerung aus dem Parlament, in dem sie Abgeordnete für die Grünen war, in die Volksanwaltschaft mit. (vgl. IP5 01:29:32)

5.1.1.5. Die Parlamentsparteien

Als politische Zugpferde der letzten Jahre stufen Beobachter die ÖVP und die FPÖ ein, während sich die SPÖ eher habe treiben lassen und nur sehr selten von sich aus agiert habe. (vgl. IP6 00:00:20; IP1 00:31:52; IP9 00:19:09)

Wenngleich es nicht zu bewerkstelligen ist, konkrete Einzelpersonen für jeweilige politische Richtungsvorgaben und in der Folge legitistische Umsetzungen auszumachen, so scheint doch große Einigkeit unter den interviewten ExpertInnen gegeben, was den dahingehend machtvollen Einfluss der parteipolitischen Zurufe ins Innenministerium anbelangt, wo auch wiederum „relativ weit oben im Ministerium“ (IP7 00:32:12) die Vorgaben beschlossen werden. Als „Chefverhandler“ bei den folgenschweren Novellen 1998 und 2006 sieht IP1 die damaligen Klubchefs der Koalitionsparteien,

„die gar nicht die Migrationsexperten waren.“ (IP1 00:58:08)

Die Perspektive auf Staatsbürgerschaft verläuft in Österreich laut einem Beobachter des politischen Systems hingegen nicht unbedingt entlang parteipolitischer Linien – im Gegenteil ist gerade Einbürgerung eine Art Konsensmaterie, ein Feld, in dem man sich quer durch die Parteien, mit Ausnahme der Grünen, von den Vorstellungen her trifft. Es gibt einen relativ breiten Konsens über die Auffassung von Einbürgerung als Endpunkt der Integration, über Wartefristen, die Bedeutung von Sprachkenntnissen, die Notwendigkeit von Tests und generell darüber, dass Einbürgerung nicht der Normalweg werden, sondern die Ausnahme bleiben soll. (vgl. IP6 00:10:49) Während die FPÖ die „Schlagseite des Deutschnationalen“ (IP6 00:12:00) in ihrer Fokussierung auf die Bedeutung der deutschen Sprache durchschimmern lässt, argumentiert die SPÖ etwa arbeitsmarktpolitisch und die ÖVP wieder anders. (vgl. ebd.) Ein Unterschied ist also eher in den Fokuspunkten und Argumentationsstrategien zu finden als in grundlegend trennenden Positionen.

Die Österreichische Volkspartei (ÖVP)

Die Österreichische Volkspartei (ÖVP) stellt seit Beginn des Untersuchungszeitraums die InnenministerInnen (2000: Ernst Strasser, 2004: Liese Prokop, 2007: Günther Platter, 2008: Maria Fekter, seit 2011: Johanna Mikl-Leitner)²⁶. Durch diese Ministeriumshoheit kann sie als federführende Partei im Einbürgerungswesen eingestuft werden. Von der ÖVP kam ein starker Support der FPÖ-Linie bei der Novelle 2006. Für die gravierenden Verschärfungen zeichneten also die Regierungsparteien in ihrer Gesamtheit verantwortlich (vgl. IP6 00:00:20).

Die Freiheitliche Partei Österreichs (FPÖ)/ Das Bündnis Zukunft Österreich (BZÖ)

Die FPÖ scheint insofern ein wichtiger Akteur zu sein, als sie die tonangebende Kraft bei der politischen Diskursverschiebung im letzten Jahrzehnt darstellte. (vgl. IP7 00:27:15) Das heißt, ihre politische Linie, die auch die politische Haltung des Mainstreams verformte, kann als intervenierende Bedingung für die Entwicklung in der Einwanderungs- und damit der Einbürgerungspolitik gesehen werden. Sie beeinflusste den gesamtgesellschaftlichen Kontext und damit die Vorzeichen, unter denen Politik gemacht wird. Die Freiheitliche Partei war für IP6 die treibende Kraft hinter der Novelle 2006. (vgl. IP6 00:00:20) Sie hat jedoch laut IP7 bei den Abstimmungen zu Gesetzesnovellen oft nicht zugestimmt, da sie das Anheben der gesetzlichen Härte als nicht ausreichend befand. (vgl. IP7 00:07:13)

²⁶ Die Auflistung kommt ohne die jeweils nur für sehr kurze Zeit interimistisch eingesetzten Innenminister aus.

Die Sozialdemokratische Partei Österreichs (SPÖ)

Die SPÖ scheint sich seit längerem nicht klar darüber zu sein, wo die Partei in Sachen Migrationspolitik steht. (vgl. IP1 00:31:52) Den Eindruck, den sie daher auf manche BeobachterInnen des innenpolitischen Geschehens macht, ist jener, dass sie sich als Bundespartei, obgleich sie als Koalitionspartnerin der ÖVP einen politischen Machtspielraum hätte, von der Integrationsmaterie insgesamt „abgemeldet“ IP9 (00:19:09) hat. (vgl. IP6 00:00:20; IP1 00:31:52) Ein politischer Experte führt dies auf die Angst, egal wie die Partei agieren würde, WählerInnen nach links oder rechts zu verlieren, zurück. (vgl. IP9 00:19:09) Diese Einschätzung stützt die Annahme, dass Wählerstimmen respektive die imaginierte öffentliche Meinung – kurzum politisches Kalkül – die Hauptantriebskräfte für die zusehends restriktive Einbürgerungspolitik der letzten Jahre darstellen. IP6 attestiert der SPÖ indessen eine gewisse Sensibilität in sozialpolitischen Belangen, die bei der ÖVP nicht zu finden seien. Auf eine grundsätzlich restriktive Linie in Einbürgerungsbelangen habe man sich aber in beiden Parteien eingeschworen (vgl. IP6 00:33:13).

SPÖ-Innenminister setzte 1998 einen historischen Marker

Das Beschreiten eines im Vergleich zu den vorangegangenen Jahrzehnten sehr restriktiven Pfades im Staatsbürgerschaftswesen begann bereits unter dem roten Innenminister Karl Schlägl Ende der 1990er. Die Diskursverschiebung im vorletzten Jahrzehnt war zwar stark vorangetrieben durch die FPÖ, jedoch muss auch bemerkt werden, dass Restriktionen in den legistischen Neuregelungen von einem SPÖ-Innenminister durchgesetzt wurden. (vgl. IP7 00:27:15) IP2 sieht mit den roten Innenministern Franz Löschnak (Bundesminister für Inneres 1989-1995) und Karl Schlägl (Bundesminister für Inneres 1997-2000) gar „Zeitenwenden“ eingeleitet²⁷. Die Abhandlung von Fremdenrechtsangelegenheiten war vorher – von IP2 polemisch beschrieben – in typisch österreichischer unmotivierter Beamten-Manier verlaufen. Erst mit dieser Wende war sie zu einer politisch so restriktiv behandelten Materie geworden. (vgl. IP2 00:33:41)

Die Grünen

Die Grünen sind in Österreich nicht nur als Parlamentspartei in der Opposition, sondern dürfen auch in Sachen Einbürgerungspolitik als oppositioneller Teil des hegemonialen politischen Systems gelten. Sie werden von wissenschaftlichen und praktischen ExpertInnen (IP1, IP2, IP5, IP5.2, IP6, IP9) gleichermaßen als einzige Ausnahme unter den Parlamentsparteien genannt, die eine

²⁷ Die kurze Zeit von 1995 bis 1997 war Caspar Einem (SPÖ) Innenminister, dessen liberaler entworfenes sogenanntes *Integrationspaket* nach gescheiterten Koalitionsverhandlungen zwischen SPÖ und ÖVP nicht wieder in der Form aufgenommen wurde. IP3 erwähnt Caspar Einem als einen Innenminister, dem die Allgemeinheit eine wichtige Rolle zugestanden hat (vgl. IP3 00:34:48), erwähnt aber nicht, welche Rolle damit genauer gemeint ist.

Übersetzung kritischer Forschung in politische Debatte und Handlung versuchen. Ihr Einfluss wird jedoch als gering bis nicht vorhanden eingeschätzt.

„Die Grünen sind die Einzigen, die seit Jahren versuchen, diese Ergebnisse [Expertisen, die Einbürgerung als Inklusionsinstrument begreifen] ins Parlament hinein zu tragen, die Diskussionsveranstaltungen machen [...] und so weiter.“ (IP9 00:23:06) Sie verhielten sich in den letzten Jahrzehnten konstant kritisch gegenüber der einbürgerungspolitischen Linie in Österreich (IP6 00:00:20) und bedienten sich entsprechender wissenschaftlicher Expertise, holten sich Ideen und setzten diese auch als Legitimation für ihre Forderungen ein. Die Partei hält regelmäßig Pressekonferenzen, Diskussionsveranstaltungen und dergleichen mit ExpertInnen ab. (vgl. IP9 00:10:39, 00:23:06) Dies ist allerdings nichts, was öffentlich wahrgenommen wird oder gestalterisch auf die Politik einwirken würde.

Alev Korun

Die grüne Nationalratsabgeordnete und Integrationssprecherin, Alev Korun, ist gut vernetzt mit diversen WissenschaftlerInnen wie beispielsweise Bernhard Perchinig und Rainer Bauböck. (vgl. IP1 00:31:52) Generell wird sie als engagierte Politikerin beschrieben, die sich mit wissenschaftlichen Expertisen ernsthaft auseinandersetzt und eine Art Gegengewicht zur herrschenden politischen Linie darstellt. (vgl. IP2 00:57:03) Sie wird im wahrsten Sinne als politische Ausnahmeerscheinung identifiziert, zumal sie bei – damals noch von Bauböck geleiteten – Veranstaltungen oder etwa bei *KMI-Integrationstagungen*²⁸, bei denen sozialwissenschaftliche Ideen vorgestellt wurden und ein „Andocken an den wissenschaftlichen Diskurs“ (IP5.2 00:23:48) möglich gewesen wäre, stets die einzige anwesende Vertreterin der politischen Sphäre war. (vgl. ebd.)

5.1.1.6. Die Sozialpartner

Unbestritten spielen die Sozialpartner in Österreich in der politischen Schwergewichtsklasse. In Bezug auf den Staatsbürgerschaftsbereich bleibt ihre Rolle jedoch undurchsichtig.

Die Sozialpartnerschaft gilt seit der Zweiten Republik als „systemprägend“ (Öhlinger 2005: 165). Sie entstand im Kontext der „Großen Koalition“ und besteht in einer Kooperation der mächtigsten Verbände des Landes: der Wirtschaftskammer Österreich (WKO), der Bundesarbeitskammer (AK), der Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern (LK) und dem Österreichischen Gewerkschaftsbund (ÖGB). Die Sozialpartner üben über die jeweiligen roten bzw. schwarzen Parteilinien starken Einfluss auf die Staatsorgane und die Gesetze aus. Ihnen ist ein

²⁸ Die KMI ist die *Kommission für Migrations- und Integrationsforschung* an der *Österreichischen Akademie der Wissenschaften (ÖAW)* in Wien.

Begutachtungsrecht im Gesetzgebungsprozess eingeräumt. (ebd.) Dabei sind sie formal betrachtet verfassungsrechtlich nicht verankert.

Obwohl ihre konkrete Funktion auf dem Gebiet der Staatsbürgerschaft von niemandem eruiert werden kann, finden sie in den Interviews bei ExpertInnen aus Wissenschaft, Praxis und Politik Erwähnung (IP1, IP2, IP3, IP4, IP8). Sollte ihnen das Thema Einbürgerung also ein Anliegen sein, so hätten sie mit Sicherheit hohe politische Einflusskraft, ist man sich einig. Da ihr tatsächliches Interesse an der Materie nur schwer festgestellt werden kann, werden sie als Art verdeckter Akteur beschrieben: Wenn, dann passiert eine Einflussnahme „hinter den Kulissen“ (IP3 00:18:45). IP2 sieht die Industriellenvereinigung (IV)²⁹, die teils rechtspolitische Mitglieder habe, als Hintergrundakteur in dem Sinne, als sie als Financier von FPÖ/BZÖ-Wahlplakatserien auf das Geschehen einwirke und den ÖGB, weil er ein restriktives Arbeitsmarktrecht forciere. (vgl. IP2 01:00:35; 01:01:31)

Dass von der Politik kein Dialog mit den NPOs initiiert wird, hat laut IP8 eine gewisse Logik. Auffallend sei aber, dass es auch keine Diskussion mit den Sozialpartnern gebe, welche er als „ansonsten schon immer relativ wichtig in so einem Bereich“ (IP8 00:01:13) einstuft. Er hat nicht den Eindruck, dass sich die Sozialpartner wirklich „auf das Thema draufsetzen.“ (IP8 00:35:39) Auch laut IP6 kümmern sich die Sozialpartner relativ wenig um diesen Bereich: „Das ist nicht ihr Thema.“ (IP6 00:00:20) Von Seiten des zentralsten Akteurs, also dem BMI, werden die Sozialpartner als sehr gewichtige Akteure festgehalten. (vgl. IP4 00:25:34) Näheres über ihre konkreten Beiträge im Staatsbürgerschaftsbereich wird jedoch nicht angegeben.

Sozialpartner-Studie Migration und Integration

Es gibt zwar tatsächlich eine Studie der Sozialpartner bzw. deren Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen mit dem Namen *Migration und Integration* aus dem Jahr 2011. In dieser sind jedoch Staatsbürgerschaft und Einbürgerung keine expliziten Themen. Die inhaltlichen Schwerpunkte werden unter den Schlagwörtern *Integrationsbegleitung, Bildung, Arbeitsmarkt* und *Migration* wiedergegeben. Das Thema Staatsbürgerschaft findet im Kapitel 2.4 *Was heißt „Integration“?* am Rande eine Erwähnung. Es wird darin als wichtige gesetzliche Rahmenbedingung und damit Teil der *strukturellen Integration* ausgewiesen. (vgl. Sozialpartner 2011)

Doch darüber hinaus findet das Thema keine weitere Zuwendung. Auch ansonsten ergaben die Recherchen keine offiziellen Bemühungen der Sozialpartner um dieses konkrete Politikfeld. Dass

²⁹ Die IV ist zwar formal nicht Teil der Sozialpartnerschaft, jedoch ebenfalls ein mächtiger Handlungsträger in Politikprozessen, der oft in einem Atemzug mit den anderen vier Verbänden genannt wird. Es handelt sich um einen Verband, der in rechtlicher Hinsicht, so wie auch der ÖGB, als Verein gesetzt wird. (vgl. Öhlinger 2005: 164) Die IV fungiert als Interessensvertretung der österreichischen Industrie bei freiwilliger Mitgliedschaft.

sie dennoch von so vielen ExpertInnen als politische Stakeholder erwähnt wurden, kann damit zusammenhängen, dass sie allgemein beim Themenkomplex Migration und Integration sehr wohl die Stimme erheben – wie etwa beim medial beliebten Thema *Rot-Weiß-Rot-Karte* – und als politisch einflussreiche Kraft dieses Landes dabei auch nicht ignoriert werden können.

Informelle Einflussnahme

Die AK und die IV spielen auf den ersten Blick laut IP1 in Staatsbürgerschaftssachen keine Rolle, da sie sich von ihrer Natur her nicht mit Rechts- sondern ökonomischen Fragen beschäftigen. Gräbt man jedoch etwas tiefer, so lässt sich ein gewisses Interesse aus dieser Ecke an Einwanderungsfragen bemerken und die Tatsache feststellen, dass bei vielen Diskussionen wie etwa Arbeiterkammertagungen oder EMN-Konferenzen³⁰ Positionen der AK zu Fremdenrechtsfragen stark vertreten sind. (vgl. IP1 00:21:06) „Und die Akteure, die kennen sich sehr gut, die reden- und die treffen sich regelmäßig, ahm, halt bei allen möglichen Foren.“ (ebd.) Bei AK-Tagungen war Einbürgerung allerdings bisher kein explizites Thema. (vgl. IP5 01:03:59) Aus diesem Statement lässt sich herauslesen, dass von informellen – gegebenenfalls personenzentrierten – Einflussnahmen ausgegangen werden kann. Diese können jedoch nicht nachweislich festgestellt werden.

5.1.2. Die Wissenschaft

Einbürgerung ist als wissenschaftlicher Gegenstand als Teilgebiet der Migrations- und Integrationsforschung einzuordnen. Die entsprechende Forschungslandschaft ist in Österreich institutionell sehr fragmentiert und weist eine hohe Abhängigkeit von Drittmittelförderung auf (vgl. Bauböck & Perchinig 2003: 3). Während die Vielfalt an Disziplinen, die sich mit Migration und/oder Integration befassen, positiv hervor zu heben ist, ist eine mangelnde Kooperation aufgrund der durch Dependenz von Auftragsforschung geschaffenen Konkurrenzsituation zu bedauern. (vgl. Bauböck & Perchinig 2003: 30) Zum Politikfeld Einbürgerung gibt es in Österreich keine exklusive Forschungsanlaufstelle geschweige denn transdisziplinäre Zusammenarbeit.

Außerdem verschwimmen durch das weitgehende Fehlen wissenschaftlicher Institutionen die Grenzen zwischen den „Systemen“ Wissenschaft und Gesellschaft insofern, als in vielen NPOs WissenschaftlerInnen beschäftigt sind. (vgl. IP5.2 01:02:51) In der Sozialwissenschaftsecke gab es laut IP6 früher mehr Aktivität in Wien, vor allem im Umfeld von Rainer Bauböck, der im Lichte der gesammelten ExpertInnen-Einschätzungen (IP1, IP3, IP5, IP6, IP7, IP9) als Koryphäe auf dem

³⁰ Das EMN ist das *Europäische Migrationsnetzwerk*, bestehend aus 28 nationalen Kontaktpunkten (EU-Mitgliedstaaten plus Norwegen), das 2003 von der Europäischen Kommission im Auftrag des Europäischen Rates etabliert wurde. Der nationale Kontaktpunkt für Österreich ist die *International Organization for Migration (IOM)* mit Sitz in Wien. (vgl. EMN 2013)

Gebiet bezeichnet werden kann. Mittlerweile ist das Thema in Österreich wissenschaftlich kaum mehr besetzt. (vgl. IP6 00:00:20) Sozialwissenschaftlich forschende AutorInnen zum Thema waren in den letzten zwei Jahrzehnten u.a. Rainer Bauböck, Bernhard Perchinig, Harald Waldrauch und Dilek Çinar. (vgl. IP1 01:42:41; IP3 00:34:48)

Einbürgerungspolitik ist wohlgernekt ein stark rechtlich normierter Bereich, weswegen hauptsächlich *rechtswissenschaftliche* Expertisen Zugang zum politischen System finden. (vgl. IP1 00:00:58) Auch der gesellschaftliche Diskurs ist in Österreich ein sehr verrechtlichter, bei dem man den Eindruck gewinnt, alle Einbürgerungsfragen wären rein rechtstechnischer Natur. Sehr selten wird auf eine sozialwissenschaftliche Expertise Rücksicht genommen. (vgl. IP7 01:09:26)

5.1.2.1. Die Rechtswissenschaften

Egal welcher Sphäre sie selbst zuzuordnen sind, empfinden die ExpertInnen die Rechtswissenschaft als dominierende und auch diskursleitende wissenschaftliche Disziplin. (IP1, IP4, IP7, IP8) Die Rechtswissenschaften stellen so etwas wie das verbindende Element zwischen akademischer und politischer Welt dar. Der Wissenschafts-Politik-Nexus bleibt jedoch ein loser, zumal es keine klassischen PolitikberaterInnen mit wissenschaftlichem Hintergrund zu geben scheint.

Doch die Grenzen zwischen Politik und (Rechts)-Wissenschaft lassen sich oft nur schwer definieren. Juristerei ist ein sehr staatsnahes Feld, zumal Öffentliches Recht per Definitionem eng mit Verwaltung zusammenhängt. (vgl. IP1 00:00:58) „In den Apparaten“ (vgl. IP7 01:10:19), wie sich IP7 ausdrückt, respektive im Innenministerium und auf Verwaltungsebene, sind vorwiegend JuristInnen beschäftigt. (vgl. ebd.) Die mit der Materie betrauten Personen im Innenministerium und den Ländern sehen sich, sofern sie Expertise von außen einholen möchten, nach anderen RechtsexpertInnen um. Damit finden – wenn überhaupt – nur *rechtswissenschaftliche* Expertisen Eingang auf Diskussionsagenden.

IP7 macht für die disziplinäre Dominanz der Rechtswissenschaft in Einbürgerungsdebatten zum Teil ihr betont apolitisches Dasein verantwortlich. Sehr oft berufe man sich in diesem Metier auf das vermeintlich in Stein gemeißelte Gesetz oder die Verfassung als höhere Instanz, um sich persönlich nicht angreifbar zu machen und kritische Meinungen ausblenden zu können. Diese praktische Position bildet seiner Ansicht nach die Basis für den hohen Machtanspruch und Einfluss der Rechtswissenschaften. (vgl. IP7 01:09:14)

Obgleich die Rechtswissenschaft augenscheinlich die einflussreichste Disziplin ist, sind insgesamt gesehen auch dort nicht viele WissenschaftlerInnen auszumachen, die das einbürgerungspolitische

Feld beackern, bei dem es sich generell um kein beratungsintensives Politikfeld handelt. (vgl. IP6 00:06:18) Diese Einschätzung bestätigt sich in der Literatur:

Die Rechtswissenschaften sind relativ innovationsresistent; JuristInnen neigen dazu, sich vor allem dem Gesetzestext (und allenfalls dem Gesetzverdungsprozess) zu widmen, das Umfeld aber außen vor zu lassen. Dies hängt zum Teil mit der strikten Trennung von Rechtsdogmatik und Rechtspolitik zusammen, die (jungen) JuristInnen eingetrichtert wird, wobei die Rechtspolitik einen schlechten Ruf genießt. Es gibt daher – zumindest auf universitärer Ebene – kaum JuristInnen, die sich mit rechtspolitischen Fragen der Migration beschäftigen; hingegen gibt es ebendort eine Handvoll, die sich mit der Auslegung des Fremden- oder Asylgesetzes oder mit deren Vereinbarkeit mit Menschenrechtsstandards beschäftigen. (Feik 2003: 22)

Ein Grund, weshalb die Rechtswissenschaft für die Politik die wichtigste Disziplin darstellt, ist ihre Fähigkeit, Verfassungskonformität zu bestimmen. Der Einbürgerungsbereich erfährt sehr oft eine Reduzierung auf ebendiese Frage. (vgl. IP7 00:42:09) IP1 schildert seinen Eindruck davon, dass die Behörden des BMI bei Fremdenrechtstagungen oder Ähnlichem am hellhörigsten werden, wenn es um „technische Probleme“ (IP1 00:16:12), also um potentiell verfassungswidrige Gesetzeszeilen, geht. (vgl. ebd.) Dieses hohe Interesse an Verfassungskonformität scheint m. E. nachvollziehbar insofern als Verfassungswidrigkeit mehr oder minder der einzige *zwingende* Grund für eine Rücknahme der jeweiligen Klausel sein kann.

Auch auf der *Rechtswissenschafts*-Ebene würd' ich eine ziemliche Vermachtung des Diskurses feststellen, allein schon über diese Meinungsumfragen, die der ORF macht. Da werden halt immer drei vier Verfassungsrechtler gefragt, ob sie der Meinung sind, das sei jetzt verfassungswidrig oder nicht verfassungswidrig oder gerade nicht verfassungswidrig. Und ah ich glaub', dass da über diese Diskusebene sehr viel [transportiert wird] (IP7 01:10:43, Hervorhebung resultiert aus Betonung im Interview)

Sehr interessant ist in diesem Zusammenhang die Schlussfolgerung des Interviewten, wonach im Einbürgerungsbereich nicht wirklich von *Rechtswissenschaften* – im Sinne universitären und intellektuellen Schaffens – gesprochen werden kann, sondern eher von *Rechtsanwendung* die Rede sein muss. (vgl. ebd.)

RechtswissenschaftlerInnen als Expertenfiguren

Bei durch den ORF initiierten „Rechtsforschungen durch Meinungsumfragen“ (vgl. IP7 00:42:09) werden immer wieder dieselben Verfassungsrechtler wie beispielsweise Dr. Theo Öhlinger und Dr. Heinz Mayer angerufen, um die Rechtmäßigkeit einer gesetzlichen Regelung aus Verfassungsperspektive zu bestimmen. (vgl. ebd.) Diese werden von einer breiten Masse als Experten empfunden und sind für die politische Elite damit wertvolle Legitimationsfaktoren.

In Fremdenrechtsfragen ist in Österreich auch Univ.-Prof. Dr. Rudolf Thienel ein wichtiger Name und jemand, der tendenziell die politisch hegemoniale Sichtweise unterstützt. Er war auch im November 2005 als Experte beim Parlamentshearing zur Staatsbürgerschaftsrechtsnovelle geladen. Die Interviewpartner erwähnen Thienel als Rechtswissenschaftler, der in Österreich in den letzten Jahren beim Thema Staatsbürgerschaft eine wichtige Rolle spielte, auch insofern als er eben sogar

von der Politik wahrgenommen wurde (vgl. IP3 00:32:01; IP7 00:15:45), was ansonsten nicht von vielen behauptet werden kann (siehe Kapitel 5.2.2.2).

5.1.2.2. Die Sozialwissenschaften

Die Sozialwissenschaften werden von ExpertInnen mit praktischem, akademischem und auch politischem Hintergrund gleichermaßen wichtig im Produzieren von Expertisen eingeschätzt, aber gleichzeitig in einer peripheren Position im politischen Gestaltungsprozess gesehen. Von Seiten des BMI gab es im Interview keine näheren Äußerungen zu deren Rolle.

Einen fundiert geführten Diskurs gab es von Seiten der Sozialwissenschaften – bezogen auf den Untersuchungszeitraum – laut IP5 von Beginn an. (vgl. IP5 00:16:49) Sie sind jedoch nicht wirkmächtig, was politische Umsetzung anbelangt. (vgl. IP2 01:36:13; IP7 01:03:28; IP8 00:06:44; IP9 00:20:02)

Wahrgenommener Einfluss der Sozialwissenschaft

Wissenschaft und auch NPOs versuchten lange Zeit, das Thema Einbürgerung auf die Tagesordnung zu setzen, nur stießen sie dabei schnell an diverse Grenzen. Während man in anderen Bereichen EU-Richtlinien und EU-Diskussionsprozesse ins Treffen führen konnte, versagte diese Methode bei Einbürgerung, welche nicht in den EU-Kompetenzbereich fällt. Daher blieb Staatsbürgerschaft stets ein Stiefkind in den Zuwanderungsdebatten. (vgl. IP5 00:09:39) „Am ehesten hat man Eingang als Wissenschaftler in die veröffentlichte Debatte, aber nicht unbedingt, sicher nicht in das ministeriumsinterne Prozedere.“ (IP1 00:57:28, Hervorhebung resultiert aus Betonung im Interview)

Die Wahrnehmung der ExpertInnen bezüglich Einflussgrad der Sozialwissenschaften lassen sich durch folgende Zitate veranschaulichen:

Mein Resümee zu der Frage: Welchen Einfluss hat die Wissenschaft in dem Bereich? Ich glaube sie kann ganz selektiv einen Einfluss haben, wenn sie gebraucht wird zur Legitimation von ohnehin beschlossenen Sachen. Zur Legitimation, zur Behübung, zur Untermauerung von Programmen, die beschlossen wurden. [...] Sie hat kaum einen Einfluss, der etwas ändern würde, abgesehen jetzt von einem Finetuning oder einem Schräublein da oder einem Schräublein dort. *Hat man nicht notwendig*. Man ist der Meinung, dass man es nicht notwendig hat und wenn man es notwendig hat, dann findet man halt auch immer irgend einen Wissenschaftler oder eine Wissenschaftlerin, die das unterstützt, was man sagt, oder was man machen will. (IP7 01:02:47, Hervorhebung resultiert aus Betonung im Interview)

Also meines Erachtens spielt also bei der Einbürgerungsdebatte die Wissenschaft ahm (...) keine relevante Rolle. Also, *keine* relevante Rolle. Das heißt nicht, dass es die Wissenschaft nicht gibt oder dass es wissenschaftliche Forschung nicht gibt, sondern das heißt, dass sie nicht wahrgenommen wird. (IP2 00:02:29, Hervorhebung resultiert aus Betonung im Interview)

Gute oder engagierte Forschung zu betreiben, [bedeutet] nicht automatisch [..], auch einflussreich zu sein. Also vor allem bei den politischen Entscheidungen einflussreich zu sein. (IP9 00:20:02, Hervorhebung resultiert aus Betonung im Interview)

Also ich würde sagen: Rainer Bauböck und Bernhard Perchinig haben sich da immer wieder- tun sich da immer wieder hervor in Äußerungen. Ganz was Anderes ist es aber, ob diese Debatte wie gesagt, wie stark sie wahrgenommen wird, weil sie Resonanz findet. (IP3 00:10:39)

Hauptsächlich aus der politikwissenschaftlichen Ecke gab es immer wieder Beiträge zu dem Thema, jedoch hatten diese insbesondere auf Novellen keinen Einfluss. (vgl. IP8 00:06:44) Sozialwissenschaftliche Aufsätze werden am ehesten von RechtsanwältInnen, die Verwaltungs- oder Verfassungsgerichtshofbeschwerden einreichen, eingearbeitet. Auch das hat aber keine hohe Einflusskraft auf die Urteile der Gerichte. (vgl. IP2 00:39:17)

Recht *haben* sie, ja. Nur Recht *kriegen* ist- ist die andere Frage, nicht? Vielleicht in fünf Jahren, beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte. Nicht? Das passiert schon öfters, ja. Nur für viele Leute ist das zu spät, nicht? (IP2 00:40:11, Hervorhebung resultiert aus Betonung im Interview)

Im Rahmen der Interviews weißt ein Gesprächspartner darauf hin, dass man vorsichtig sein müsse, zu behaupten, dass die Einbürgerungspolitik nicht wissenschaftlich legitimiert sei, zumal die Rechtswissenschaft auch eine Wissenschaft sei (IP8 00:06:20). Es stimmt auch, dass diese stark in den gesamten Gesetzgebungsprozess und gegebenenfalls Revisionssituationen, etwa bei verfassungsrechtlichen Überprüfungen, involviert ist. Grundlegende Systemkritik kommt jedoch von den Sozialwissenschaften. Daher beziehen sich die Hinweise auf eine Nichtbeachtung wissenschaftlicher Kritik im Verlauf vorliegender Arbeit auf *sozialwissenschaftliche* Expertise bzw. wird mit dem Wissenschaftssystem das *sozialwissenschaftliche* System bezeichnet.

Expertenfiguren aus der Sozialwissenschaft

„*Rainer Bauböck ganz an erster Stelle.*“ (IP5 00:17:16) Dieses Zitat kann stellvertretend für die vielen Ad hoc-Reaktionen der Interviewten stehen, wonach Bauböck stets als erstes in den Sinn zu kommen schien. Der von zahlreichen ExpertInnen (vgl. IP1, IP3, IP5, IP6, IP7, IP9) hoch geschätzte österreichische Politikwissenschaftler besetzt den Chair am *Europäischen Hochschulinstitut (EUI)* in Florenz, wo er im *EUDO Citizenship* – einem Think Tank zu Fragen rund um Staatsbürgerschaft (siehe Kapitel 1) – maßgeblich involviert ist.

Bauböcks politischer Einfluss wird als „umgekehrt proportional“ (IP9 00:20:02) eingeschätzt. Das heißt, während er beispiellos konsequent zur Materie forscht und auf europäischer Ebene ausgezeichnet vernetzt ist, bleibt seine Expertise von Seiten des politischen Systems unangetastet:

Also, er wird auch nicht gehört, so viel ich weiß. Ich hab ihn auch gefragt persönlich vor zehn Tagen eben, ob er kontaktiert wird vom Innenministerium. Ob sein Wissen sozusagen angezapft wird. Ob ihm vorgeschlagen wird, einen Vortrag zu halten, mitzuarbeiten, wie auch immer. Die Antwort hat gelautet: *Nein*. Werde ich *nicht*. Ja. Und das hat schon auch Gründe. Also das ist kein Zufall, [...] wenn man eine solche wissenschaftliche Kapazität hat, die aus aus unserem Land kommt und die ignoriert man dann ganz hartnäckig, dann heißt das, man will das eigentlich nicht umsetzen. (ebd.)

Bauböck kann jenen Wissenschaftlern zugerechnet werden, mit deren Abwanderung aus österreichischer Sicht ein schmerzlicher Verlust an Expertise – ein klassischer Brain Drain – zu

verzeichnen ist. Er zählte zu den Akademikern, die in den vergangenen Jahrzehnten am intensivsten zu Einwanderungspolitik und Staatsbürgerschaftsthemen in Österreich publizierten und auch als Experten von der Politik wahrgenommen wurden. Etwa wurde Bauböck bei sämtlichen ExpertInnen-Hearings zu den Novellen 1998, 2006 und 2013 eingeladen.

Bernhard Perchinig ist ein ebenso häufig erwähnter (vgl. IP1, IP2, IP3, IP5, IP7, IP8, IP9), zu Migration, Integration und Antidiskriminierungspolitik forschender Politikwissenschaftler, dessen Arbeit von SympathisantInnen hoch geschätzt wird, dem jedoch, ähnlich wie Rainer Bauböck, kein politischer Dialog offeriert wird und der nicht in politische Interaktionsprozesse eingebunden wird. (vgl. IP9 00:20:02) Auf die prekäre Förderungs-Lage anspielend charakterisiert ein Experte Bernhard Perchinig als einen der wenig übriggebliebenen Wissenschaftler, die es geschafft haben, in ihrer kritischen Weise weiter arbeiten zu können. (vgl. IP2 00:45:20) Perchinig ist heute u. A. an der ÖAW am *Institut für europäische Integrationsforschung* und am *International Centre for Migration Policy Development (ICMPD)* in Wien tätig.

Als einziger einer sozialwissenschaftlichen Disziplin (Geografie) entstammender Akteur mit gewissem politischen Einflusspotential darf Heinz Fassmann gelten, der dem *Expertenrat für Integration* des Innenministeriums vorsteht und an politischen Papieren wie dem *Nationalen Aktionsplan für Integration (NAP)* bzw. dem *Integrationsbericht* mitgearbeitet hat. (vgl. IP9 00:20:02; IP8 00:13:39; IP3 00:25:17) Heinz Fassmann wird als relativ unkritisch gegenüber der hegemonialen Politik, welche Einbürgerung als Schlusspunkt des Integrationsprozesses definiert, eingeschätzt. (vgl. IP1 00:36:13) Er kann möglicherweise als Schnittstelle bzw. als Art „boundary person“ zwischen Wissenschaft und Politik eingestuft werden. Als klar in einer Vermittlerrolle agierend schätzt ihn etwa IP3 (vgl. IP3 00:30:17) ein. Auch das Ministerium selbst nennt Heinz Fassmann als wichtige Figur innerhalb des Expertenrats (vgl. IP4 00:28:16). Welche Rolle er konkret in Einbürgerungssachen spielt, ging aus den Einschätzungen der ExpertInnen nicht hervor. Er scheint jedenfalls eine Art Vertrauensperson für das Ministerium zu sein.

Diametral entgegengesetzte Lage von Rechts- und Sozialwissenschaften

Im Rahmen universitärer Strukturen passiert dagegen wenig juristische Auseinandersetzung mit dem Themenfeld. Ein Mitgrund dafür dürfte das bereits angesprochene apolitische Selbstverständnis der Juristerei sein. Nachdem sie sich dezidiert nicht in einer politikberatenden Funktion sieht, drängt sich die Rechtswissenschaft auch bei einem Begutachtungsprozess nicht in die erste Reihe. Blickt man hingegen in Richtung sozialwissenschaftliche Disziplinen, verhält es sich genau umgekehrt: es lässt sich so gut wie keine Einflussnahme auf den politischen Dialog und

dessen rechtliche Ausgestaltung feststellen, jedoch eine weit stärkere inhaltliche Beschäftigung mit der Thematik auf universitärer bzw. akademischer Ebene. IP7 nennt als Beispiele das Institut für Politikwissenschaft und das Institut für Internationale Entwicklung der Universität Wien, auf denen dazu geforscht wird. (vgl. IP7 00:42:43), IP3 nennt die Soziologie als Disziplin, in der akademische Arbeit zu der Thematik geschehe. (vgl. IP3 00:54:53) Und auch die Motivation zur Allianzen-Bildung mit gesellschaftlichen oder auch politischen Akteuren ist bei den Sozialwissenschaften deutlich höher als bei den Rechtswissenschaften.

Verabschiedung der akademischen Welt aus der Fremdenrechtsmaterie

In den letzten Jahren kam es allerdings zu einem gravierenden Ressourcen-Wegbruch in den Sozialwissenschaften. (vgl. IP5 00:19:06) Die Materie sei so komplex geworden – und dabei sei das Staatsbürgerschaftsrecht noch vergleichsweise überschaubar –, dass kaum jemand den Durchblick behalten habe. Man könne beobachten wie die Beiträge, welche in den 1990ern bis Mitte der Nullerjahre noch von vielen UniversitätsprofessorInnen zu Änderungen des Fremdenrechts verfasst wurden, ab dann stark abflauen. (vgl. IP7 00:16:46) Selbst vermeintliche FremdenrechtsexpertInnen fühlen sich in Österreich laut IP7 nicht mehr als ExpertInnen. Dies führt zu Frustration und in der Folge zu einem breiten Rückzug aus der Materie und gleichsam zu einem Machtvakuum der Behörden aufgrund ihres großen Gestaltungsspielraums. Gerade in Staatsbürgerschaftssachen ist dieser sehr hoch, weil es keinen Instanzenzug gibt. (vgl. IP7 01:12:09)

Nebst der hohen Komplexität gibt es auch eine politisch-ökonomische Komponente: IP2 sieht die nichtvorhandene Einmischung von wissenschaftlicher Seite darin begründet, dass streitbare WissenschaftlerInnen mittlerweile in Pension gegangen seien und die JungwissenschaftlerInnen „ins Prækariat geschickt“ (IP2 00:45:20), d. h. in ihrer kritischen Forschung nicht entsprechend gefördert werden. (vgl. ebd.) Er spricht in diesem Zusammenhang auch die Problematik der Abhängigkeit von Drittmittelfinanzierung an. (vgl. IP2 00:42:45) Es ist für IP2 offensichtlich, dass es politische und ökonomische Ursachen dafür gibt, wenn zwischen den Urgesteinen wie Bernhard Perchinig und JungwissenschaftlerInnen ganze Generationen liegen, in denen kaum Forschung passiert ist. (vgl. IP2 00:46:05)

ExpertInnen (IP5 00:39:37; IP6 00:05:01) legen den Wegfall der Wissenschaft zeitlich mit der Auswanderung Rainer Bauböcks nach Florenz und dem damit verbundenen Verlust an Expertise an der ÖAW zusammen und stellen dabei einen kausalen Zusammenhang her.

Naja, das kann man relativ klar sagen. Ich meine, der Rainer hat diese Forschungsgruppe an der ÖAW gehabt, mit dem NATAC-Projekt und dem Nachfolgeprojekt, war sein Thema. Und das ist damit zu Ende gegangen als er weggegangen ist schlicht und einfach. [...] Und ah, hat das Thema mitgenommen nach Florenz und dort halt weiter betrieben und auch mit der Uni Edinburgh gemeinsam, aber in Österreich ist da nichts mehr dann da gewesen. (IP6 00:05:01)

„Viele Themen stehen und fallen auch mit Einzelpersonen“ (IP5 00:52:26) in einer fragmentierten Forschungslandschaft wie der österreichischen. Sämtliche Forschung, die es in Österreich zu dem *Citizenship*-Gebiet gab, entsprang mehr oder weniger dem Bauböck'schen Umfeld. „Also, unter dem leiden wir ja jetzt. [...] Also mit Ausnahme vom Bernhard Perchinig ist da eigentlich, ist da nichts mehr übrig, ja. Also so auf Seiten der Wissenschaft.“ (IP5 00:20:44)

In diesem Zusammenhang wird der generelle Verlust des politikwissenschaftlichen Diskurses rund um das Thema Einbürgerung betont. IP5.2 vermisst den spezifischen „Drive“ (IP5.2 00:56:33), der gemeinsam mit den abgewanderten Persönlichkeiten, die zum Großteil einen politikwissenschaftlichen Background hatten, verloren ging. Gegenwärtig bestimmen in Beiräten hauptsächlich demographische, volkswirtschaftliche und juristische Aspekte die Diskussionen. Durch die „disziplinären Scheuklappen“ fehle ein systematischer Blick. (ebd.)

5.1.3. Die Zivilgesellschaft

In Österreich ist die Zivilgesellschaft seit jeher eine vergleichsweise schwache Ausgleichskomponente zur herrschenden Politik. Diese historisch gewachsene Prägung versetzt die aktuell tätigen Kräfte – seien es Non-Profit-Organisationen (NPOs), engagierte Einzelpersonen, soziale Bewegungen oder andere Formationen zivilgesellschaftlicher Akteure – in eine schwierige Ausgangslage, um sich Gewicht zu verschaffen. Ein Experte mutmaßt, dass es – ungleich zu Österreich – Länder gibt, in denen die Verhandlungsbasis eine ganz andere ist und tatsächlich ein partizipativer Dialog zwischen NPOs und Regierungen herrscht (vgl. IP9 00:27:26).

Non-Profit-Organisationen im Bereich Einbürgerung

Es gibt in Österreich keine einzige NPO/NGO³¹, die sich exklusiv mit der Staatsbürgerschaftsmaterie auseinandersetzt. Der Bereich wird allenfalls in Einrichtungen, die zu Migration, Integration, Asyl und verwandten Themen arbeiten, mit bearbeitet. Teil einer Interaktion werden zivilgesellschaftliche Akteure punktuell, wenn sie im Rahmen von Begutachtungsverfahren zu Gesetzesnovellen angehalten sind, Stellungnahmen abzugeben.

In einem größeren Zusammenhang gesehen, bemühen sich NPOs sehr wohl durch Vernetzung und Austausch in diversen Foren, einen Paradigmenwechsel und eine positivere Konnotation des Themas Integration in der Gesellschaft herbeizuführen. (vgl. IP3 01:28:17) Zivilgesellschaftliche Einrichtungen, die jedoch *exklusiv* zu Einbürgerung und Staatsbürgerschaft arbeiten, fallen auch

³¹ Manche der Einrichtungen, die in der Arbeit vorkommen, erhalten staatliche Fördergelder und sind daher streng genommen keine *Non-Governmental-Organisation (NGO)*, sondern eher eine *Non-Profit-Organisation (NPO)*. Aus Gründen leichterer Lesbarkeit und zur Vermeidung unangebrachter Komplexität wird in der Folge auf den Ausdruck *NGO* verzichtet und nur der Sammelbegriff *NPO* verwendet. Essentiell ist, dass es sich um Akteure handelt, die dem zivilgesellschaftlichen System angehören.

den ExpertInnen keine ein. Als Organisation, in der sie als Materie „mitgenommen“ werden, fallen namentlich etwa die *Asylkoordination* (vgl. IP9 00:36:11; IP3 00:07:16; IP5 00:53:18) oder die *Caritas* und die *Diakonie* (vgl. IP3 00:07:16). Einbürgerungs-Kampagnen hat es nie gegeben. (vgl. IP6 00:35:34)

Also im Sinne quasi einer [...] Bemühung, einer gesellschaftlichen Bemühung um- um- um Gleichberechtigung. Ja. Weil gesellschaftliche Teilhabe wirklich ziemlich stark, also vor allem rechtliche Teilhabe - *politische* Teilhabe, hängt ja [...] zu hundert Prozent von der Einbürgerung ab. (IP9 00:37:22)

Jene NPO-VertreterInnen, die sich sichtbar äußern, tun dies eher allgemein zum Thema Armut, zu sozialen Fragen oder zum Fremdenrecht. Das Staatsbürgerschaftsrecht ist dabei meist eine Art Annex, so wie es auch innerhalb des Fremdenrechts bei Novellierungen als Art Annex gehandhabt wird. (vgl. IP3 00:07:16) „Also wenn es so drum geht, [...] da ein Spektrum aufzumachen, eben nicht nur auf eines zu fokussieren, ist das schon immer mit im Blick, die Einbürgerung.“ (IP5 00:53:50)

Pauschal gesehen spielen NPOs in den Augen der ExpertInnen auf der Interaktionsebene mit entscheidungsmächtigen Akteuren eine sehr untergeordnete bis verschwindende Rolle. NPOs haben anlassbezogene Einzelauftritte – durch Eigenengagement in den Medien oder im Rahmen von Begutachtungsprozessen bei Gesetzesnovellierungen als Art Kommentatoren –, jedoch politisch ebenso wenig strategische Auswirkung wie die Wissenschaft. (vgl. IP2 00:02:59; IP6 00:00:20; IP3 00:05:52)

Die Rolle und auch das Selbstbild von NPOs muss eher auf Ebene der Beratung und Prozessnavigation für Betroffene gesehen werden. Ihr Erfahrungswissen und damit Beurteilungsvermögen über die Dringlichkeit praktischer Problematiken übersteigt aber vermutlich jenes von WissenschaftlerInnen. (vgl. IP1 00:50:43) NPOs sind vor allem an der Basis relevant, weil sie vielen Menschen unmittelbar helfen. (vgl. IP2 00:39:17) Dies ist jedoch etwas Anderes als eine praktische Auswirkung auf den politischen Prozess oder den Diskurs zu haben. Das heißt, es gäbe einen breiten Erfahrungsschatz, der jedoch von politischen AkteurInnen nur sehr rudimentär genutzt wird.

Jene NPOs, die von den InterviewpartnerInnen namentlich genannt wurden, sind: Armutskonferenz (IP6), Asylkoordination (IP2, IP3, IP5, IP9), Asyl in Not (IP2), Beratungszentrum für Migranten und Migrantinnen (IP1, IP3, IP5, IP6, IP7, IP9), Caritas (IP3, IP6), Diakonie (IP3), Netzwerk Rechte-Chancen-Vielfalt (IP5), Netzwerk Sprachenrechte (IP7) und SOS Mitmensch (IP2). Daraus geht hervor, dass von Seiten der Vertreter des Innenministeriums keine einzige zivilgesellschaftliche Organisation Erwähnung fand.

5.2. Die Interaktionsprozesse in der österreichischen Einbürgerungspolitik

Unter ExpertInnen herrscht wie gesagt große Einigkeit darüber, dass man nicht von *Dialogen*³² partizipativen Charakters im Sinne seriöser politischer Vorverhandlungen zwischen Akteuren, die kontradiktoriale Inputs bringen und diese auch ernsthaft diskutieren, sprechen kann. Daher wird im weiteren Verlauf der Arbeit kaum von Dialogen, sondern eher von Interaktionen die Rede sein, von denen es zumindest begrenzte Formen gibt, an denen sich nicht nur VertreterInnen des politisch-administrativen sondern auch des wissenschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Systems beteiligen können.

„Für uns gibt es nicht wirklich eine Einbürgerungsdebatte in Österreich. [...] Also Debatte in dem Sinn, dass sich etwas wirklich kontinuierlich [...] abspielt, gibt es aus unserer Meinung nicht.“ (IP5 00:02:33)

„Ich kann mich schon erinnern, dass es Veranstaltungen zu dem Thema gab, ah, man muss aber sehr- einen sehr breiten Begriff von Dialog haben, um das als Dialog zu sehen.“ (IP6 00:05:42)

„Man könnte auch behaupten [...] [,] dass es hier eigentlich keine Debatte gibt.“ (IP1 00:52:36)

IP7 empfindet die Vorgänge als ein „*Getrieben-werden von der Politik*“ (IP7 00:46:41), insofern als lange Zeit nichts passiert, also gar kein Dialog über das herrschende Einbürgerungsparadigma stattfindet und es dann punktuell zu einem „*Rauschen im Blätterwald*“ (ebd.) kommt, wenn eine Novelle ansteht und begutachtet werden will. (vgl. ebd.)

Die gegenseitige Wahrnehmung von BMI und akademischer Welt sei stets eher die einer Gegnerschaft denn einer Gesprächs- oder Kooperationspartnerschaft gewesen. Anstelle eines Dialoges gab es immer eher Anwürfe und Kritik. (vgl. IP6 00:05:56) Es gibt auf der einen Seite den ausgeprägten rechten Diskurs in der Gesellschaft, der in gewisser Weise normativ auf das administrativ-politische System rückwirkt und auf der anderen Seite die Wissenschaft und Zivilgesellschaft, die stark mit humanitären Rechten zu argumentieren versuchen. „Und deswegen setzt man sich auch nicht so leicht informell an einen Tisch, ja.“ (IP5 00:44:45)

³² InterviewpartnerInnen verwendeten vielfach den Ausdruck *Debatte* synonym mit jenem des *Dialogs*, daher wurden die jeweiligen Aussagen darüber als auf *Dialog* bezugnehmend interpretiert – es sei denn, der Kontext ließ mit hoher Wahrscheinlichkeit eine andere Sinnzuschreibung erkennen.

Ein echter Dialog muss laut einem zivilgesellschaftlichen Experten bei Grundfragen ansetzen:

„Was ist die Staatsbürgerschaft oder was wollen wir von der Staatsbürgerschaft? Ah, oder was ist der Sinn der Staatsbürgerschaft? Oder wollen wir überhaupt, dass die Leute ÖsterreicherIn werden oder wollen wir es nicht?“ (IP8 00:01:13) Solche Grundfragestellungen werden aber von der Politik nicht gestellt und damit auch nicht mit anderen Akteuren diskutiert.

IP6 charakterisiert das Nichtvorhandensein eines Dialogs mit dem schönen Begriff *Funktionale Ignoranz*³³. Der Einbruch der Einbürgerungszahlen nach dem Jahr 2006 und deren Rückgang auf ein Niveau aus den 1970er Jahren hätte seiner Vermutung nach in den meisten Ländern eine riesige Diskussion ausgelöst. In Österreich habe er *gar keine* Diskussion ausgelöst. In Anbetracht des fehlenden Drucks von außen sehe man im politischen System bzw. im Innenministerium die Notwendigkeit nicht, sich einer dialogischen Arbeit anzunehmen, bei der für das politische System nichts zu gewinnen sei. (vgl. IP6 00:00:23, Transkript Teil 2)

Dass ein Dialog zwischen den Akteuren aus den verschiedenen Sphären so schwierig ist, könnte laut einem Experten zudem mit den unterschiedlichen Arbeitskulturen zu tun haben. Es sei zum Beispiel schwierig, als NPO-MitarbeiterIn ein tieferes Verständnis für die Arbeits- und Herangehensweise in der Verwaltung zu entwickeln und umgekehrt. (vgl. IP5.2 01:05:22)

„Agitieren unter Gleichgesinnten“ (IP9 00:39:39)

Ein Experte nimmt wahr, dass echte Debatten bzw. sachliche Diskussionen zum Thema Einbürgerung nur zwischen NPOs ablaufen. Auf dem politischen Parkett fänden weder inhaltliche Auseinandersetzungen statt, noch bestehe ein Interesse an innerparlamentarischen Dialogen. Eine Ausnahme stellen seiner Ansicht nach die Grünen dar, welche seit etlichen Jahren versuchen, eine Grundsatzdebatte zu entfachen und auch immer wieder konkret anlassbezogen – etwa bei Rechtsreformen – bemüht sind, eine Diskussionskultur in dem Bereich einzuführen. Allerdings sei das Ergebnis bisher unverändertes Desinteresse der Regierungsparteien - unabhängig davon welche Parteien zum jeweiligen Zeitpunkt die Regierung stellten. (IP9 00:00:36) Die Wissenschaft wird nur von jenen wahrgenommen, denen ihre Ansichten bereits bekannt sind und die mit selbigen sympathisieren (vgl. IP2 00:02:59), das heißt es fehlt ihr jegliche Außenwirkung. Ihr größter „Abnehmer“ sind von politischer Seite eben die Grünen, welche jedoch das gleiche Problem haben – vom gestaltungsmächtigen politischen System nicht einbezogen zu werden.

Und deshalb bleibt es sehr oft eine- eine Debatte unter Bekehrten unter Anführungszeichen, unter Gleichgesinnten, die eben einerseits Experten Expertinnen sind, andererseits engagierte NPOs, vielleicht einige oder viele Aktivisten Aktivistinnen. Die erzählen einander seit *Jahren*, dass Einbürgerung

³³ Er entlehnt diesen Begriff Frau Dr. Trummer, die ihn einst im Kontext von Migration und Gesundheit gebraucht habe. (vgl. IP6 00:00:39)

eigentlich ganz massiv mit Inklusion zu tun hat und deshalb forcierter werden sollte. Nur die politisch Verantwortlichen wollen es nicht hören. (IP9 00:23:06)

Fehlende Lobby

IP8 sieht das Problem nicht so sehr im Fehlen eines Dialogs begraben, da Gesetzverdungsprozesse in Österreich ohnehin selten dialogisch ablaufen. Vielmehr sei eine durchsetzungsstarke Vertretung abgängig: „[I]ch glaube, das Entscheidende ist, gibt es irgendwo eine gesellschaftliche Gruppe, die in irgendeiner Form auch etwas zu sagen hat und haut sich für gewisse Bereiche hinein?“ (IP8 00:34:10) Wo keine Lobby, da keine Diskussion.

Zusätzlich schwächend auf die zivilgesellschaftlichen Kräfte wirkt in Österreich die „stille“ Öffentlichkeit, welche einen sehr niedrigen Protestfaktor aufweist. (vgl. IP7 00:00:31) Diese wenig widerständige Situation erleichtert es den Politikschaffenden ohne Rechtfertigungsdruck oder Konsensfindungzwang bestimmte Politiken zu verfolgen. Gerade bei Einbürgerungsfragen, die nicht als menschenrechtlich relevant wahrgenommen werden, bleibt eine Forcierung hinsichtlich einer partizipativen Dialogführung und Entscheidungsfindung aus. Die Bevölkerung überlässt das Thema der Politik.

5.2.1. Fehlende ExpertInnengremien zu Einbürgerung

Aufgrund des fehlenden Dialogs zwischen heterogenen Akteuren existiert auch kein institutionalisiertes Forum für das Austragen eines solchen. (vgl. IP7 00:46:41)

ExpertInnen selbst betonen häufig die Nichtexistenz eines (Dialog-)Forums. „Naja, bei Einbürgerung gibt es in Wirklichkeit keine- also kein *zuständiges Gremium*.“ (IP1 00:23:06)

Mehreren GesprächspartnerInnen (IP1, IP3, IP4, IP5) kommt dennoch der *Expertenrat für Integration* als Expertengremium in den Sinn. Nur von Ministeriumsseite (IP4) wird ebenfalls der *Integrationsbeirat* als Akteur hervorgehoben. Es stellt sich jedoch heraus, dass im Rahmen dieser Gremien zwar der *Nationale Aktionsplan für Integration* diskutiert wird, jedoch Staatsbürgerschaft und Einbürgerung als Themen nur äußerst marginal vorkommen.

Und eigentlich hat diese, also das, was sich da jetzt so institutionalisiert hat, ist schon gestartet worden unterm Minister Strasser 2000. Da gab es auch schon so Integrations-Plattformen. Nur, mir kommt vor, all diese Jahre wo diese Themen behandelt wurden, Integration und Co., die Einbürgerung war konsequent ausgeklammert. (IP5 00:29:35)

Zum Teil herrscht bei den Interviewten auch Unklarheit darüber, wer genau in welchem Gremium sitzt und inwiefern diese Personen Mehrfachrollen durch die Mitgliedschaft in anderen Gremien spielen. Die Akteurslandschaft dieser formellen, das heißt gesetzlich eingesetzten, Beiräte überlappt

sich teilweise auch tatsächlich mit informellen Gremien³⁴ wie dem *Europäischen Migrationsnetzwerk (EMN)*, in dem neueste Rechtslagen diskutiert werden. (vgl. IP1 00:22:38) Diskussionen zwischen Mitgliedern aus informellen mit Personen aus formellen Gremien können außerdem vorkommen, ohne dass offiziell ein formalisierter Dialog stattfinden würde. Diese Situation des nicht greifbaren und nicht institutionalisierten Dialogs macht es schwierig, konkrete Aussagen über Einflussnahmen zu treffen.

5.2.1.1. Der Expertenrat für Integration

„Ich glaub [...] eine wichtige Institution ist dieser Expertenrat für Integration, der ja auch in seinem ersten Integrationsbericht diesen Punkt erkannt hat: Erhöhung der Attraktivität von Staatsbürgerschaft.“ (IP4 00:05:12), so die ministeriumsinterne Sicht.

Der unabhängige Expertenrat für Integration wurde unter dem damaligen Innenminister Günther Platter im Juni 2010 offiziell in der Absicht, die Maßnahmen des Nationalen Aktionsplans für Integration in die Tat umzusetzen, eingerichtet. Die Austauschtreffen erfolgten im Monatsrhythmus³⁵. (vgl. BM.I 2011: 8) Die Leitung des Rats hat Heinz Fassmann inne, für die sieben Handlungsfelder sind jeweils zwei WissenschaftlerInnen aus unterschiedlichen Disziplinen zuständig. (vgl. BM.I 2011)

Bei der Auswahl wurde sowohl auf die wissenschaftliche Kompetenz als auch auf praktische Erfahrungen großen Wert gelegt und es wurde insgesamt versucht, die „besten Köpfe“ aus dem Feld der Integrationsforschung und Integrationspraxis in dem Expertenrat zu versammeln.³⁶ (BM.I 2011: 8)

Dem Ministeriumsvertreter nach wurde der Expertenrat geschaffen um einerseits Fachwissen zu den im NAP als „Handlungsfelder“ bezeichneten Themenbereichen zu generieren und darüber hinaus Authentizität in der Kommunikation nach außen zu erhöhen, da das Ministerium laut eigenen Angaben in der öffentlichen Wahrnehmung keine Kompetenzen in diesen vielschichtigen Bereichen besitzt. (vgl. IP4 00:00:56) Wenn der Expertenrat auch ein formales institutionalisiertes Gremium darstellt, so werden aus dessen Personenkreis vom Ministerium dennoch fallweise informelle Informationen erfragt. (vgl. IP4 00:21:37)

³⁴ Als informell will der Interviewpartner das *Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)* nur im Sinne der nicht gesetzlichen Verankerung verstanden wissen. (vgl. IP1 00:22:38)

³⁵ lt. IP4 erfolgen die Austauschtreffen aktuell im sechs Wochen-Rhythmus (vgl. IP4 00:42:58)

³⁶ „Sprache und Bildung: Prof. Dr. Ilan Knapp und o. Univ.-Prof. Dr. Ruth Wodak; Arbeit und Beruf: Dekanin Univ.-Prof. Dr. Gudrun Biffl und Dr. Thomas Oliva; Rechtsstaat und Werte: ao.Univ.-Prof. DDr. Christian Stadler und Univ.-Prof. Dr. Andreas Janko; Gesundheit und Soziales: Prof. Dr. Rainer Münz und Dr. Arno Melitopoulos; Interkultureller Dialog: Dr. Hans Winkler und HR Prof. Dr. Günther Kienast; Sport und Freizeit: GS Mag. Rainer Rößlhuber und Prof. Mag. Peter Zellmann; Wohnen und die regionale Dimension der Integration: Prof. Dr. Klaus Lügger und Dipl.-Soz. Wiss. Kenan Güngör.“ (BM.I 2011: 8)

Die Expertisen, die aus diesem Gremium hervorgehen, sind jedenfalls jene, auf die sich das Bundesministerium beruft und stützt. Es wird allerdings kritisiert, dass nur „die politisch opportunen oder dem Innenministerium genehmen Empfehlungen dieser Experten Expertinnen übernommen und umgesetzt [werden].“ (IP9 00:13:35) Die Einrichtung des Expertenrates für Integration wird von mancher Seite als Einrichtung eines „Haus-und-Hof-Expertentums“ interpretiert. (vgl. ebd.) Da er sich u. A. aus SozialwissenschaftlerInnen zusammensetzt, wird er laut IP1 oft als Beleg dafür, *dass* auf außenstehende Expertise Rücksicht genommen werde, hochgehalten. (vgl. IP1 00:31:52) Das Ministerium hat eine diametral entgegengesetzte Ansicht:

Es ist natürlich *nicht* so, dass dass wir uns quasi einen Haus- und Hofwissenschaftler halten, ja, ah, der dann halt einfach immer oder quasi unsere Meinung auf einer wissenschaftlichen Ebene quasi irgendwie untermauert oder darstellt, ja, damit wir unser unser wissenschaftliches *Feigenblatt* oder so, ah, sondern das kommt natürlich von von sehr vielen Seiten auf sehr vielen Ebenen. (IP4.2 00:29:13, Hervorhebung resultiert aus Betonung im Interview)

IP5 betont, dass für den Expertenrat nicht nur Personen aus der Wissenschaft rekrutiert wurden, sondern etwa auch aus den Bereichen Privatwirtschaft und Journalismus. Daher könne nicht von einem wissenschaftlichen Gremium gesprochen werden. (vgl. IP5 01:08:42) Selbst ExpertInnen mit diplomatischer Herangehensweise kommen nicht umhin, den mangelnden innovativen Charakter des Rats zu artikulieren. IP3 etwa meint, die Motivation zur Einrichtung des Expertenrats habe tatsächlich darin gelegen, einen Ideengeber für das Ministerium zu schaffen. Gleichwohl sei absehbar gewesen, dass sich eher nur regierungslinientreue Inhalte durchsetzen würden. (vgl. IP3 00:26:42)

KritikerInnen gestehen dem Expertenrat eine gewisse Vermittlungsrolle zwischen dem BMI und der Wissenschaft zu, relativieren ihre Einschätzung jedoch insofern, als die von Wissenschafts- und Zivilgesellschaftsseite selbst als am relevantesten eingestuften Wissenschaftler nicht vertreten sind und sich kritische Positionen dementsprechend auch nicht im Maßnahmenkatalog bzw. dem NAP niederschlagen. (vgl. IP3 00:20:22)

Ich würde jetzt nicht pauschal- weil ich will auch nicht die Experten Expertinnen quasi in Bausch und Bogen ah verdächtigen und ihnen eine gewisse ideologische ähm Positionierung unterstellen. Das wäre auch unfair. Ja, also das ist mir schon wichtig zu betonen. Aber so die *größten* Kritiker ah holt sich natürlich kein Minister in sein Berater-Gremium, ja. *Oder*, was zum Beispiel auch passiert, was man unter der Hand hört, ist, dass Experten Expertinnen Empfehlungen ausarbeiten und bevor die noch in ein offizielles Papier oder Programm Eingang finden, werden sie noch kurzerhand vom Kabinett überarbeitet unter Anführungszeichen und quasi an die politischen Wünsche des jeweiligen Ressortleiters angepasst. (IP9 00:16:23)

IP2 äußert sich zum Einsatz von WissenschaftlerInnen im Rahmen von momentan „modernen“ Expertenräten und Ähnlichem durch die Politik wie folgt:

Das sind reine Persilscheine [...] So was *hat* man. [...], so wie manche Leute die Enzyklopädie Britannica haben oder so, ja. Das ist ein schöner Schmuck im Bücherregal und man braucht sich lange Zeit nichts Anderes kaufen, ah, so hat man diese Leute da, ja. (IP2 01:17:17, Hervorhebung resultiert aus Betonung im Interview)

IP2 beschreibt es als Systembruch, dass es in der Politik im letzten Jahrzehnt in Mode kam, sich außenstehende Expertisen in die Ministerien hinein zu holen. Die Initialzündung für die Schaffung aller möglichen Arten von Expertenräten verortet er bei der Ära Schüssel. Zuvor habe sich die Ministerialbürokratie davor gehütet, Expertise von außen hinzuzuziehen. IP2 spricht von „zugekaufte[r] Expertise“ (IP2 01:17:58), eine Idee, die seiner Ansicht nach dem neoliberal-konservativen Denken entspringe. (vgl. ebd.) Er hält dieses Novum jedoch für gänzlich effektlos. Es wäre sehr vermessen zu behaupten durch den *Expertenrat für Integration* wäre ein Dialog zwischen Politik und Wissenschaft verkörpert. Es seien auch keine kritischen Stellungnahmen aus diesem Gremium bekannt, mit der das administrativ-politische System konfrontiert worden wäre. Das Ministerium agiere letztendlich weiterhin autonom. (vgl. IP2 01:20:44)

Staatsbürgerschaft (k)ein Integrationsthema?

Das Thema Staatsbürgerschaft wird im Expertenrat laut KritikerInnen also sehr stiefmütterlich behandelt. Erstens kommt es als Materie kaum vor und zweitens wird es, wenn es vorkommt, den Richtlinien des NAP entsprechend sehr einseitig und „wenig innovativ“ (IP3 00:24:12) behandelt. (vgl. IP3 00:21:53) „Das Thema ist dort nicht präsent. Das ist das Problem, ja.“ (IP5 01:07:50)

Laut IP6 wurde Einbürgerung lange Zeit dezidiert von den diversen InnenministerInnen als „kein Thema der Integration“ (IP6 00:18:34) ausgewiesen und hatte daher auch kein Thema für den Expertenrat für Integration zu sein. (vgl. ebd.) „Also da hab ich nicht den Eindruck, dass das Innenministerium, praktisch die Legistik des Innenministeriums, sich da irgendwas rein reden lässt.“ (IP6 00:17:53)

Wiederholte Anfragen der Medien und auch der *Grünen*, inwiefern Einbürgerung im Expertenrat behandelt werde, wurden stets zurückgewiesen: „Kurz [Staatssekretär für Integration, Sebastian Kurz] hat das genau so gesagt, dass das Thema, das ist kein Thema der Integration, sondern das ist ein Thema des Innenministeriums. Also, da gab es relativ klare Abgrenzungen [...].“ (IP6 00:18:34) Kontradiktiorisch zu dem Eindruck, den KritikerInnen von der ministeriellen Herangehensweise haben, wird von Ministeriumsseite eine sich verändernde Perzeption von Staatsbürgerschaft als integrationspolitische Materie ausgedrückt:

Naja, das Staatsbürgerschaftsrecht *ist* natürlich – man sieht es ja eh in der politischen Debatte – *ist* natürlich sensibel, ja und ist eine Sache, die ah ah die- die auch in- in- in der Bevölkerung durchaus quasi einfach auch quasi ein- einen Stellenwert hat, weil man damit auch was anfangen kann, nicht, wie viele Fremde können in Österreich eingebürgert werden? [...] Die Integrationsthematik gewinnt einfach in den letzten Jahren massiv an Bedeutung, ahm, und jetzt merkt man halt auch, dass auch **Staatsbürgerschaftsrecht ein Integrationsthema ist.** Ah, kein- keine reine technische Verwaltungsmaterie, sondern massiv integrationspolitische und integrationsrechtliche ah ah Auswirkungen hat und auch *Quelle* integrat- von Integrationspolitik ist. (IP4.2 00:30:22, kursive Hervorhebung resultiert aus Betonung im Interview, fett gedruckte Hervorhebung der Verf.)

5.2.1.2. Der Nationale Aktionsplan für Integration

Der *Nationale Aktionsplan für Integration* (NAP), der auf politischem Parkett als bisher umfassendstes Papier zur österreichischen Integrationsstrategie gelten kann und nach einem Konsultationsprozess im Jahr 2009 am 19. Jänner 2010 verabschiedet wurde, wurde bereits kurz in Kapitel 3.3 vorgestellt. In Bezug auf das Staatsbürgerschaftsthema wird von ExpertInnen vor allem kritisiert, dass es im NAP quasi nicht vorkommt.

Die Herausbildung eines österreichischen Wir-Gefühls, das von der Mehrheitsgesellschaft und den Migrant/innen gemeinsam getragen wird, ist ein zentrales Anliegen integrationspolitischer Bemühungen. [...] Der Nationale Aktionsplan für Integration verfolgt das Ziel, die Maßnahmen für erfolgreiche Integration von Bund, Ländern, Städten, Gemeinden, Sozialpartnern und zivilgesellschaftlichen Organisationen zu optimieren, zu bündeln und systematisch weiterzuentwickeln. (BM.I 2009: 3),

ist in der Präambel des Aktionsplans zu lesen.

Wenngleich das sogenannte „Handlungsfeld – Rechtsstaat und Werte“ existiert, wurde im Prinzip der gesamte Rechtsbereich im NAP ausgeklammert. (vgl. IP5 00:04:31) Die wenigen Empfehlungen zu rechtlich relevanten Aspekten sind allgemein und oberflächlich gehalten.

Im Zuge dessen wird kritisiert (IP5, IP5.2, IP8), dass der NAP Staatsbürgerschaft als solche gar nicht thematisiere. „Die wickeln ja jetzt den NAPI ab. Und da ist das kein Thema, ja.“ (IP5.2 01:09:57) KritikerInnen fordern die Politik hingegen auf, sich zu positionieren und zu deklarieren, was Staatsbürgerschaft in einer modernen Einwanderungsgesellschaft bedeute, ob sie auch ein Mittel sein könne und/oder die Wohnbevölkerung abbilden solle. All dies müsse als Postulat in einem Nationalen Aktionsplan vorkommen. (vgl. IP8 00:28:58)

Die Stadt Wien scheiterte mit dem Versuch, rechtliche Dimensionen wie den Einbürgerungsbereich in den Aktionsplan hinein zu bringen, was auch mit dem herrschenden Paradigma „Integration vor Einbürgerung“ zu tun habe. (vgl. IP5 00:04:31) Die einzigen Absätze, in denen das Staatsbürgerschaftsthema angesprochen wird, bestehen darin, zu verkünden, dass Einbürgerung den Abschluss einer erfolgreichen Integration darstellen soll. (vgl. BM.I 2009: 9 und 25)

Eine nähere Betrachtung des NAP als Gesamtkunstwerk wird an dieser Stelle jedoch nicht vorgenommen, zumal er auf dem Gebiet der Einbürgerung, wie sich gezeigt hat, ohnehin nicht viel zu sagen hat. Abschließende Worte dazu seien dem *Migrant Integration Policy Index (MIPEX)* überlassen, dessen Website in der Länderbewertung die ausgebliebene Wirksamkeit des nach zähem Anlaufen realisierten NAP kritisiert:

In 2010, the government committed to a **National Action Plan for Integration**, after years of NPO consultations, an integration platform, expert reports and panels, statistics and new indicators. This process of policy change has produced much paper and discussion, but few improvements so far. [...] Long-term residence, where Austria does best, is just average for most European countries. **Other established immigration countries tend to provide better opportunities for immigrants to participate politically, become citizens**, and fight discrimination. (MIPEX 2013a, Hervorhebung der Verf.)

5.2.2. Interaktionsformen

In diesem Kapitel wird aufgezeigt welche Arten von Interaktion zwischen der Politik mit anderen Akteuren zur Behandlung der Einbürgerungsmaterie erfolgen, seien diese auch entweder nicht darauf spezialisiert (Innenausschuss), eher monologisch gestaltet (Begutachtungsverfahren, ExpertInnen-Hearing) oder in nicht institutionalisierter Erscheinung (punktuelle Veranstaltungen) begriffen.

5.2.2.1. Begutachtungsverfahren bei Gesetzesinitiativen

Am Beginn einer bevorstehenden Gesetzesnovellierung steht in Österreich ein Ministerialentwurf, welcher vom Ministerratsausschuss koordiniert und vom zuständigen Ministerium in Begutachtung geschickt wird. (vgl. IP2 01:33:13) Versendet wird er an Behörden, Interessensvertretungen und andere Einrichtungen³⁷, die dazu angehalten sind, ihre Stellungnahme innerhalb eines meist knappen Zeitraumes abzugeben. Dies wird als Chance für die Zivilgesellschaft betrachtet bei der Gesetzgebung mit zu reden.

Gleichzeitig wird der Ministerialentwurf auf der Website des Parlaments veröffentlicht. Die abgegebenen Stellungnahmen werden ebenso online gestellt. Sofern das Ministerium möchte, kann es den Entwurf im Anschluss an die Revisionen ändern. Es folgen zusätzlich oft ExpertInnen-Hearings im Innenausschuss und Abänderungsanträge. Danach wird der Entwurf dem Ministerrat zur Beschlussfassung vorgelegt und anschließend als Regierungsvorlage an den Nationalrat weitergereicht, wo darüber abgestimmt wird. IP4 weist darauf hin, dass im Parlament nicht nur die Abgeordneten, sondern auch stark die Parlamentsclubs entscheidungsfähig sind. Als letzte Instanz muss der Bundesrat dem Gesetzesentwurf zustimmen. (vgl. Parlament Österreich 2013a; BE4 00:16:50; 00:20:07)

Chancen des Begutachtungsverfahrens im Politikfeld Einbürgerung

Begutachtungseingaben zu Gesetzesentwürfen können als Möglichkeitsraum für sehr begrenzte Einflussnahme gesehen werden. Sie sind im Rahmen des sogenannten Begutachtungsverfahrens traditioneller Bestandteil im österreichischen Gesetzwerdungsprozess. Niemand von den Interviewten glaubt jedoch an eine politische Wirksamkeit der Begutachtungen. Auch dieses Prozedere soll daher vorsichtig als Interaktionsform, da immerhin ein Austausch von Informationen stattfindet, jedoch nicht als Dialog bezeichnet werden. Am ehesten beschreibt der Begriff *Monolog* die Situation, da die Stellungnahmen der begutachtenden Akteure als Art Kommentare gesammelt,

³⁷ Bei der Begutachtung, in die er geschickt wird, werden bestimmte Akteure wie etwa die Rechtsanwaltskammer und die Universitäten immer, andere Akteure unregelmäßig angeschrieben. (vgl. IP2 01:33:13)

nicht jedoch reflektiert werden. Hinzu kommt, dass in Österreich bei jeder Gesetzesinitiative so vorgegangen wird (vgl. IP8 00:33:19). „Die Frage ist, ah, wie stark setzen sich gewisse AkteurInnen im Vorfeld schon ein mit dem Hintergrund der politischen Veränderung eines Vorschlages?“ (ebd.) Die wahre Chance auf ein Miteinanderreden besteht also *vorm* und nicht erst *im* Begutachtungsverfahren. Die zivilgesellschaftlichen und sonstige Einrichtungen betreiben einen großen Energie- und Ressourcenaufwand, um die Stellungnahmen zu verfassen und dabei wertvolles Sachwissen fruchtbar zu machen, erfahren jedoch keine entsprechende Reaktion (vgl. IP7 00:29:37; IP3 00:05:52, 00:15:41, 00:43:45). „Anzumerken ist auch, dass die sehr kurz bemessene Begutachtungsfrist eine eingehende Befassung mit dem Gesetzesvorhaben nicht zulässt.“ (Österreichischer Rechtsanwaltskammertag 2005: 2), bekrittelt etwa der Österreichische Rechtsanwaltskammertag in seiner Stellungnahme zur Staatsbürgerschaftsrechts-Novelle 2006.³⁸ Von Ministeriumsseite wird dies anders bewertet. Durch den langen Gesetzwerdungsprozess inklusive des Begutachtungsverfahrens seien viele verschiedene Akteure befähigt, Einfluss auf die Gesetzwerdung zu nehmen. (IP4 00:20:07).

Politische Strategie im Erstentwurf von Novellen

Prinzipiell halten ExpertInnen (IP7, IP9) das Begutachtungsverfahren im Einwanderungsbereich für eine wichtige Angelegenheit. Sie kritisieren aber das Innenministerium dafür, oftmals menschenrechtlich skandalöse Punkte in den Ministerialentwurf zu schreiben, was sie als politische Strategie werten. Während sämtliche öffentliche Kritik an diesen Punkten verpuffe, gehe der Großteil aller anderen anberaumten Restriktionen durch. (vgl. IP7 01:04:57)

Oft ist es so, dass man halt so ganz horrende Sachen, vor allem bei den sogenannten Fremdengesetzen, ah, hineinschreibt in den Mi- in den Ministerialentwurf und dann gibt es halt große Aufregung. Dann nimmt man halt zwei von zehn Punkten zurück. Ist auch so ein geübtes Spiel inzwischen. Und dann sagt man: Ja, wir haben dem die Giftzähne gezogen und jetzt ist alles super und verfassungskonform, hin und her, und dann hat man das Gesetz aber trotzdem massiv verschärft, ja. (IP9 00:51:10)

Phänomen Regierungsvorlage: oft anders als Ministerialentwurf

Unabhängig davon wie (wenig) umfangreich die im Stellungnahmenprozess geäußerte Kritik Veränderungen des Gesetzesentextes zu bewirken vermag, muss der Ministerialentwurf ohnehin nicht der Regierungsvorlage entsprechen. Das bedeutet, im Anschluss an die eingeholten Stellungnahmen können weitere Inhalte Eingang in den Gesetzesentwurf nehmen, die keiner Begutachtung mehr unterzogen werden. Eine gewisse Ohnmacht derjenigen, die vorher aufgerufen waren, Kritik und Empfehlungen einzubringen, ist vorprogrammiert. Ein Experte vermutet, dass das Einfügen dieser Last-Minute-Contents von hoher Stelle im Ministerium beordert wird, welche sich wiederum an

³⁸ Auch InterviewpartnerInnen sprechen den Zeitdruck an, unter den das BMI das Begutachtungsverfahren stellt. (vgl. IP2 01:27:56)

Zurufen der eigenen Parteipolitik orientiert (vgl. IP7 00:32:26). Auch kann es in letzter Sekunde einen Initiativantrag geben, beispielsweise durch einen Parteichef oder Abgeordneten. Diejenigen, die zuvor eine Stellungnahme erarbeitet haben, lesen dann im Gesetzesblatt etwas, das zuvor nicht Teil des Entwurfs war. (vgl. IP2 01:33:13) Diese Vorgehensweise empfindet IP2 als österreichisch. Sie sei für die politische Opposition und die inhaltlich Arbeitenden ein Dilemma und habe nichts mit einem Dialog zwischen unterschiedlichen Playern zu tun. (vgl. IP2 01:35:49)

Interesse des BMI an Stellungnahmen

Ministeriumsintern ist man von dem „hohen Sorgfaltsmaßstab“ (IP4 00:20:57), der für die Reflektion der eingeholten Begutachtungen angelegt wird, überzeugt. (vgl. ebd.) KritikerInnen sehen die Lage wie gesagt anders.

Das sind vielleicht ohnehin offenkundige Fehler oder da macht man halt Zugeständnisse da oder dort. Aber, aber ein ehrlicher- ein ehrliches Interesse des Ministeriums an diesen Stellungnahmen würde ich nicht sehen. [...] Da sind wir wieder bei der Legitimationsstrategie. (IP7 00:30:35)

Selbst die Rechtsanwaltskammer, die eine medial aufgegriffene Stellungnahme zur Novelle 2006 abgab, hatte keine Einflusskraft. (vgl. IP2 01:28:13) Vergleichsweise viel Berücksichtigung finden die Begutachtungseingaben der Landesregierungen (vgl. IP1 01:00:52) – eine Einschätzung, die sich mit dem allgemeinen Stellenwert, der den Ländern zugesprochen wird, deckt.

„Wir lesen die Stellungnahmen mit Interesse durch“, sagt dazu Johannes Rauch, der Sprecher des Innenministeriums. An Änderungen des Entwurfs sei aber nicht gedacht, stellt er fest.“, (derstandard.at 2005) war in der Onlineausgabe des *Standard* bezüglich der Kritiken am Gesetzesentwurf zur Novelle 2006 zu lesen.

Wenn in den Stellungnahmen verfassungsrechtliche Problematiken aufgezeigt werden, müsse man sich dieser laut politischen Verantwortungsträgern auch annehmen. IP4 spricht von einer zwingenden Orientierung „an politischen Realitäten“ (IP4 00:20:54). (vgl. ebd.) Ein Kritiker wiederum bezeichnet die in Begutachtungsverfahren erbrachte Arbeitsleistung, die in Hinweisen auf Verfassungswidrigkeiten mündet, als unentgeltlich investiertes „Korrekturlesen“ (IP1 00:17:57), bei dem am Ende ein qualitativ hochwertigerer Rechtstext entstanden ist, ohne dass sich die politische Ausrichtung geändert hätte. (vgl. IP1 00:18:21)

Wissenschaftliche Akteure im Begutachtungsverfahren

Im Begutachtungsverfahren spielt die Wissenschaft eine untergeordnete Rolle, da es bereits im wissenschaftlichen Selbstverständnis angelegt ist, apolitisch zu sein bzw. sich nicht in den politischen Prozess einzumischen. (vgl. IP7 00:41:04) Die begutachtenden Instanzen setzen sich eher aus NPOs, Ländervertretungen und engagierten Einzelpersonen zusammen, welche zwar unter Umständen von ihrer Ausbildung her als WissenschaftlerInnen gelten könnten, nicht jedoch die

wissenschaftliche Seite im Sinne einer institutionalisierten Wissenschaft verkörpern. (vgl. ebd.)

Zivilgesellschaftliche Akteure im Begutachtungsverfahren

Zu Stellungnahme-Zeiten im Fremdenrecht werden alle Kräfte innerhalb der NPOs-Szene gesammelt, um die umfangreichen Gesetzesänderungs-Vorschläge bewältigen zu können. IP7 weist auf von politischer Seite bewusst kurz gehaltene Erklärungen hin, die es oft erschweren, zu begreifen, was mit einzelnen Bestimmungen gemeint ist. Aufgrund des zu erwartenden Aufwands finden mittlerweile Vernetzungstreffen statt, bei denen die zu bearbeitenden Punkte unter den Akteuren mehr oder minder aufgeteilt werden. (vgl. IP7 00:41:04) Ab und an vernetzen sich die PraktikerInnen mit den wenigen WissenschaftlerInnen zu Begutachtungszwecken. Ein solcher Austausch sei jedoch eher von personellen Faktoren und Zufälligkeiten geprägt, als dass er systematischen, geschweige denn institutionalisierten, Charakter aufweise.³⁹ (vgl. IP7 00:37:41)

Einbürgerungsfragen werden zu Luxusfragen

Üblicherweise werden die Staatsbürgerschaftsrechtsnovellen im Rahmen eines Gesamtpakets der Fremdenrechtsänderung verabschiedet. Wird etwas im Aufenthaltsgesetz geändert, führt man dazu auch eine Änderung im StbG ein. Einzig die Staatsbürgerschaftsrechtsnovelle 2006 war getrennt vom Fremdenrechtspaket verabschiedet worden. (vgl. IP7 00:33:52) Bei solch groß angelegten Paketen gehen staatsbürgerschaftsrechtliche Punkte sowohl in der öffentlichen Wahrnehmung als auch im Begutachtungsverfahren zwangsläufig unter. (vgl. IP1 01:04:00; IP7 00:33:52; IP8 00:27:14) ExpertInnen betonen fairnessshalber, dass es auch umgekehrt (also von Seiten der NPOs) keine sehr forcierte Diskussion über gewisse Themen bei Fremdenrechtsänderungspaketen, wie etwa die Einführung von Tests, gegeben habe, währenddessen bei anderen Bereichen wie dem Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz (NAG) oder dem Asylrecht eine viel engagiertere medial auftretende Öffentlichkeit auszumachen war. (vgl. IP8 00:27:14) Aus NPO-Perspektive muss den dringlicheren und essentielleren Inhalten zu etwa asylrechtlicher Materie Bearbeitungsvorrang gegeben werden. (vgl. IP7 00:33:52)

Leider sind Einbürgerungsfragen für NPOs daher zwangsläufig „zu Luxusfragen herunter gekommen“ (IP7 00:33:52). Aus Mangel an zeitlichen, finanziellen und personellen Ressourcen werden „Luxusfragen“ hinten angestellt. Laut IP7 herrscht mittlerweile im NPO-Bereich sogar die weitverbreitete Ansicht, Staatsbürgerschaftsrecht sei seit der Novelle 2006, deren unmittelbare

³⁹ Es gilt zu bedenken, dass sich die angesprochenen Begutachtungen und die damit verbundenen Vernetzungsambitionen zivilgesellschaftlicher Akteure auf umfangreiche Fremdenrechtsänderungspakete, nicht exklusiv auf geplante Änderungen im Staatsbürgerschaftsrecht, beziehen.

Folge ein dramatischer Rückgang der Einbürgerungszahlen war, „totes Recht“. (vgl. ebd.) Zivilgesellschaftliche Einrichtungen benötigen öffentliche Unterstützung. Diese ist mit einem Thema wie Einbürgerung jedoch schwer zu bewegen, da „nur“ auf die demokratiepolitische Ebene und die dort fehlenden Partizipationsmöglichkeiten rekurriert werden kann. Menschenrechtlich höchst problematische Punkte wie die Abschiebung Minderjähriger wecken wesentlich mehr öffentliche Empörung und bringen damit Rückendeckung für die zivilgesellschaftlich Engagierten. Mit der Tatsache, dass bei der Staatsbürgerschaft „wieder ein Schräublein nachgedreht wurde“ (ebd.), ist keine mediale Aufmerksamkeit zu erzielen und damit keine Öffentlichkeit zu erreichen.

Also, in der öffentlichen Wahrnehmung waren sowieso die Asyländerungen, und diese Anhalteperiode von 10 Tagen, das war eigentlich im Zentrum der öffentlichen Diskussion. Und öffentliche Aufmerksamkeit, also mediale Aufmerksamkeit ist halt ein beschränktes Gut und insofern kann man da- Es ist auch durchaus strategisch, dass man da halt möglichst viel in eine Debatte hinein- in ein Paket hineinbringt, damit man möglichst wenig Debatte darüber hat. (IP1 01:04:00)

5.2.2.2. ExpertInnen-Hearings im Innenausschuss

Als Forum für eingeschränkt möglichen Austausch kann der Innenausschuss des Parlaments gelten, in dem anlassbezogen Debatten über Staatsbürgerschaftsthemen (vgl. IP1 00:56:47; IP9 5:27) und ExpertInnen-Hearings stattfinden.

Infolge eingebrachter Anträge (meist von den Grünen) finden staatsbürgerschaftsrechtliche Fragen Eingang auf die jeweilige Sitzungsagenda, würden dann jedoch, kritisiert IP9, in viel zu kurzen Zeitfenstern abgehandelt und meist unmittelbar darauf abgelehnt oder ad acta gelegt, womit die Themen wieder von der politischen Agenda verschwinden. (vgl. IP9 00:00:36) Wohlgemerkt handelt es sich beim Innenausschuss im Normalfall um ein ausschließlich von politischen Akteuren frequentiertes Forum und damit um ein geschlossenes Gremium, zu dem Wissenschaft und Zivilgesellschaft keinen Zugang haben. Überdies stellt es kein exklusives Diskussionsgremium dar, das heißt wenn Staatsbürgerschaftsmaterie Eingang in die Austauschsitzung nimmt, so ist sie nur einer von mehreren Tagesordnungspunkten. (vgl. IP9 00:02:40) IP9 charakterisiert die Debatten zu fremdenrechtlich relevanten Themen im Innenausschuss als „höchst politisiert und höchst emotionalisiert“ (IP9 00:03:49), was oft darin gipfle, Forderungen nach mehr Liberalität zu skandalisieren. IP9 vermisst eine Bereitschaft der Regierungsfraktionen sachlich zu diskutieren. (vgl. ebd.)

Zu Novellierungs-Anlässen werden zusätzlich zum Begutachtungsverfahren oftmals ExpertInnen-Hearings im Innenausschuss des Parlaments abgehalten. Solche Hearings sind eine wichtige Konsultationsform von WissenschaftlerInnen bzw. ExpertInnen durch die politischen Player.

Für IP7 sind ExpertInnen-Hearings, so wie sie in Österreich Realität sind, jedoch keinesfalls als institutionalisierter Dialog aufzufassen:

Das ist wirklich nur so eine sehr selektive Art der Dialogführung und eine sehr elitäre Art der Dialogführung, ja. Und eine sehr begrenzte, weil ein wirklicher Dialog ist es nicht, sondern es ist ein (...) ah, ein nochmals Meinungen austauschen, ahm, quasi wie man sonst die Stellungnahmen einholt, ah, schriftlich, hat man da halt noch ein paar mündliche Stellungnahmen, wobei der Zeitrahmen so knapp bemessen ist, dass auf Details dann eh nicht mehr eingegangen wird. (IP7 00:17:28)

Aufgrund der knapp bemessenen Zeit spitzt sich die Sache auf einige wenige Punkte zu, welche die schärfsten geplanten Regelungen betreffen. Wenn am Ende diese Punkte doch nicht oder nicht in der angekündigten Schärfe umgesetzt würden, so passiere dies nicht aufgrund der beim Hearing vorgebrachten Kritik, sondern als Teil der Strategie, wonach von Anfang an Härten eingebaut wurden, auf denen man nicht unbedingt bestehen bleiben wollte: „Aber ich glaub' nicht, dass es die Konzessionen aufgrund der Kritik gibt, sondern ich glaub, die Konzessionen gibt es, weil da bewusst Ballone gestartet werden: wie weit kann man gehen?“ (IP7 01:05:25) Dies ist dasselbe strategische Prinzip, das laut KritikerInnen im Begutachtungsverfahren angewendet wird.

Das Potential von Hearings, als Sprungbrett für Wissensinhalte, welche sodann in konkrete Politiken transformiert würden, zu fungieren, ist generell niedrig einzuschätzen. Dies lehrt nicht zuletzt die Geschichte. Zu den Hearings betreffend die Staatsbürgerschaftsrechtsnovellen 1998, 2006 und auch 2013 wurde zwar jedes Mal der kritische und angesehene Sozialwissenschaftler, Rainer Bauböck eingeladen. Nachdem sich auf seine Bedenken hin jedoch nichts an den geplanten Vorhaben änderte bzw. seine Argumente nie von den entscheidenden PolitikerInnen aufgenommen wurden, sind die Anhörungen als Legitimationsstrategie und nicht als Wissenskonsultation zu bewerten. Die in Hearings geäußerte Kritik findet laut IP7 grundsätzlich in den seltensten Fällen Beachtung in der anschließend installierten politischen Praxis (vgl. IP7 00:12:56).

Kommunikation nach außen

Ungeachtet der weitverbreiteten Zweifel an der Angemessenheit, ein derartiges Hearing als Dialog zu bezeichnen, kann es nach außen als ein solcher deklariert werden: „Und dann sagt man: Die Experten waren sich nicht einig, aber wir glauben, wir sind auf dem richtigen Weg. So was, ja.“ (IP7 00:14:10) Offiziell hält man also Rücksprache mit Vertretern der gesellschaftlichen Sphäre. Es ist dies jedoch eher als Teilprogramm des „Pseudo-Dialogs“ einzustufen.

Auswahlprozedere für ExpertInnen-Hearings

Welche ExpertInnen eingeladen werden, ist stets eine politische Entscheidung und hängt stark von der einladenden politischen Fraktion ab.

IP7 denkt, es handelt sich bei der Ansetzung eines Hearings um einen Mehrheitsbeschluss, wobei die Opposition teilweise drängen kann, eines zu machen. Dann nominieren etwa die Grünen jemanden aus der Wissenschaft, oder auch aus der Praxis, „wen sie gerade bei der Hand haben“. (IP7 00:14:48) Das Auswahlprozedere läuft intern eher auf personeller Ebene ab, wird nach außen hin aber als Konsensescheidung getragen. Seiner Auffassung nach ist nicht immer ganz

transparent, wer von wem nominiert wird. (vgl. IP7 00:15:18)

Es wird nicht von vornherein eine Differenz zwischen WissenschaftlerInnen und PraktikerInnen als potenziell Auftretende gemacht, vielmehr kommt es darauf an, wer ein Interesse daran hat, ob und wer aus dem einen oder anderen Bereich auftaucht. Teilweise rücken laut IP7 auch Personen auf den Plan, denen augenscheinlich jede Expertise fehlt, was sich am Ende aber nicht unbedingt negativ auf deren Nominatoren auswirkt, wenn deren Politik ohnehin durchgetragen wird. (vgl. IP7 00:18:07) Dieses Beispiel spricht für die Interpretation des ExpertInnen-Hearings als – überspitzt formuliert – „Legitimationsshow“ (IP7 00:15:45). Egal wie überzeugend oder auch argumentativ schwach die vorgetragenen Expertisen sind, zeigen sie keine Auswirkung auf die weiter verfolgte Politik.

5.2.2.3. *Themenspezifische Veranstaltungen*

ExpertInnen betonen die Seltenheit von exklusiv zum Thema Staatsbürgerschaft geführten Veranstaltungen, die “einen echten strukturierten Dialog, der auch eine gewisse Form hat, wo Wissenschaftler, NPOs und Politiker, also Verantwortliche, Entscheidungsträger zusammen kommen” (IP3 00:03:22), forcieren würden.

Beispiel *Fachgespräch Staatsbürgerschaft*

Es gibt punktuelle Veranstaltungen zum Thema Staatsbürgerschaft, die von zivilgesellschaftlichen oder der Zivilgesellschaft nahe stehenden Kräften organisiert werden. So ein Beispiel wäre das *Fachgespräch Staatsbürgerschaft*, das von der *Volksanwaltschaft* gemeinsam mit dem *Beratungszentrum für Migranten und Migrantinnen* am 17. September 2012 veranstaltet wurde. Dabei waren ein Vertreter des BMI ebenso wie StaatsbürgerschaftsreferentInnen aus den Bundesländern, WissenschaftlerInnen und PraktikerInnen anwesend.

Den Veranstaltungsunterlagen nach stand es unter dem Stern „Legislative Anregungen der Volksanwaltschaft im Bereich des Staatsbürgerschaftsrechts“. (Volksanwaltschaft 2012) Das *Beratungszentrum* gab eine Stellungnahme zur für Sommer 2013 geplanten Novelle des Staatsbürgerschaftsgesetzes ab. Es gab Impulsreferate von Univ. Prof. Dr. Rainer Bauböck, derzeit Professor für soziale und politische Theorie am Europäischen Hochschulinstitut in Florenz („Erwerb und Verlust der Staatsbürgerschaft. Österreich im europäischen Vergleich“), Mag. Dietmar Hudsky, Leiter der Abteilung Aufenthalts- und Staatsbürgerschaftswesen des BMI („Prinzipien der österreichischen Staatsbürgerschaft, aktuelle Entwicklungen“) und Mag. Gerd Valchars vom Institut für Staatswissenschaft gemeinsam mit Dr. Joachim Stern vom Institut für Staats- und Verwaltungsrecht der Universität Wien („Aktueller Reformbedarf im Staatsbürgerschaftsrecht“). (vgl. ebd.)

Unergiebige Gesprächsbemühungen

Die Einflusswahrscheinlichkeit der dort aufgetretenen Debatten und die Kritiken, Vorschläge und Forderungen Einzelner, die hauptsächlich an den Vertreter des BMI bzw. des administrativ-politischen Systems gerichtet waren, schätzen ExpertInnen (IP7, IP9) aus Erfahrungswerten und dem Erleben des Diskussionsvergangs heraus sehr gering ein. Dass solche Veranstaltungen selten stattfinden, führen dieselben ExpertInnen auch darauf zurück, dass die Zivilgesellschaft kaum mehr damit rechnet, dass sie an der Politik etwas zu ändern vermag und aufgrund ihrer beschränkten Ressourcen ein „Agitieren unter Gleichgesinnten“ (IP9 00:39:39) ohne Hoffnung auf Auswirkungen als zwecklos erachtet. (vgl. ebd.)

Der Vertreter des BMI berief sich bei manchen Diskussionspunkten auf seine Vorgesetzte, die derzeitige Innenministerin, Johanna Mikl-Leitner, welche der jeweils kommunizierten Forderung nicht nachkommen werde. Daran zeigte sich, dass in zugespitzten Situationen nicht sachliche Begründungen, sondern eine höhere Instanz als Argumentationsgrundlage für einen unverrückbaren Standpunkt herangezogen werden.

5.3. Motive und Argumente der Politik für das restriktive Einbürgerungsrecht

Eine wichtige Frage ist schließlich, welche Motive die politische Linie und in der Folge Entscheidungen des BMI formen, wenn es nicht Wissenschaft und Fachleute sind. Laut ExpertInnen sind es, wie in vielen Politikfeldern, nicht sachliche Inhalte, sondern politische Interessen, die den Ausschlag für die politische Entwicklung, geben.

Generell muss vorausgeschickt werden, dass es nicht nur sehr schwierig ist, die konkrete Akteursbeteiligung an der Politikgestaltung und dem Gesetzwerdungsprozess auf dem Gebiet der Einbürgerung nachzuvollziehen. Auch scheinen die Argumente, die von Entscheidungsträgern für ihre restriktive Politik ins Feld geführt werden, relativ rar gesät zu sein. Das gilt auch und vor allem für die Gesetzgebungsebene: „Ich glaube, das ist ein sehr vielschichtiger Prozess, in den oft wirklich persönliche Zufälligkeiten und auch Missverständnisse hinein spielen.“ (IP7 00:37:41)

5.3.1. Wählerstimmen als Antrieb

IP7 identifiziert die Hoffnung, Stimmen zu heischen, als das zentrale Motiv für die strenge Einbürgerungspolitik in Österreich: „Also gerade in Einbürgerungsfragen ah – und ich denk mir,

das ist das ist schon sehr bezeichnend für Österreich – gibt es in wenigen anderen Ländern so eine hochgradige Politisierung des Staatsbürgerschaftsrechts.“ (IP7 00:19:49) Dabei wirkt der Boulevard sehr unterstützend. Ungeachtet dessen, dass in anderen Ländern das Einwanderungsrecht auch stark politisiert werde, bestehe gerade bei Einbürgerungsfragen tendenziell eine größere Neutralität als in Österreich. Dies habe mit der verbreiteten Ansicht zu tun, dass eine Einbürgerung an dem Umstand, ob jemand da ist oder nicht, nichts ändert und sei damit von keinem speziellen Interesse für die Mehrheitsbevölkerungen. (vgl. ebd.) Die einzelnen Nationalstaaten haben aber die Möglichkeit, eine populistische Instrumentalisierung des Themas zu betreiben und damit um die Gunst des Elektorats zu buhlen.

Ein Amtsinhaber des Innenministeriums schildert seine Erfahrung hierzu folgendermaßen:

[...] in der politischen Meinungsbildung, da gibt es den politischen Wettstreit. Das ist eh klar. Wer hat *die* Idee, wo er glaubt, dass sie ah die meisten Wähler anspricht, wenn man populistisch denkt. (schmunzelt) Wenn man anders denkt, wer hat die Idee, die die beste ist für die Gesamtgesellschaft? Auch wenn sie vielleicht unpopulär ist. Das sind so die zwei Zugänge. Meistens wählt man den ersten Zugang mittlerweile. Das Boulevard leistet seinen Beitrag. (IP4 00:39:31, Hervorhebung resultiert aus Betonung im Interview)

5.3.2. Verhinderung der „Einwanderung ins Sozialsystem“

Es besteht das Argument der sozialen Kosten, vor welchen die Aufnahmegerügsellschaft geschützt werden müsse. „Überhaupt Kosten und sozialer Friede, das wird schon ins Feld geführt, [...] man verbrämt die Argumente schon manchmal so.“ (IP5 00:46:19), so die Experteneinschätzung. Wie schon in den einleitenden Worten des Kapitels 5 festgehalten, ist die wichtigste Strategie des Ministeriums aus interner Sicht „die Sicherung des sozialen Friedens in Österreich“ (IP4 00:00:56). Interessanterweise wird hier nun aber eine Sichtweise wiedergegeben, wonach diese zur Hauptaufgabe erklärte Mission eine Verbrämung des dahinterliegenden Wunsches nach Ausschluss von Nicht-Staatsbürgern aus dem Sozialsystem sei.

Die Kooperationsbereitschaft zwischen dem BMI und der FPÖ war laut IP6 sehr stark, als man den Diskurs „Verhinderung der Einwanderung in den Sozialstaat“ (IP6 00:10:08) in den Nuller-Jahren forciert bemühte. Der Experte möchte jedoch darauf hinweisen, dass sich dieser Wunsch nach Exklusion aus dem Sozialstaat nicht an parteipolitischen Linien festmachen lasse, sondern es auch im sozialdemokratischen Lager zum Teil ähnliche Anschauungen gebe. (ebd.) Laut IP9 argumentierte der Sicherheitssprecher der SPÖ, Abgeordneter zum Nationalrat, Otto Pendl, bei der letzten Staatsbürgerschaftsverschärfung damit, dass man eine „Einwanderung in die sozialen Systeme“ (IP9 01:12:20) verhindern wolle. Dabei habe die Einbürgerung gar nichts mit sozialen Rechten zu tun, weil diese mit einem sicheren Aufenthaltstitel genauso gegeben seien. (vgl. ebd.)

5.3.3. „Harmonisierung“ mit dem Fremdenrecht

Als eine untermauernde Argumentationsquelle kann das aktuelle Fremdenrecht bzw. die Richtung, in die es sich entwickelt, betrachtet werden. Änderungen im Staatsbürgerschaftsgesetz passieren zumeist analog zu Änderungen im Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz.

Zum einen kritisieren WissenschaftlerInnen, dass dadurch manch Staatsbürgerschaftsspezifisches öffentlich zur Gänze untergegangen sei (siehe Kapitel 5.2.2.1), zum anderen legitimiert sich die Politik genau an diesem Punkt mit dem Argument, das Staatsbürgerschaftsgesetz müsse der harmonischen Gesetzeslage wegen an das Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz angeglichen werden.

Begründet wurde es eigentlich immer in erster Linie damit, dass das Niederlassungsrecht so und so verändert wird und deswegen- dass man da einfach gleich zieht. [...] Wie gesagt, die Erläuterungen sind die Begründungen eigentlich warum man das Gesetz so macht. [...] Aber unmittelbar politisch lässt sich da- lassen sich da LegistInnen nicht in die Karten schauen als Gesetzgeber. (IP3 00:52:04)

Bei den aller letzten Änderungen, da gab es überhaupt keine politische Diskussion, weil das war eine rein amtliche, also behördeninterne Anpassung der Staatsbürgerschaftsgesetzgebung an, an das NAG. (..) Also mit den Anhebungen der Sprachgrenzen vor allem [...] (IP1 01:09:49)

Mathias Vogl, Leiter der Sektion III/Recht im Innenministerium positioniert im 2. Österreichischen Migrations- und Integrationsbericht (2007) das Staatsbürgerschaftsrecht als „logische[n] Schlusspunkt der Änderungen in einem in sich verzahnten Gesamtsystem, insbesondere unter Berücksichtigung der Systematik des NAG“ (Vogl 2007: 38).

Das Interessante an dieser Vorgehensweise ist ihre Selbstreferentialität. Denn das NAG ist kein Naturphänomen, sondern ein im selben Ministerium wie das Staatsbürgerschaftsrecht entworfenes Gesetz. „Die Referenzen nehmen Bezug eigentlich wieder auf etwas, was das Ministerium selber geschrieben hat.“ (IP3 00:53:18) Die ExpertInnen aus der Praxis (IP3, IP8) betrachten das Staatsbürgerschaftsrecht also nüchtern auch als Teil der inneren Logik des Fremdenrechtssystems.

„Wenn man heute die Einwanderung und die rechtliche (.) Integration verschärft, heißt das natürlich in irgendeiner Form auch, dass man Staatsbürgerschaft nicht liberalisieren wird.“ (IP8 00:05:27)

Auch die offizielle Einschätzung der *Migration Policy Group* auf der MIPEX-Website über die Gründe für die abermaligen Restriktionen im Staatsbürgerschaftsrecht bei der Novelle 2009 gibt das Angleichen an das NAG wieder: „2009 Nationality Law reforms added the same income requirement for naturalisation as for family reunion. **The thinking was simply that the Settlement and Residence Act had changed.**“ (MIPEX 2013a, Hervorhebung der Verf.)

5.3.4. Konformität mit EU-Trend zu rechtlichen Restriktionen

Die ExpertInnen sind sich nicht ganz einig, was die Aufnahme internationaler Trends in das österreichische Staatsbürgerschaftsrecht anbelangt.

Man orientiert sich, was restriktive Regelungen und hohe Anforderungen betrifft, grundsätzlich gerne an internationalen Entwicklungen, wie etwa dem Trend zu Sprachprüfungen und Landeskundetests⁴⁰. Bei Liberalisierungen, etwa hinsichtlich Doppelstaatsbürgerschaften, verhält man sich zurückhaltender. (vgl. IP7 01:06:49; IP9 00:49:34) IP7 vermutet einen regen zwischenstaatlichen Austausch. Es sei in solchen Bereichen üblich, sich länderübergreifend Ideen zu holen. Die Form der Umsetzung habe am Ende aber immer einen „sehr nationalen Touch“, in Österreich sei sie eben „sehr österreichisch“ (IP7 01:07:02). Einem anderen Experten nach fehlt dem Innenministerium hingegen „jegliche Orientierung in Hinblick auf internationale Vergleichbarkeit“ (IP6 00:51:17). Dabei sei eingeräumt, dass in Summe betrachtet der nationale Kontext in Österreich jedenfalls eine ungleich größere Rolle für die politischen Entscheidungsträger zu spielen scheint als der supranationale.

5.4. Die Rolle von Wissen und ExpertInnen in der Einbürgerungspolitik

In den vorangegangenen Kapiteln hat sich bereits herauskristallisiert, dass ForscherInnen und praktische ExpertInnen nur sehr peripher als Akteure in der österreichischen Einbürgerungspolitik auftreten und sachlich fundierte Wissensinhalte nicht mit politischen Interessen konkurrieren können. Dennoch wendet sich dieser Abschnitt der Frage nach dem Umgang mit existierenden Wissensinhalten, Expertisen und Studien zu, um die existierenden nationalen und internationalen Wissensbeiträge einsichtig zu machen, Dynamiken dahinter zu erhellen und zu ergründen *weshalb* sie in der politischen Realität keinen sehr hohen Stellenwert haben.

Ein Experte empfindet es als allgemeine Charakteristik der österreichischen Politik,

dass Dinge relativ wenig rational diskutiert werden und relativ wenig wissenschaftlich. Und selbst wenn es Empirie gibt, die das Gegenteil beweist, ist es der Gesetzgebung, der Vollziehung, vollkommen egal in vieler Hinsicht. [...] Ich würde sagen, dass es insgesamt so zu sehen ist, dass nicht großartig beachtet wird, was es da an Wissen gibt. (IP7 00:25:58)

Damit handelt es sich bei der Einbürgerungsfrage also nicht um einen exklusiven Bereich, in dem eine Ignoranz gegenüber sachlichen Argumenten an den Tag gelegt wird, sondern um eines von mehreren Politikfeldern, in denen dies der Fall sein dürfte.

⁴⁰ Wie bereits in Kapitel 3.3 angesprochen wurden im Jahr 2004 die *Gemeinsamen Grundprinzipien* (GGP) der Europäischen Union vom Rat für Justiz und Inneres verabschiedet. Diese Maßnahmen zu Sprach- und Landeskundeprüfungen entsprechen dem GGP 4. (vgl. Europäische Kommission 2014)

Eine große Schwierigkeit besteht laut Experten aus allen drei Bereichen (IP1, IP3, IP4) oftmals darin, die Wissensherkunft zu rekonstruieren. Auch wenn es selten bis nie eine direkte gesetzliche Spiegelung eines wissenschaftlichen Vorschlags gibt, so besteht immerhin die Möglichkeit, Einfluss auf die Debatte zu nehmen, indem man Medienpräsenz hat oder Parteien Positionen aufgreifen. Doch ein konkreter Wissensgebrauch geht nicht aus den Erläuterungen zu Gesetzesexten hervor. Das BMI „ist eine Blackbox diesbezüglich“ (IP3 01:22:59). Im Ministerium selbst stellt man fest, dass die ursprüngliche Wissensherkunft und Wissenseinbringung meist nicht konkret zurück verfolgt werden kann⁴¹. Oft sei ein Standpunkt bereits in eine politische Meinung übersetzt und wird von einer Partei transportiert, der ursprünglich von einer NPO oder einem Wissenschaftler stammt. (vgl. IP4.2 00:22:53)

5.4.1. Wissensbestände zu konkreten einbürgerungspolitischen Kontroversen

Zwei Denkschulen: Einbürgerung als Ausgangs- oder Endpunkt von Integration?

Eine der vorrangigen Kontroversen zwischen dem administrativ-politischen System auf der einen und der Sozialwissenschaft, Zivilgesellschaft, Stadt Wien und den Grünen auf der anderen Seite betrifft die Grundsatzfrage, ob es sich beim Akt der Einbürgerung um den Ausgangs- oder Endpunkt für erfolgreiche Integration handelt. KritikerInnen der „Endpunkt-Denkschule“ (IP1, IP3, IP5, IP5.2, IP6, IP7, IP9) attestieren dem politischen System – sprich den Regierungsparteien und deren „Exekutivorgan“, dem Innenministerium – ein fehlendes Bewusstsein für den inkludierenden Charakter der Einbürgerung bzw. für die damit verbundene rechtliche Gleichstellung als essentielles Integrationsmoment:

Es wird ja seit Jahren behauptet von beiden Regierungsparteien, die Einbürgerung würde den *Schlusspunkt* des Integrationsprozesses stellen. Was ein Blödsinn ist. Ahm, ich würde viel mehr sagen: einen Meilenstein, im- also *wenn* man es schon Integrationsprozess nennt. Also ein wichtiger Meilenstein, aber sicher nicht der Abschluss. Ah und *weil* das Bewusstsein so im Argen liegt, ah, wird Einbürgerung als ah als *Belohnung* gedacht und diskutiert. Also, da hat sich jemand sehr angestrengt, war schön brav und wir belohnen den. [...] Entsprechend ist das inhaltliche Niveau der Debatten leider auch. (IP9 00:05:35)

Einbürgerung als *Integrationsmittel* begreifen neben SozialwissenschaftlerInnen und NPOs die Stadt Wien bzw. die MA17 (vgl. IP1 00:03:51; IP5 00:25:25, 00:30:18), welche eine Loslösung von

⁴¹ Auch TheoretikerInnen, die den *instrumentalistischen Ansatz* zur Wissensverwendung kritisieren, erklären, dass die Wissensabsorption von Organisationen nicht in der direkten Weise erfolge, wie der Ansatz nahelegt. Boswell erwähnt den Ansatz Carol Weiss' (1979), die den Prozess der graduellen und oft subtilen Einwirkung von Wissen auf die Politik durch die Veränderung von Hintergrundwissen und Problemkonzeptionierung als „*enlightenment function of knowledge*“ (Boswell 2009: 5) bezeichnete. (ebd.) Diesem Modell nach weisen WissenschaftlerInnen jegliche Verantwortung über den Transfer ihrer Wissensinhalte in die politische Praxis von sich. Das sei die Aufgabe der PolitikerInnen. (Hoppe 2005: 209) „[P]oliticians and policymakers never quite understand the how and why of the new scientific knowledge which infiltrates their thoughts and decisions. In that sense, science is crucial for progress!“ (ebd.)

diesem Paradigma immer wieder forciert hatte, und als einzige Parlamentspartei die Grünen, welche mit diesem offiziellen Standpunkt jedoch kein Gehör geschweige denn Anklang finden. (vgl. IP6 00:22:11) Dass die Position der Politik in dem Fall jene ist, dass Einbürgerung als Schlusspunkt der Integration betrachtet wird, wird laut Experten nicht wissenschaftlich oder anderweitig begründet. Es ist eine politisch motivierte Ansicht, die als indiskutabile Tatsache dargestellt wird, womit sich jeglicher Argumentationsbedarf erübrigkt. (vgl. IP3 00:58:54) Hier ein Beispiel aus den Medien: „Die Staatsbürgerschaft steht am Ende der erfolgreichen Integration“, sagt Rauch⁴². „Ohne Integration gibt es eben keine Staatsbürgerschaft.“ (derstandard.at 2005)

Der fehlende Wille zum Umdenken könnte laut IP5.2 mit der nach wie vor geringen Kenntnis dessen, „was sozusagen alles am Staatsbürgerschaftsrecht hängt“ (IP5.2 00:05:50), zu tun haben. Nichtsdestotrotz werden KritikerInnen aus Theorie und Praxis nicht müde, zu betonen, dass Einbürgerung als Mittel für Integration umdefiniert werden müsse. Diese grundlegende Perspektive werde wie ein Mantra reproduziert. (vgl. IP5.2 00:52:05)

Rainer Bauböck weist beim *Fachgespräch Staatsbürgerschaft*⁴³ auf die integrationsfördernde Wirkung der Staatsbürgerschaftsverleihung hin. Für ihn ist belegt, dass die Einbürgerung als Instrument im Integrationsprozess und nicht als dessen Schlusspunkt begriffen werden sollte.⁴⁴

Wird das BMI von Experten auch eindeutig als Anhänger der Endpunkt-Ideologie wahrgenommen, so legt man sich auf Ministeriumsseite selbst im Interview auf keine Denkschule fest, sondern schildert anstelle dessen das vorhandene Spannungsfeld:

Manche sagen: Staatsbürgerschaft ist der Abschluss einer gelungenen Integration. Manche sagen, Staatsbürgerschaft ist auch ein Schritt, um zu einer gelungenen Integration hin zu kommen. Das sind unterschiedliche Zugänge. Ich möchte keinen favorisieren. Beide haben etwas in sich, was attraktiv ist, wo wo Einiges stimmt. Ahm, da kann man überall Vor- und Nachteile auflisten. (IP4 00:49:09)

Das Wahlrecht und die demokratiepolitische Frage

Am zweithäufigsten hinter der Staatsbürgerschaftsprüfung werden als thematische Konfliktfelder das Wahlrecht und damit verbundene demokratietheoretische Überlegungen von den Interviewten genannt⁴⁵. Ein Großteil der ExpertInnen (IP3, IP5.2, IP6, IP7, IP8, IP9) äußert Sorge darüber, was die demokratiepolitische Lage aufgrund des restriktiven Gesetzes anbelangt.

Das ÖsterreicherInnen-Sein wurde seit den 1990ern zunehmend als Art Mitgliedschaft in einem „geschlossenen Klub“ (IP9 00:33:05) konstruiert, zu dem nur jene, die es „wert sind“ (ebd.),

⁴² Johannes Rauch (ÖVP) war zum Zeitpunkt der Novelle 2006 Pressesprecher des Innenministeriums.

⁴³ Das *Fachgespräch Staatsbürgerschaft* wurde als Beispiel für eine der raren Zusammenkünfte unterschiedlichster Akteure in Kapitel 5.2.2.3 behandelt.

⁴⁴ vgl. Audioaufnahme des Referats von Prof. Bauböck beim *Fachgespräch Staatsbürgerschaft*, Zeitmarke 00:00:50.

⁴⁵ Obgleich das Thema Staatsbürgerschaftsprüfung in den Interviews die häufigsten Nennungen aufweist, wird das Thema Wahlrecht hier vorangestellt, da es einen direkteren Bezug zu dem vorangegangenen Absatz über die Frage der Festschreibung als Instrument oder Endpunkt des Integrationsprozesses aufweist.

zugelassen sind. IP9 befindet einen solchen Klub als mit einer offenen, modernen Gesellschaft unvereinbar bzw. sei dies dem Demokratiegedanken „diametral entgegengesetzt“ (ebd.) und bringe daher auf Dauer ein ernstes Demokratiedefizit mit sich. (vgl. ebd.) In Anspielung auf die Staatsbürgerschaftsprüfung äußert sich ein Experte wie folgt:

Ich meine, wie zynisch ist es, wenn jemand, weiß nicht was, fünfzehn Jahre warten muss bis er die Staatsbürgerschaft bekommt und dann muss er bei einem Kreuzerltest ankreuzen: Österreich ist eine Monarchie, eine Demokratische Republik, ah (.) wie zynisch ist das für jemanden, der Jahrzehnte lang vom Wahlrecht ausgeschlossen wird, anzukreuzen: Österreich ist eine Demokratische Republik. (IP7 01:00:23)

Es wird Betroffenheit darüber geäußert, dass in Wien laut den Monitoringzahlen ein nicht unerheblicher Teil der theoretisch wahlberechtigten Bevölkerung nicht wählen darf. (vgl. IP8 00:29:56) Laut Zahlen des *2. Wiener Integrations- und Diversitätsmonitoring* aus dem Jahr 2011 sind 21% der Wiener Bevölkerung ausländische Staatsangehörige und damit nicht wahlberechtigt. Zu Beginn des Jahres 2011 zählte Wien 1.714.142 EinwohnerInnen. (vgl. MA17 2012: 4) Im restlichen Österreich ist die Zahl der von Wahlen exkludierten Wohnbevölkerung nicht so hoch, dennoch sei insgesamt ein demokratiepolitisches Problem gegeben. (vgl. IP8 00:29:56) Der Anteil an nicht wahlberechtigter Wohnbevölkerung steigt zudem rasch. (vgl. IP3 01:25:39)

Und alle anderen [außer Personen aus elitären Schichten] sollen- sollen die Staatsbürgerschaft *nicht* bekommen, was natürlich den großen Gedankenfehler hat: diese Leute leben ja trotzdem da. Und langsam wird es zum Demokratieproblem, wenn eben so große Teile der Bevölkerung von Mitsprache abgeschnitten sind, äh, und aber trotzdem da leben, ja, und wahrscheinlich ihr Leben lang da leben werden. (IP9 00:30:12, Hervorhebung resultiert aus Betonung im Interview)

Dass diese Überlegungen wiederum in einen größeren Zusammenhang gestellt und Verquickungen erkannt werden müssen, zeigt die Anmerkung eines Experten auf Verwaltungsebene. All diese Kritik scheitert nämlich, solange die hegemoniale Definition von *Integration* Partizipation nicht als Teil des begrifflichen Konzepts begreift. Solange *Integration* stillschweigend als *Assimilation* gedacht wird, ist das Recht auf Teilhabe an der Gesellschaft nicht vorgesehen. Analog zu diesem Denkkonzept werde auch im NAP durchgängig auf Bringschuld fokussiert und Einbürgerung eben als Schlusspunkt von Integration definiert. (vgl. IP5.2 00:51:17)

Die Staatsbürgerschaftsprüfung

Der von den Interviewten (IP1, IP4, IP5, IP5.2, IP6, IP7, IP9) am häufigsten genannte thematische Brennpunkt betrifft die Staatsbürgerschaftsprüfung, welche seit der Novelle 2006 zur Erlangung des Titels abgelegt werden muss. Die Kritiken beziehen sich zum Einen auf die gesetzliche Verpflichtung zur Ablegung einer solchen Prüfung an sich, zum Anderen auf den Inhalt und dessen Entstehungsprozess.

Ein Experte verortet die Idee zu der Einführung von Einbürgerungstests beim Verein der StaatsbürgerschaftsreferentInnen (vgl. IP1 00:24:48). Trotz ihrer nicht formellen Rolle sei eine diesbezügliche Propagierung aus den Bundesländern – exklusive Wien bzw. exklusive der MA35 – gekommen. (vgl. IP1 00:25:33) Die Verantwortung für die Inhalte und Abwicklungsform der Prüfung liegt beim Innenministerium.

Kritisiert wird von ExpertInnen das implizite Verständnis von Zugehörigkeit zu einer Gesellschaft durch eine gemeinsame Geschichte, welche die Prüflinge „nachlernen“ müssen, was nichts mit einem Bildungsbeitrag, sondern einer Überhöhung des Abstammungsprinzips (*ius sanguinis*) und vermeintlich gemeinsamer Werte zu tun habe. (vgl. IP6 00:48:11) Des Weiteren rankt sich der Konflikt um die Delegierung des Prüfungsinhalts an die Landesarchive, ohne zuvor das Ziel solch eines Tests festgelegt zu haben. (vgl. IP6 00:48:54) Ein rechtswissenschaftlicher Experte hält eine solche Prüfung aus menschenrechtlicher und demokratischer Perspektive für sehr problematisch, da sie eine klare Diskriminierung von bildungsfernen Schichten darstelle. (vgl. IP7 00:59:04)

Auch im Bereich des Einbürgerungstests wurde lange Zeit sämtliche Kritik vernachlässigt. IP6 spricht von „Beharrungstendenzen im Innenministerium [und einem] Nichtakzeptieren von Wissen in dem Feld“ (IP6 00:50:55). Auch hier kommt die Einschätzung des Experten hinsichtlich des Einbürgerungsbereichs als ideologie- anstatt wissensbasiertem Feld zum Ausdruck. (vgl. ebd.) „Und das ist die Tragik, ja. Weil es wäre irrsinnig viel Wissen da, irrsinnig viel Expertise da. Aber die politisch Verantwortlichen wollen sich das nicht aneignen. Auch nicht anhören eigentlich, ja.“ (IP9 01:13:25) IP7 beschreibt, dass das zugehörige Prüfungshandbuch, nachdem Kritik von wissenschaftlicher Seite laut wurde, zwar vom Netz genommen wurde, jedoch „unter der Hand“ nach wie vor mit demselben Inhalt ausgegeben bzw. die Prüfung in derselben Form durchgeführt wird und ergänzt: „Das sagt einfach *alles* über den Umgang mit wissenschaftlicher Kritik, oder?“ (IP7 00:59:04, Hervorhebung resultiert aus Betonung im Interview)

Einer der wissenschaftlichen Experten sieht hingegen sehr wohl eine politische Logik dahinter, warum die mannigfache Kritik an der Prüfung ministeriumsintern keine Beachtung findet: Sie adressiert nicht die Frage, die das politische System stellt. Dass das abgefragte Wissen reines Test-Wissen sei, ist für jemanden, der damit bezweckt, den ZuwanderInnen eine symbolische Leistung abzuverlangen und sich mit dieser Maßnahme daher in Wahrheit an die nationale Mehrheitsbevölkerung richtet, irrelevant.⁴⁶ (vgl. IP1 01:20:36)

⁴⁶ Diese Erkenntnis beruht laut Auskunft des Experten auf einem informellen Gespräch mit der Vertreterin des niederländischen Innenministeriums, welche bei einer EMISCO-Konferenz (*European Muslim Initiative for Social Cohesion*) in Warschau das europaweite Verhalten der Ministerien auf diese Weise explizierte. (vgl. IP1 01:20:36)

Gesetzliche Härten

Für viele ExpertInnen (IP2, IP3, IP5, IP5.2, IP6, IP7, IP8, IP9) betreffen die einschneidenden Restriktionen durch Novellen im Verlauf des Untersuchungszeitraums (1999 bis 2012) die erhöhten Einkommenserfordernisse sowie die sprachlichen und die aufenthaltsrechtlichen Anforderungen. Als weitere gesetzliche Härte wird der Wegfall der unverschuldeten Notlage gesehen.⁴⁷ Die geäußerten Bedenken können als Kritiken an der gesetzlich erwirkten sozialen Exklusion subsumiert werden.

Vor allem die Verschärfungen durch die Novelle 2006 werden als klare Manifestierung einer strategischen Exklusionspolitik kritisiert. Diese erfolge hauptsächlich über dogmatische soziale und sprachliche Anforderungen. Damit in Zusammenhang stehen hohe finanzielle Auflagen, die Auflage des Nichtbezugs von staatlicher Sozialhilfe und penible Einhaltung des durchgehenden Aufenthalts. (vgl. IP9 00:34:38; IP6 00:31:05)

Oder beziehungsweise man hat halt gekoppelt, ah man möchte nur entsprechend Einkommensbesicherte, seit längerer Zeit, die in irgendeiner Form auch die Sprache können, (...) dass die ÖsterreicherInnen werden. So ist halt- offensichtlich stellt sich das Ministerium so vor, so sollen ÖsterreicherInnen sein. (IP8 00:04:50)

Näher auf die einzelnen Punkte einzugehen, würde jedoch den Rahmen der Arbeit sprengen und außerdem zu weit vom eigentlichen Thema des *Umgangs* mit Expertisen wegführen, welches sogleich im folgenden Kapitel wieder aufgegriffen wird.

5.4.2. Das BMI als autonomer Wissensproduzent und Wissensautorität

Also, ich- ich denk' generell [...] sind die behördlichen Experten die zentralen Personen, die- die da, ah, Wissen verwalten und Wissen zur Kenntnis nehmen oder auch nicht zur Kenntnis nehmen, ahm, und alles andere ist Peripherie. (IP1 00:02:46)

Durch den etablierten Umstand, dass das gesamte Thema Einbürgerung beim Innenministerium angesiedelt ist, scheint es auch weitgehend akzeptiert, dass es keine Nachfrage nach Wissen, das außerhalb des Ministeriums entstanden ist, gibt. Sofern eine Begründung überhaupt verlangt wird, gibt das Ministerium selbstreferentielle Wissensverwendung an. Es beruft sich auf das Fremdenrecht, politische Vorgaben, vorhandene Expertise durch juristische ExpertInnen in den Verwaltungsapparaten und nötigenfalls auf den Zugang zu einem ExpertInnenkreis durch die Einrichtung und Angliederung des *Expertenrat für Integration*. Auf diese Weise wurde das BMI erfolgreich zur Wissensautorität.

⁴⁷ Zudem sei bemerkenswert, dass jene restriktiven Regelungen, die bereits vorm Untersuchungszeitraum bestanden – etwa lange Wartefristen und das Verbot von Doppelstaatsbürgerschaften – im Laufe der Novellen seit 2006 beibehalten wurden, es also auch keine Erleichterungen an anderer Stelle gab. (vgl. IP9 00:48:20)

Das BMI sieht sich gegenwärtig selbst als Wissensproduzent und versucht eigene Migrations- und Integrationsforschung zu betreiben, wobei eine Vorliebe für quantitative Daten gegenüber qualitativen Analysen durchklingt, während jedoch nicht klar wird, von welcher Forschungsarbeit konkret die Rede ist:

Und ganz ein wesentlicher Bereich ist auch die- die Forschungstätigkeit. Wir haben uns im Innenministerium auch jetzt verstärkt, ah, Migrations- und Integrationsforschung zugewendet und brauchen da auch dieses Netzwerk hin zur Wissenschaft. [...] In so einem polarisierten emotionalen Thema zählt nur eines im Wesentlichen, wenn man diese Polarisierung zurückdrängen möchte und die Emotion raus nehmen möchte, dann gibt es nur eines, ah: Fakten, Fakten, Fakten. Man muss Fakten generieren, man muss wissenschaftlich, ah, vielleicht in einer sehr verständlichen Sprache, das heißt nicht hochgeschwollen und ausformuliert, sondern sehr klar in der Sprache, aber dennoch im materiellen Substrat und der Faktenlandschaft ganz eindeutig- und die Fakten müssen Bestand haben, das ist wichtig. (IP4 00:26:53, Hervorhebung resultiert aus Betonung im Interview)

Laut Auskunft von Ministeriumsvertretern spielen persönliche Kontakte über informelle Kanäle eine bedeutende Rolle in der Einbringung wissenschaftlicher Expertise, welche in diesem Bereich nicht institutionell abgebildet sei. Der Wunsch nach mehr Institutionalisierung wissenschaftlicher Expertise ist im Ministerium ausdrücklich nicht gegeben, da man die Vorteile informeller Informationsbeschaffungsmöglichkeiten schätzt. (vgl. IP4 00:21:23) Generell laufe in einem Ministerium nicht jeder Prozess in formalisierter Form ab, was aus Ministeriumssicht positiv bewertet wird, da dadurch einer „Überreglementierung“ (ebd.) vorgebeugt werde:

Also wenn man alles versucht abzubilden: Wie ist genau der Workflow? Wie sind die Arbeitsprozesse im Detail? Das kann ah oft nach hinten los gehen und- und lähmt auch die Verwaltung. Weil hin und wieder brauchen wir eine Expertise, in vielen Fällen brauchen wir eine andere Expertise oder man braucht eben keine Expertise, weil die Expertise im Haus ist, weil es ganz klare Dinge sind. Oder weil sie bei den Ländern sind. Es gibt immer wieder andere Informationsträger und Stakeholder in dem Bereich. (ebd.)

Mit dieser Aussage präsentiert sich das Ministerium unter Anderem als Akteur auch in der Wissensproduktion, wenn die „Expertise im Haus“ ist und deklariert auch eine fallweise opportunistische Wissensverwendung. Das Zitat verdeutlicht, dass Expertisen, die über informelle bzw. persönliche Kanäle aus den Ländern kommen, dem Ministerium wertvoll sind. Gleichzeitig drückt es eine Selbstverständlichkeit aus, mit der man sich selbst als zentralen Akteur versteht, bei dem alle Informationen zusammenlaufen.

Der im Vergleich zu anderen Disziplinen stets hervortretende Einfluss der Rechtswissenschaften kann Konjunkturen unterliegen und manch Experte geht davon aus, dass auch diesbezüglich soziale Netzwerke einzelner Beamten – eine im zeitlichen Kontinuum veränderliche Komponente – einen Einfluss darauf haben, welche Expertisen gerade mehr, weniger, oder keine Beachtung finden. (vgl. IP1 00:07:29)

Ministeriumsnahe „Forschung“

Als ministeriumsnahe Forschungsgruppen werden der *Österreichische Integrationsfonds (ÖIF)*, eine momentan ministeriumsintern im Entstehen begriffene Migrations- und

Integrationsforschungseinheit sowie die *Sicherheitsakademie* (.SIAK) des BMI angegeben. (vgl. IP4 00:28:20) „Die Sicherheitsakademie betreibt auch diese Forschungen.“ (ebd.) Daneben werden von Ministeriumsseite als „Forschungsgruppen“, mit denen eine Zusammenarbeit stattfindet, Markt- und Meinungsforschungsinstitute, Statistikinstitute – namentlich die Statistik Austria – und die Universität Wien angegeben. (vgl. IP4 00:28:20)

Der ÖIF – *Österreichischer Integrationsfonds*⁴⁸

Eine wichtige Forschungseinheit sieht das BMI im *Österreichischen Integrationsfonds*, der neben dem Ministerium selbst ein wichtiger Player im Integrationsbereich sei. Während das Ministerium eine strategische und koordinative Funktion inne habe, weise der *ÖIF* seit Jahrzehnten eine „operative Kompetenz“ auf. (vgl. IP4 00:05:37) Eine Verquickung dieser beiden Funktionen klingt durch. Auffallend ist, dass der *ÖIF* als Forschungseinheit erwähnt und im selben Atemzug seine operative Funktion betont wird.

Die .SIAK – Sicherheitsakademie

Die Aus- und Fortbildung hat bei der Exekutive eine langjährige Geschichte. Speziell in den Bereichen der **Polizei- und Sozialwissenschaften** sowie in der Führungs-, Persönlichkeits- und Organisationsentwicklung sehen wir unsere Kernkompetenzen. Praxisnähe und qualitativ hochwertige Inhalte kennzeichnen unsere Bildungsveranstaltungen. (BM.I 2013a, Hervorhebung der Verf.)

Dies ist auf der Homepage der BM.I-Sicherheitsakademie zu lesen. Abgesehen von der interessanten Begriffskombination „Polizei- und Sozialwissenschaften“ (siehe Zitat oben) ist die Einbettung des Forschungsbereichs *Integration und Migration* in die *Sicherheitsakademie* des Ministeriums ein weiteres Indiz für die Berechtigung der Vermutung, welche im Verlauf der Interviews von mehreren ExpertInnen geäußert wurden: nämlich dass diese gesellschaftsrelevanten Themen in der öffentlichen Wahrnehmung als sicherheitspolitische Materie verinnerlicht werden.

Nach Auskunft der Leiterin Katharina Weiss findet aber gegenwärtig ohnehin eine Verschiebung des Forschungsbereichs *Integration & Migration* hin zu dem neuen Akteur *Staatssekretariat für Integration* statt, weshalb keine entsprechenden Projekte mehr in der *Sicherheitsakademie* durchgeführt werden. Vergangene Projekte und Studien wurden kaum jemals publiziert, sondern nur für den „internen Dienstbetrieb“ (O-Ton Weiss 2013) verwendet. Dabei war es unterschiedlich, ob externe ExpertInnen mit den Studien betraut wurden, wie bspw. Markt- und

⁴⁸ Die Gründung des *ÖIF* zusammen durch das UN-Flüchtlingshochkommissariat und das BMI geht auf das Jahr 1960 zurück. 1991 wurde er aus dem BMI ausgegliedert und seit 2002 ist er im Rahmen eines erweiterten Aufgabenspektrums u. A. für die Umsetzung der Integrationsvereinbarung mit zuständig. (vgl. ÖIF 2013a) Die konkrete Verquickung mit dem BMI geht aus dem Webauftritt des Fonds nur verschwommen hervor: „Der Österreichische Integrationsfonds ist als Fonds der Republik Österreich ein starker Partner des Bundesministeriums für Inneres. Wir erbringen umfassende Integrationsdienstleistungen für Migrant/innen, Gesellschaft und Politik.“ (ÖIF 2013b)

Meinungsforschungsinstitute, oder ob das Know-How intern gegeben war. Bei externen Kontaktaufnahmen sieht Weiss informelle Kanäle von hoher Bedeutung, jedoch werden auch oft Institute offiziell angeschrieben. Das Problem, mit dem sich das Ministerium bei der Kontaktaufnahme mit WissenschaftlerInnen oft konfrontiert sieht, ist die fragmentierte Forschungslandschaft, in der Einzelpersonen verstreut arbeiten und oft nur schwer greifbar sind. Von einer Anrufung zivilgesellschaftlicher Akteure ist nicht die Rede. Was jedenfalls konkret den Bereich Staatsbürgerschaft und Einbürgerung anbelangt, so wurden in der *Sicherheitsakademie* weder gegenwärtig noch in der Vergangenheit Forschungen dazu betrieben.⁴⁹ Der Hinweis seitens des Ministeriumsvertreters auf die .SIAK – „Die Sicherheitsakademie betreibt auch diese Forschungen.“ (vgl. IP4 00:28:20) – muss sich also sehr allgemein auf Migrationsforschung, nicht auf Einbürgerung, bezogen haben.

Kein wahrgenommener Wissensbedarf

Die Ablehnung seriöser Forschungsergebnisse wird seitens des BMI mit dem nicht vorhandenen Bedarf nach externen Expertisen und dem Hinweis auf genügend vorhandenes "Ministeriumswissen" argumentiert. Dieses Wissen habe zwar auch seine Berechtigung, nur sei es illusorisch bei weisungsgebundenen Angestellten des Ministeriums davon auszugehen, dass jemals jemand einräumen würde, dass eine Umsetzung nicht der Empfehlung entsprochen habe. (vgl. IP9 00:10:39) Des Weiteren sei auch die starke Komponente der Selbstreferentialität zu berücksichtigen: "Wissen", das im Ministerium diskutiert wird, ist rückbezügliches Wissen und bräuchte dringend die Ergänzung durch "außerministerielle Expertise" (ebd.).

5.4.3. Statistiken statt Studien

Statistische Erhebungen, also quantitative Daten sind die Form von Wissen, die noch am ehesten Beachtung finden. Dies klang bereits im vorangegangenen Kapitel 5.4.2 durch. Die .SIAK, welche vom Ministeriumsvertreter immerhin als wichtige interne Forschungseinheit genannt wurde – auch wenn sich herausstellte, dass zu Einbürgerung und Staatsbürgerschaft dort nichts gemacht wird – benutzt ebenfalls statistische Befunde, wie von Katharina Weiss durch die Nennung der Statistik Austria und Markt- und Meinungsforschungsinstitute als Bereitsteller von Expertisen verdeutlicht wurde⁵⁰.

⁴⁹ Diese Informationen basieren auf einem persönlichen Telefonat, das mit Dr. Katharina Weiss am 29. Sept. 2013 geführt wurde.

⁵⁰ vgl. Telefonat mit Dr. Katharina Weiss vom 29. Sept. 2013

Auch von einem zivilgesellschaftlichen Akteur wird die *Statistik Austria* erwähnt (vgl. IP3 01:12:27), welche etwa für den jährlichen Integrationsbericht *migration & integration – zahlen.daten.indikatoren* die Zahlen liefert. (Siehe dazu Kapitel 5.4.6)

„In erster Linie, würde ich sagen, wird statistisches Wissen schon wahrgenommen von den politischen Verantwortungsträgern und in gewissem Sinne wohl auch wird das einfließen in ihre Positionen.“ (IP3 01:14:41)

5.4.4. Unterschiedliche Relevanzsysteme für „Expertise“

Ein Experte aus dem Bereich der Wissenschaften vertritt die Ansicht, dass Wissen in unserer heutigen Gesellschaft einer „Demokratisierung“ unterliegt. Es gebe „nicht mehr notwendigerweise ein Autoritätsgefälle zwischen wissenschaftlichem Wissen und nicht-wissenschaftlichem Wissen. Das wird einfach nach unterschiedlichen Regeln produziert.“ (IP1 01:19:30) Damit sieht er die Frage nach der Legitimität von Wissen in der heutigen Zeit prinzipiell als problematisches Konstrukt an.

In der Einbürgerungspolitik ist es umso weniger relevant, ob es sich um wissenschaftliche oder praktische Quellen handelt, als in diesem, der administrativ-politischen Sphäre verhafteten, „System“ wissenschaftliche Regeln per se nachrangig sind. Dies ist einer der Punkte, an dem ein Vertreter des Wissenschaftssystems und ein Ministeriumsvertreter, wenn auch mit anderen Worten bzw. Erklärungsmustern, zu einer sehr ähnlichen Conclusio kommen:

Auf der Verwaltungsebene liegt der Ansicht darüber, was als Expertise und wer als ExpertIn gilt, ein anderes Relevanzsystem zugrunde als man es auf der Wissenschaftsebene einsetzen würde. (vgl. IP1 00:27:20) „Da wird eine andere Währung verwendet [...] für Expertise.“ (ebd.) Es ist von unterschiedlichen Wertungs- und Qualifikationssystemen die Rede. Während in der Wissenschaft Methoden und Peer-Reviews die Wissenschaftlichkeit eines ExpertInnenwissens bestätigen, gelten auf Verwaltungsebene diese Qualitätskriterien wesentlich weniger als andere. Dies hat sowohl darauf Auswirkung wer als ExpertIn *für* die Verwaltung als auch als ExpertIn *in* der Verwaltung angesehen wird. (vgl. IP1 00:28:26)

Prägnant formuliert gilt also: „Die Währung Wissenschaftlichkeit ist irrelevant.“ (IP1 01:00:52) Expertise ist Expertise. Es macht für einen Beamten keinen Unterschied, ob das Selbstbild der Person, von der die Inhalte stammen, das einer NPO-Mitarbeiterin oder das eines Wissenschaftlers ist. (vgl. ebd.)

Ministeriumsintern wird bestätigt, dass man keinen prinzipiellen Unterschied zwischen Erfahrungswissen und akademischen Expertisen vornimmt, sondern die Relevanz für sich selbst anlassbezogen – und „orientiert an politischen Realitäten“ (IP4.2 00:25:00) – vergibt. (vgl. ebd.) Die politische Realität sei nun einmal jene, dass jemand, egal ob mit zivilgesellschaftlichem oder

wissenschaftlichem Hintergrund, der ein „entsprechendes politisches Sprachrohr“ (ebd.) insbesondere im parlamentarischen Prozess hat, bessere Chancen auf Einflussnahme habe „als eine Meinung, die quasi *nicht* kommuniziert wird, weil sie niemand hört“ (ebd., Hervorhebung resultiert aus Betonung im Interview).

Ein politischer Experte hingegen mahnt ein, dass wissenschaftliches und praktisches Wissen bzw. deren jeweilige ProduzentInnen nicht einfach gleichgesetzt werden dürfen. Wenn auch häufig Übereinkunft herrscht und vergleichbare Forderungen auszumachen sind, so sind sie doch in ihrer Herangehensweise voneinander zu unterscheiden. Die Wissenschaft befasst sich mit Analysen, Vergleichen und der Ableitung von Policy-Empfehlungen, während die Entstehung zivilgesellschaftlicher Expertisen tendenziell „an der Basis“ passiert, womit der Zugang über konkrete praktische Probleme geformt wird und letzten Endes auch parteiischer einzustufen ist. Deren Forderungen drücken sich im Sinne der KlientInnen aus, wobei sie sich eben oftmals mit jenen der (Sozial)-Wissenschaft decken. (vgl. IP9 00:08:37; IP3 00:15:41)

Die Ministeriumssicht hierzu ist also undifferenzierter als jene des politischen Experten, das heißt es wird weniger prinzipielle Unterscheidung nach der Herkunft von Wissensinhalten gemacht.

Der wissenschaftliche Experte wiederum weist pragmatisch auf die politische Logik hin, in der es auch Sinn machen kann, dass beispielsweise eine Meinungsforschung⁵¹ mehr zählt, als das, was in einer detailreichen wissenschaftlichen Studie zum Effekt einer Maßnahme herausarbeitet wurde. (vgl. IP1 01:24:28) Implizit wird damit zum wiederholten Male ausgedrückt, dass Expertisen für das Ministerium vor allem opportun zu sein haben, egal von wem und woher sie stammen.

Für die Bundesregierung selbst, also auf noch „höherer“ Ebene, gelten bereits die eigenen Behörden als *die* ExpertInnen, wenn es um die Umsetzung gesetzlicher Ideen geht:

Der überwiegende Teil der Gesetzentwürfe und beschlossenen Gesetzesvorlagen stammt von der Bundesregierung. Sie möchte ihr Programm umsetzen und verfügt in den Ministerien über ExpertInnen mit dem Fachwissen für die Ausarbeitung von Gesetzen. Viele Regelungsvorhaben setzen voraus, dass man sich sehr gut mit einem – oft sehr engen – Fachgebiet auskennt und Probleme und Auswirkungen im Detail voraussehen kann. (Parlament Österreich 2013a)

5.4.5. Das Machtgefälle zwischen unterschiedlichen Expertisen

An RechtswissenschaftlerInnen wendet sich das politische System zumindest dann, wenn es a) um verfassungsrechtliche Fragen im Fremdenrecht bzw. bei Novellen geht. (vgl. IP1 00:17:57) Sie werden b) außerdem von der Gesellschaft als Expertenfiguren respektiert (vgl. IP7 01:11:24), weshalb sie auch einen gewissen Legitimationswert für das politische System besitzen. Nicht

⁵¹ Für IP1 sind Meinungsumfragen eine Form von „parteienpolitischer Forschung“ (vgl. IP1 01:26:08).

zuletzt haben c) die allermeisten mit fremdenrechtlicher und einbürgerungsrechtlicher Materie betrauten Angestellten des Innenministeriums rechtswissenschaftlichen Hintergrund. (vgl. IP6 00:24:41; IP1 00:07:29) Die Vorstellung darüber, *was* eine relevante Expertise ist, definiert natürlich in hohem Maße, *wer* als Expertenfigur wahrgenommen und einbezogen wird.

Jedenfalls auf Behördenseite ist ist- sind dann alle diese Diskussionen relativ schnell juristische Detaildiskussionen um den Paragraph eins ah irgendeines Gesetzes. Ahm, und da muss man, da muss man sich relativ profunde- ah, profundes Wissen haben, oder eben einen ganz spezifischen Punkt eben bearbeiten. Um überhaupt einen relevanten Eingang ah, finden zu können. Jetzt ein rein, ahm, ein rein akademisches Wissen ist da sicher, ah, fehl am Platz. Und auch wenn man so sieht wer jetzt so Eingemäß Eingaben macht, dann, dann sind das nicht die politischen Theoretiker, oder, oder so, sondern sind Leute, die auch relativ praxisnahe arbeiten. (IP1 01:18:15)

Sozialwissenschaftliche oder praktische Expertisen üben hingegen keine Inspirationskraft auf die politische Linie aus. (vgl. IP7 00:24:05; IP3 00:15:41) Es sei nicht zu erkennen, dass im gesetzten Recht jemals „Rücksicht auf differenzierte wissenschaftliche Positionen einerseits und zweitens auf differenzierte zivilgesellschaftliche, damit auch oft sozial motivierte, Äußerungen andererseits“ (IP3 00:15:41) genommen worden wäre. (vgl. ebd.)

Zwei Experten (IP2, IP3) konstatieren „Connections“ (IP2 00:38:06) zwischen NPOs und WissenschaftlerInnen, was aber ihre Wirkmächtigkeit nicht entscheidend erhöhe. (vgl. ebd.) Diese spielen sich vor allem auf der informellen Ebene ab, wenn etwa NPO-MitarbeiterInnen wissenschaftliche Studien zu ihrem Bereich lesen oder umgekehrt WissenschaftlerInnen Informationen von Personen in Beratungseinrichtungen erhalten. (vgl. IP3 01:18:00) Formelle und institutionalisierte Vernetzung zwischen NPOs und Wissenschaft gibt es im Staatsbürgerschaftsbereich hingegen kaum. IP3 denkt, dass durch groß angelegte Kooperationen eine zusätzliche Legitimität der Wissensbestände erreicht werden könnte und die Argumentationen für die politischen Verantwortungsträger weniger leicht zu umgehen wären. Angesichts des auch in wissenschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Kreisen wenig ausgeprägten Dialogs zeichnen sich aber keine Entwicklungen solcher Art ab. (vgl. IP3 01:17:20)

5.4.6. Nationale Studien

Die Suche nach nationalen Studien, die zum Bereich Staatsbürgerschaft & Einbürgerung durchgeführt und/oder in Auftrag gegeben werden, bleibt im österreichischen Kontext relativ unergiebig. Generell passiert es in Österreich sehr selten, dass wissenschaftliche Studien im Vorfeld einer Gesetzesänderung in Auftrag gegeben werden, um Optionen zu explorieren. Es gab laut einem Experten einige wenige Fälle im Bereich der Sozialpolitik, wo dies geschah. (vgl. IP1 00:14:02) Im Bereich der Migrationspolitik fällt den ExpertInnen kein Beispiel für eine solche Auftragsexpertise ein: „Die werden schon intern im Haus ausgearbeitet und das ist jetzt bei Staatsbürgerschaftspolitik nicht anders.“ (ebd.)

Jahrbuch migration & integration – zahlen.daten.indikatoren

Seit wenigen Jahren erscheint in Österreich das Büchlein *migration & integration – zahlen.daten.indikatoren*, auf welches zwei Interviewpartner (vgl. IP1 01:26:08; IP3 01:09:53) hinweisen. Es handelt sich dabei nicht um eine eigenständige Studie, sondern mehr oder weniger um eine Aufbereitung statistischer Erhebungen der *Statistik Austria*.⁵²

Nachdem Einbürgerung darin vorkommt, scheint es also offiziell doch ein „Thema der Integration“ zu sein. Dies widerspricht Aussagen, die laut IP6 aus dem Staatssekretariat für Integration kamen, wonach Einbürgerung kein Thema der Integration sondern eines des Innenministeriums sei⁵³. Gegliedert ist das Jahrbuch nach „Handlungsfeldern und Integrationsindikatoren“, wobei das Thema Einbürgerung (neben dem Thema Eheschließungen) als „soziale und identifikatorische Dimension“ (Statistik Austria 2011: 14) ausgewiesen wird. Zu lesen ist dort: „Schließlich ist als ein Indikator für eine identifikatorische Dimension der Anteil der Einbürgerungen im Verhältnis zur Zahl der Anspruchsberechtigten zu verwenden, auch wenn dabei die rechtlichen Rahmenbedingungen eine Rolle spielen.“ (Statistik Austria 2011: 14)

Implizit vermittelt diese Passage die Perspektive auf Integration als Bringschuld der zugewanderten Personen und auf Einbürgerung als Beweiserbringung für die Identifikationswilligkeit mit dem Staat Österreich. Die Erwähnung, dass dabei die rechtlichen Gegebenheiten *auch* eine Rolle spielen, verschleiert deren basale Einflusskraft auf Einbürgerungsmöglichkeiten und damit Einbürgerungsbestrebungen.

Dem Thema Einbürgerung widmen sich Seite 82 und 83, wobei nüchterne Zahlen die österreichische Einbürgerungsentwicklung seit 1946 bis 2010 erzählen und dabei auf Einbürgerungen nach Herkunftsstaaten, Alter und Rechtsgrund fokussieren. (vgl. Statistik Austria 2011: 82f) Es erfolgt im Bericht selbst keine kritische Diskussion über die Gründe und Bedeutung dieser Zahlen.

5.4.7. Internationale Studien

Die im Folgenden angeführten Studien wurden bereits in der Einleitung (Kapitel 1) als Beiträge zum aktuellen Forschungsstand erwähnt. An dieser Stelle soll nun der politische Umgang mit diesen Wissensquellen näher betrachtet werden.

⁵² Der Bericht wird von der *Statistik Austria* und der *Kommission für Migrations- und Integrationsforschung* der *Österreichischen Akademie der Wissenschaften* erstellt und durch den *Europäischen Integrationsfond* und das BMI finanziert. (vgl. Statistik Austria 2011: 1) Im Vorwort bezeichnet ihn der Staatssekretär für Integration, Sebastian Kurz, als integralen Bestandteil des ersten Integrationsberichts und damit als Teil eines umfassenden Integrationsmonitorings bzw. als Entscheidungsgrundlage für Integrationspolitik. (vgl. Statistik Austria 2011: 2)

⁵³ vgl. dazu Zitat IP6 (IP6 00:18:34) in Kapitel 5.2.1.1

Während sich das Förderwesen auf EU-Ebene dahingehend geändert hat, dass auf Ebene der Projektstruktur Partnerschaften zwischen Wissenschaft, NGOs, und administrativ-politischen Akteuren oft zwingende Voraussetzung für eine Vergabe sind und sich dadurch neue Akteurskonstellationen erst formiert haben (vgl. IP5.2 01:02:51), lässt dies keine Rückschlüsse auf vermehrten Einbezug der auf EU-Ebene entstandenen Studienergebnisse zu.

International etablierte Studien wie etwa *EUDO Citizenship* oder auch der *MIPEX* bilden für die österreichische Einbürgerungspolitik, soweit sich dies zurückverfolgen ließ, keine Bezugsquellen. Von Seiten des Ministeriumsvertreters wird auf die Frage im Interview hinauf keine einzige Forschung benannt, welche in staatsbürgerschaftspolitischen Überlegungen je eine Rolle gespielt hätte. Eine allgemeine Aussage zu internationalen Studien lautet folgendermaßen:

Ich kann sie Ihnen nicht nennen, wie die heißen, ja, weil die jedes Monat einen anderen Namen haben. Gewisse kommen mit einer Regelmäßigkeit, ah, ja, da muss ich zwei Dinge sagen: Zum Einen teilen wir nicht *immer* die Einschätzung jener, die die Studie gemacht haben. Wo wir einfach sagen: dieser Vergleich, ah, hinkt nicht, sondern ist wirklich gelähmt. Der ist einfach nicht zulässig. Und dort wo wir selbst auch in Abstimmung mit- mit Dritten zur Überzeugung kommen, dass was dran ist, dann nehmen wir es natürlich ernst. Das *ist so*, wenn man wenn man ein Mindestmaß an Ratio hat, dann nimmt man diese Dinge ernst. Aber ich muss oft sagen, in- in- in manchen Studien können wir das einfach nicht nachvollziehen. Da ah sehen wir- kommen wir zu einem anderen Ergebnis. (IP4 00:54:03)
[...] Uns ist teilweise auch nicht *nachvollziehbar*, wie die zu dem *kommen*. [...] Das kann zum Einen schlecht recherchiert sein oder man spricht mit allen, aber nicht mit uns. (IP4 00:55:16)

Aus Sicht des BMI-Vertreters findet also doch ein Betrachtungsprozess externer Forschung statt, nur geht man sehr häufig nicht mit den Ergebnissen konform. Man empfindet die publizierten Expertisen eher als Angriff denn als verwertbares Material zur Erhöhung der politischen Qualität.

EUDO Citizenship, MIPEX, NATAC, INTEC⁵⁴

Als aktuelle Forschung auf Europaebene wird von drei Experten (IP6, IP7, IP8) die vergleichende Studie *EUDO Citizenship* genannt. IP7 schätzt die fabelhaften Datenbanken zu nationalen Staatsbürgerschaftsrechten und verwandten Themen, die von diesem Exzellenz-Netzwerk zur Verfügung gestellt werden. (vgl. IP7 01:13:19) Ein politischer Einfluss wird hingegen von keinem Interviewpartner gesehen. Das Spezielle an der Studie ist, dass sie sich nicht ausschließlich mit der rechtlichen Komponente und Gesetzestexten befasst, sondern auch beispielsweise damit, ob es Kampagnen gibt, wie leicht die Staatsbürgerschaft zugänglich ist, welche Anreize ein Staat dafür schafft, sich einbürgern zu lassen, etc. Auf europäischer Ebene werden die Ergebnisse von einem Zusammenschluss aus WissenschaftlerInnen akkumuliert und verglichen, um im Anschluss als Diskussionsgrundlage an die Nationalstaaten zurück gespielt zu werden. (vgl. IP8 00:14:43) Diese Forschung wird zwar exklusiv von der Wissenschaft betrieben, verfolgt aber einen dialogischen

⁵⁴ Die folgenden Studien wurden bereits in der Eileitung als Beispiele für aktuelle sozialwissenschaftliche Forschung genannt, weswegen an dieser Stelle keine nähere inhaltliche Beschreibung mehr erfolgt. Vgl. dazu Kapitel 1.

Ansatz. Demnach sollen die Ergebnisse im Rahmen von *national dialogues* sowohl mit NPOs als auch VertreterInnen des politischen Systems diskutiert werden. (vgl. IP8 00:16:05; 00:16:39)

Innerhalb der integrationspolitischen Szene Österreichs ist der *MIPEX* ein klingender Name. Erwähnung findet er in sechs Interviews (IP1, IP3, IP5, IP6, IP7, IP8). Zwei ExpertInnen (IP5, IP6) führen den *MIPEX* als bezeichnendes Beispiel für die hiesige Nicht-Beachtung internationaler Reflektion der österreichischen Einbürgerungspolitik an. Als Österreich im ersten *MIPEX*, welcher 2004 publiziert wurde, bei der Messgröße *Staatsbürgerschaft* als eines der restriktivsten Länder abschnitt, zeigte sich das hiesige politische System unbeeindruckt: „Das kratzt eigentlich niemanden, ja.“ (IP5 01:15:19) Der damalige Innenminister Günther Platter tat gar Zufriedenheit damit kund, dass „der strenge österreichische Weg“ in der Studie eine Bestätigung fand. (vgl. IP6 00:20:17) Diese offizielle Reaktion des höchsten Vertreters des Innenministerium im Rahmen der Präsentation des *MIPEX* in Österreich und das anschließende Ausbleiben jeglicher weiterer Reaktionen von dieser Seite interpretiert IP6 als Signal für die nicht vorhandene Bereitschaft, mit sich diskutieren zu lassen. (vgl. IP6 00:21:23; 00:21:33)

Eine umfangreiche, seriöse Forschung, die an der *Österreichischen Akademie der Wissenschaften* (*ÖAW*) unter der Leitung von Rainer Bauböck Mitte der Nuller-Jahre betrieben wurde, war das *NATAC*-Projekt. Dieses Projekt „mit österreichischem Hintergrund“ wurde von Auskunftspersonen zwar als beachtenswerte Studie genannt (IP1; IP6), jedoch war keine Rede davon, dass sie auf die österreichische Einbürgerungspolitik in irgendeiner Form Einfluss genommen hätte. (vgl. IP6 00:05:01) IP6 bezeichnet diese in der wissenschaftlichen Sphäre erarbeitete Forschung als „eine andere Welt“ (IP6 00:21:52). Auf die Zusendung des Berichts an das BMI folgte keine Reaktion, obwohl das internationale Projekt in Österreich koordiniert wurde.⁵⁵

INTEC war eine Studie aus dem Jahr 2010, die spannende Resultate über die Relevanz von Integrations- und Sprachtests für den Staatsbürgerschaftserwerb produzierte. Sie hätte auch für die Behörden diskussionsanregend wirken können, wurde aber in Österreich nicht weiter zur Kenntnis genommen (vgl. IP1 01:10:56), wenngleich am 26. 11. 2010 ein Workshop stattfand, in dessen Rahmen die Ergebnisse zwischen politischen EntscheidungsträgerInnen, WissenschaftlerInnen und PraktikerInnen diskutiert wurden. (vgl. Boltzmann Institut für Menschenrechte 2013) Doch darüber hinaus geschah keine weitere Auseinandersetzung.

⁵⁵ Diese Information basiert auf einem persönlichen Telefonat, das mit Dr. Wiebke Sievers, wissenschaftliche Mitarbeiterin an der *ÖAW* und *NATAC*-Mitarbeiterin, am 7. Okt. 2013 geführt wurde.

Unreflektierter Umgang mit internationaler Kritik

ExpertInnen (IP5.2, IP6, IP8) führen die Ignoranz internationaler Kritik, wie sie in diesem Kapitel über internationale Studien anhand praktischer Beispiele ersichtlich wurde, u. A. auf eine fehlende Kritik-Kultur in Österreich und wenig Selbstreflexionsvermögen zurück. (vgl. IP5 01:17:39; IP5.2 01:17:52) IP6 hält diesen Usus *nicht* zu reflektieren und *keine* wissenschaftlichen Argumente in dem Feld mit einzubeziehen für ein Spezifikum Österreichs. (vgl. IP6 01:00:44)

Es werden keine anderen Länder als Vergleichsobjekte herangezogen, nicht beobachtet, was an anderen Orten (nicht) funktioniert, keine Gutachten erstellt, keine Definitionen festgelegt, was von einem zukünftigen Staatsbürger/ einer zukünftigen Staatsbürgerin zu erwarten sei⁵⁶. (vgl. IP6 01:00:44; IP8 00:01:13) Es fehlt jegliche Motivation aus internationalen Best-practice-Beispielen zu lernen: „[...] erst mal was zu evaluieren, bevor irgend was Neues gemacht wird. Aber das hat ja hier auch keine Tradition.“ (IP5.2 01:16:42)

Die EU-Ebene ist kein relevanter Referenzrahmen

Der radikale Rückgang der Einbürgerungsquoten Österreichs fiel zwar auf und wurde auch diskutiert, doch die Inhalte blieben auch auf Europaebene in einem Wissenschaftskreis verhaftet. Die Diskussionen flossen in die nationalstaatlich orientierte Politik hierzulande nicht ein. (vgl. IP6 00:00:23, Transkript Teil 2)

Dass Kritik auf europäischer Ebene bei den politisch Verantwortlichen in Österreich nicht rezipiert wurde, liegt laut Interviewpartner IP6 daran, dass man innerhalb der nationalen Grenzen mit dieser „restriktiven Symbolpolitik“, wonach die Staatsbürgerschaft ein nicht leichtfertig herzugebendes Gut sei, sehr gut ankomme und für die Verwaltungsjuristen im Innenministerium „das was irgendwelche Wissenschaftler da irgendwo in der EU sagen als Referenzrahmen völlig irrelevant“ (IP6 00:22:11) sei. Wählerstimmen sind bekanntermaßen nur im Inland erhältlich.

⁵⁶ IP6 würde, wäre er als Policy-Berater tätig, die Abhaltung eines Hearings im Parlament vorschlagen, um die Vorstellungen der Parteien und ExpertInnen einzuhören und sich dann ausreichend Zeit geben, um die Ergebnisse und weitere Recherchen zu fundieren. Dass nichts in der Art geschehe und auch die aktuelle Debatte rund um die Entwicklung von Werte- anstatt Wissenstests ohne Einbezug der kritischen Fachwissenschaft geschehe, liefern Grund zur Annahme, dass weiterhin ohne Wissenskonsultation gearbeitet werden wird. (vgl. IP6 01:00:44)

6. Analyse: Zum (Nicht-)Gebrauch von Wissen in der Einbürgerungspolitik

Im Analyseteil möchte ich nun den theoretischen Rahmen nach Boswell, der in Kapitel 2.3 expliziert wurde, auf den Fall des österreichischen Bundesministerium für Inneres anwenden, welches, wie sich im vorangegangenen Kapitel herausstellte, eine gestalterische Monopolstellung im Politikfeld Einbürgerung inne hat. Aufgrund dieses Ergebnisses der empirischen Forschung erscheint es sinnvoll und stringent, das Innenministerium auch als Hauptakteur des administrativ-politischen Systems im Bereich der Wissensverwendung zu platzieren und zu diesem Zwecke als *administrative Organisation* heraus zu lösen. Als zentraler und dominanter Akteur ist es in der Position, Gebrauch von Wissen zu machen bzw. über die Art des Gebrauchs und die damit einhergehende politische Funktion, die dem Wissen zukommt, zu entscheiden. Letztendlich ist es für die einbürgerungspolitische Entwicklung und damit das gesamte Politikfeld am entscheidendsten wie sich im Speziellen das BMI diesbezüglich verhält. Das restliche politische System wird als deren nahestehende Umwelt bzw. relevante *policy community* definiert. Nichtsdestotrotz ist der Umgang mit Wissen durch das BMI in vielen Punkten ausweitbar auf das politisch-administrative System als Ganzes, zumal die Grenzen im Bereich der Ressortspitze fließend werden.

***Politikfeld-, Umwelt- und Organisationsmerkmale* als Konditionen für den Wissensgebrauch**

So wie bereits im Theorie-Kapitel dargelegt wurde, entscheidet sich anhand der Parameter *Politikfeld-, Umwelt- und Organisationsmerkmale* mit hoher Wahrscheinlichkeit, welcher Umgang mit den zur Verfügung stehenden Expertisen von Seiten einer politischen bzw. administrativen Organisation betrieben wird. Weitere Indikatoren, welche die Wahl des Wissensgebrauchs bestimmen, finden sich im *institutionellen Arrangement*, also dem Verhältnis der Organisation zur betreffenden ExpertInnen-Sphäre.

Politikfeld- und Umweltmerkmale

Während das BMI einen stabilen Organisations-Rahmen genießt, ist das Immigrations- und Integrationspolitikfeld in Österreich im Allgemeinen ein umkämpftes Terrain, auf dem politische Akteure ihre Praktiken zu legitimieren suchen. Grundsätzlich ist der Fremdenrechtsbereich geprägt von einem rechten Diskurs, der die österreichische Gesellschaft seit den 1990ern zusehends durchdringt. Speziell beim Politikfeld Einbürgerung herrscht wenig Druck seitens der dem BMI nahestehenden Umwelt bzw. *policy community* (MinisterIn, Regierung, Parlament, Länder) vor, die

gesetzliche Linie auf Basis unabhängigen ExpertInnen-Wissens zu argumentieren. Es handelt sich um ein stabiles Feld, in dem die Exekution der gewünschten Politik, welche per se auf politischen Interessen und nicht auf abgewogenen Expertisen basiert, ausreichend ist.

Die aus Sicht des BMI entferntere *policy community*, also zivilgesellschaftliche und akademische Akteure, haben in der Einbürgerungspolitik eine so marginalisierte Rolle, dass sie keinen relevanten Rechtfertigungsdruck auf das Ministerium auszuüben vermögen. Die europäische Ebene, auf der kritische internationale Studien zu Themen der Einbürgerungspolitik durchgeführt wurden, bilden für das hiesige politische System – und folglich auch das BMI – keinen relevanten Referenzrahmen. Das Politikfeld ist als klassische nationalstaatliche Materie verfestigt, die gegebenenfalls in Form restriktiver Symbolpolitik zur Wählermobilisierung instrumentalisiert werden kann.

Auf dem Gebiet der Einbürgerung entwickelten sich innerhalb des letzten Jahrzehnts zwar einzelne Facetten wie die Staatsbürgerschaftsprüfung und verpflichtende Deutschkenntnisse zu emotional aufgeladenen Themen, die als Schlaglichter wiederkehrend in den Medien auftauchten. Doch der mediale und gesellschaftliche Mainstream befürwortet diese politische Entwicklung, während wissenschaftliche und zivilgesellschaftliche Kritiken kaum (mediale) Durchsetzungskraft haben. Folglich gibt das politische System, dessen wichtigste Umwelt Medien und Öffentlichkeit sind, auch keinen Druck an das Innenministerium weiter, sich eine Legitimationsbasis in Form von unabhängigen Wissensquellen zu verschaffen.

Besteht eine prinzipielle Legitimationsnotwendigkeit des Innenministeriums?

In Hinblick auf *externe* Legitimität als wichtige Dimension der Organisationslogiken nach Boswell besteht für das BMI kaum ein Risiko. Es ist nicht existenziell bedroht, da es als verlängerter Arm der Politik ohnehin deren Vorgaben ausführt und die Zuständigkeiten für Politikfelder zwischen den Ministerien klar verteilt sind. Es besteht also keine Gefahr des Ressourcenstopps oder Entzugs eines Themas, wie etwa der Staatsbürgerschaftsmaterie.

Die österreichischen Ministerien genießen generell stabile Verhältnisse und eine ausreichende demokratische Legitimationsbasis. Sie müssen sich wenig Sorgen machen, in ihrer Gesamtheit in Frage gestellt zu werden. Mit den politischen Materien, die ihnen zugewiesen sind, werden weitreichende Kompetenzen und häufig programmatische Gestaltungshoheit verliehen. Es herrscht in der Bevölkerung eine breite Akzeptanz des Umstands vor, dass Ministerien dominante Akteure in vielen Politikfeldern sind. Für das Innenministerium gilt dieses Zugeständnis beispielsweise im Fremdenwesen und in Folge auch auf dem Gebiet Staatsbürgerschaft und Einbürgerung. Nicht zuletzt ist es auch für die diversen Gesetzes- und Novellierungsentwürfe zuständig. Kurzum ist die Legitimationsnotwendigkeit durch die Berufung auf verlässliche Wissensquellen per se eher gering, da sich das BMI kaum für seine Vorrangstellung als Akteur im Bereich Fremdenrecht und

Staatsbürgerschaft rechtfertigen muss, sondern bestenfalls für bestimmte Konsultationsprozesse und Entscheidungen. Die *interne* Legitimität ergibt sich aus dieser vorherrschenden Stabilität. In den juristischen Abhandlungsprozessen sind die Zuständigkeiten klar verteilt und die wichtigste Referenz ist jeweils der/die Vorgesetzte. Es wurden in den Interviews auch keine grundlegenden Konkurrenzkämpfe zwischen dem Bundesministerium für Inneres mit anderen Ministerien um Zuständigkeiten im Fremdenrecht identifiziert. Einzig als der Neo-Akteur in integrationspolitischen Belangen, das *Staatssekretariat für Integration*, dem Innenministerium angegliedert wurde, ging ein Rumoren durch die Reihen von NPOs und anderen KritikerInnen, die der Ansicht sind, es wären auch andere Ministerien als „Dachorganisation“ in Frage gekommen. Nachdem aber hauptsächlich der Gesetzwerdungsprozess als Abbild der Akteurs-Interaktionen untersucht wird und das *Staatssekretariat* dafür nie zuständig war, wird darauf hier nicht näher eingegangen.

Die Organisationsmerkmale des Innenministeriums

Das BMI ist eine monokratische Behörde. Das erste und letzte Wort hat der/die amtierende MinisterIn. DieseR ist für sämtliche Mitglieder und Abteilungen die wichtigste Referenzquelle und an der Schnittstelle zwischen administrativem und politischem System anzusiedeln, wenn man die zwei Systeme im Sinne der analytischen Strenge aufbrechen möchte⁵⁷. Als Ressortspitze ist die Ministerin/ der Minister wiederum der Regierung und der eigenen Partei, also der ihr/ ihm vorgestellten *policy community* verpflichtet. Seit dem Jahr 2000 ist das BMI durchgängig von MinisterInnen der Österreichischen Volkspartei (ÖVP) geführt.

In einer soziologischen Tradition stehend, werden Organisationen gerne nach ihrer intern geteilten Kultur als nach außen abgegrenzte Einheiten definiert. (vgl. Boswell 2008: 476) Dahingehend kann das BMI als eine sehr esoterische Organisation, in der hohe Verschwiegenheit (IP1) und Machtaffinität (IP6) vorherrschen, charakterisiert werden. In den Interviews kristallisiert sich eine Wahrnehmung der ExpertInnen heraus, die dem BMI ein Gefühl der Erhabenheit und Autonomie zuschreibt.

Selbstreferentialität des BMI

Die Funktionsweise der österreichischen Ministerialbürokratie ist geschichtlich gewachsen und ebenfalls ein ausschlaggebender Faktor dafür, wie mit außerministerieller Expertise (nicht) umgegangen wird.

⁵⁷ In vorliegendem Fall ist das BMI als administrative Einrichtung und gleichsam politiknahe Organisation mit den relevanten parteipolitischen Akteuren und den Länder-Verwaltungen so eng verflochten, dass sie in der Arbeit als administrativ-politisches System behandelt wurden. Erst in diesem Analyse-Teil der Arbeit, in dem der Fokus auf den Umgang mit Wissen in Anlehnung an Boswells theoretisches Konzept gelegt wird, wird das BMI alleine als zentrale Organisation abgegrenzt.

Man betrachtet sich als sehr exklusiv, sehr erhaben, sehr unabhängig und äh, die- die- die (...) Arroganz und Ignoranz, die man anderen gegenüber bringt, ja, ahm, war teils ein Schutz vor- vor politischer Einflussnahme, ist jetzt aber *nur* mehr Arroganz und äh Ignoranz, ja. (IP2 01:22:37, Hervorhebung resultiert aus Betonung im Interview)

Einbürgerung ist keine Querschnittsmaterie, wie etwa Integration, das heißt sie wird in einem einzigen Ministerium ausverhandelt und unterliegt dementsprechend der Logik dieses Verwaltungsapparats. Würde es sich um eine in mehreren Ministerien angesiedelte Materie handeln, wären der Perspektivenreichtum höher und die Ausverhandlungsprozesse vielschichtiger, vermutet ein Experte (vgl. IP6 00:23:21), zumal – wie IP6 sich ausdrückt – andere „epistemic communities“ (IP6 00:24:10) dahinter wären. Doch das Innenministerium sei eine sehr eigene Welt, eine Art „Parallelgesellschaft“ (ebd.). So gesehen scheint die Selbstreferentialität, mit der auf ministeriumsintern produzierte Expertisen als Entscheidungsgrundlage hingewiesen wird und auf die näher in Kapitel 5.4.2 eingegangen wurde, einleuchtend. Auch IP2 spricht wörtlich die „hohe Selbstreferenz“ (IP2 01:25:53), in der das Innenministerium gewohnt ist zu agieren, als ausschlaggebenden Faktor im Umgang mit alternativer Expertise an (vgl. ebd.).

Das BMI hat eine Organisationskultur, in der Verschwiegenheit einen hohen Wert darstellt und kritische Äußerungen weder offiziell noch privat leicht zu erhalten sind. Es gebe andererseits Beispiele an klaren Stellungnahmen aus dem BMI, wonach manche Entscheidungen schlichtweg politischer Natur sind und jeder inhaltlichen Begründung entbehren. (vgl. IP1 01:10:56) Folgerichtig sind bei solchen Entscheidungen wissenschaftliche und/oder andersartige Expertisen irrelevant.

Ich habe momentan den Eindruck, dass das Innenministerium in seiner Eingemauertheit, in seiner fast kafkaesken Schlossartigkeit [...] sehr viel angstgetrieben agiert. Ich habe den Eindruck, sie wissen einerseits, dass sie selber jetzt in der Beamenschaft nicht die intellektuelle Kompetenz haben, sich da auf theoretische Diskurse einzulassen. Ah, können das aber sich nicht zugeben und und machen daher komplett zu. [...] [Das Innenministerium] hat keinen keinen Weg gefunden jetzt praktisch sich eigentlich moderner in einer Wissensgesellschaft zu positionieren als eine, als eine Institution, die jetzt – sagen wir in einem breiteren Sinn – für Sicherheit zuständig ist [...]. Und ich denke, das ist auch ein Grund dafür, dass so wenig Wissen hereingeholt wird. (2s) Das ist meine Interpretation dieses Hauses. (IP6 01:01:50)

„Also mein mein Eindruck von den letzten zehn Jahren ah ist irgendwie der, dass die die Abteilung für Aufenthalt und und Staatsbürgerschaft im BMI schon sehr esoterisch im Sinne von abgekapselt ist.“ (IP1 00:07:29)

Als bürokratische Behörde stünde das BMI an sich in einer Tradition der technokratischen Arbeitsweise, die rational und unter Berufung auf Expertisen agiert. Im österreichischen Gesetzwerdungsprozess ist es jedoch nicht üblich, dass externe ExpertInnen, egal ob WissenschaftlerInnen oder PraktikerInnen, ein formales Mitspracherecht haben. Nachdem sich die Einbürgerungspolitik hauptsächlich auf diesen legislativen Bereich verengt, ist es in Bezug auf die Rolle des Wissens jedoch ausschlaggebend, auf welche Weise in dieser Phase agiert wird. Als ExpertInnen werden sowohl Innenministeriums-intern als auch von dessen nahestehender *policy*

community hauptsächlich RechtswissenschaftlerInnen bzw. in der *Abteilung III/4 Aufenthalts- und Staatsbürgerschaftswesen* sowie in den Ämtern der Landesregierungen tätige LegistInnen angesehen. Expertisen müssen aus Sicht des administrativ-politischen Systems nicht sozialwissenschaftlicher Herkunft sein oder wissenschaftlichen Kriterien genügen, um als solche zu gelten. Zahlen und Daten der Statistik Austria, wie sie im Jahrbuch *migration & integration – zahlen.daten.indikatoren* vorkommen, werden genauso als wichtige Quellen angegeben, die bei Entscheidungen über die politische Ausrichtung konsultiert werden. Das BMI ist nicht nur de facto die Instanz, die über die Verwendung von ExpertInnen-Wissen entscheidet, es präsentiert sich auch als zentrale Wissensautorität, bei der mit einer gewissen Selbstverständlichkeit alles zusammen läuft:

Weil hin und wieder *brauchen* wir eine Expertise, in vielen Fällen brauchen wir eine *andere* Expertise oder man braucht eben keine Expertise, weil die Expertise im Haus ist, weil es ganz klare Dinge sind. Oder weil sie bei den Ländern sind. Es gibt immer wieder andere Informationsträger und Stakeholder in dem Bereich (IP4 00:21:23, Hervorhebungen resultieren aus Betonung im Interview)

Summa summarum ist das BMI als Organisation in stabile politische Verhältnisse eingebettet und auch von innen her strukturstark.

6.1. Wissensgebrauch durch das BMI

Nicht-Wissensgebrauch durch das BMI

Wenngleich bis zu einem gewissen Grad ein legitimierender Wissensgebrauch durch das BMI konstatiiert werden kann, betrifft das spannendste Ergebnis der empirischen Untersuchung eine andere Möglichkeit der Wissensverwendung: die *Nicht-Wissensverwendung*. Diese Möglichkeit wurde derweil von Boswell nicht näher exploriert, zumal sie in ihren Case Studies keine Hauptrolle zu spielen schien. Doch kristallisierte sie sich in vorliegender Arbeit als Option, die in der einbürgerungspolitischen Praxis die mit Abstand größte Rolle spielt, heraus.

Vergleicht man den Wissens- und ExpertInnen-Pool, aus dem geschöpft werden könnte und das entsprechende Verhalten der Behörde, kann im Politikfeld Einbürgerung von einem exorbitant hohen strategischen Ausschluss dieser Quellen gesprochen werden.

Wie im theoretischen Rahmen nach Boswell geschildert wurde, ist speziell dort die symbolische Wirkung von Wissensgebrauch bei administrativen Organisationen beliebt, wo externen ExpertInnen und deren Expertisen von der *policy community* ein hoher Wert und Autoritätsstatus verliehen werden. Gerade in Einbürgerungssachen wird sozialwissenschaftlichem und NPO-Wissen jedoch sehr wenig Gewicht beigemessen. Es lässt sich eine Art Schneeballeffekt beschreiben: die Öffentlichkeit fordert für die strenge Gesetzgebung in Wechselwirkung mit den Medien wenig

„Legitimation per Wissen“ ein. Insofern lastet auf den politisch Offiziellen kein Druck, spezielle Wissensverwendung zu betreiben. Diese nicht vorhandene Nachfrage seitens der *policy community* findet eine direkte Übersetzung in eine nicht vorhandene Nachfrage nach Expertisen seitens des BMI. Zur Verfestigung dieser Situation trägt die Lage innerhalb der Sozialwissenschaften und der zivilgesellschaftlichen Einrichtungen bei: aus sozialwissenschaftlicher Ecke schwinden, wie aus den empirischen Erhebungen hervorging, Expertisen zum Staatsbürgerschaftsrecht und Einbürgerungspolitik zusehends. Gründe sind die Abwanderung renommierter WissenschaftlerInnen, ein zusehends komplexeres Fremdenrecht, schlechte Forschungsförderung und ein wissenschaftliches Beschäftigungsausmaß, dass sich auf vereinzelte universitäre Qualifikationsarbeiten beschränkt, da es keine Anreize für Jungwissenschaftler auf dem Gebiet der Staatsbürgerschaft gibt. NPOs und engagierte Individuen haben weder die zeitlichen, noch personellen oder finanziellen Ressourcen, diesem Thema, bei dem ihnen von Seiten der Öffentlichkeit aufgrund seiner menschrechtlich vermeintlichen Irrelevanz jeglicher Rückhalt fehlt, viel Aufmerksamkeit zu schenken. In einem Interview (IP7) kam die Bezeichnung „Luxusfragen“ in Bezug auf die Staatsbürgerschaftsmaterie und in Kontrastierung zu Asylfragen auf.

Das heißt zusammengefasst, während die Nachfrage nach konkretem Wissen, das über die als Feedback angelegten Stellungnahmen hinaus geht, gänzlich fehlt, gibt es auch wenig Gegenwehr, in dem Sinne, dass ExpertInnen mit Nachdruck darauf drängen würden, dass ihrem Wissen in dem Feld mehr Platz eingeräumt werden müsste.

Offizielle VertreterInnen des Innenministeriums sind sehr selten Situationen ausgesetzt, in denen sie öffentlich Stellung zu Themen des Staatsbürgerschaftsrechts beziehen bzw. ihre Expertise im Einbürgerungsbereich unter Beweis stellen müssten. Es gibt keine auf Staatsbürgerschaft und Einbürgerung spezialisierten (ExpertInnen-)Gremien und die überwiegende Mehrheit der ExpertInnen verneint auch die Existenz eines Einbürgerungsdialogs zwischen dem administrativ-politischen System mit anderen Akteuren. Aufgrund der zuvor angesprochenen marginalen Beschäftigung mit der Materie innerhalb der wissenschaftlichen und gesellschaftlichen Sphäre fehlt auch eine potente Lobby, die einen solchen Dialog einmahnen könnte. Es finden kaum Konferenzen, Workshops, Tagungen oder Ähnliches zur Einbürgerungspolitik statt. Wenn dann wird Einbürgerung als eines unter vielen Integrationsthemen gestreift. Eine Ausnahme stellte das von der *Volksanwaltschaft* und dem *Beratungszentrum für Migranten und Migrantinnen* organisierte *Fachgespräch Staatsbürgerschaft* im Jahr 2012 dar. Der aus dem Innenministerium entsandte Vertreter des administrativ-politischen Systems verteidigte das von anwesenden NPO-VertreterInnen, Verwaltungsbeamten und WissenschaftlerInnen kritisierte Vorhaben über die damals bevorstehende Novelle 2013. In letzter Instanz verwies er auf die Ministerin als

entscheidungsbefugte Instanz, welche gewissen „radikalen“ Forderungen bestimmt nicht nachkommen werde. Was dabei ersichtlich wurde, ist, dass sich das BMI als administrative Organisation in Situationen, die einen ungewohnten Rechtfertigungzwang mit sich bringen, weiterhin nicht auf ExpertInnen-Wissen, sondern auf seine wichtigste Referenzquelle, nämlich die Ministerin als Teil der nahestehenden *policy community*, beruft. „Such interactions [official meetings of the *policy community* and so on] place officials under pressure to keep abreast of research, in order to secure the respect of the policy community.“ (Boswell 2008: 479)

Im Falle der österreichischen Einbürgerungspolitik ist es, wie soeben gezeigt wurde, anders als das vorangegangene Zitat nahelegt. Administrativ-politische VerantwortungsträgerInnen verspüren wenig relevanten Druck, sich auf Forschungs- oder Erfahrungswissen zu stützen. Denn jene Akteure, die ein solches Vorgehen begrüßen würden – die PraktikerInnen und ForscherInnen selbst –, bilden von Natur aus keine so relevante Referenzquelle für eine bürokratische Organisation wie die ihr direkt vorstehende politische Führung. Gerade im Bereich Einbürgerung sind diese Akteure zudem wenig potent in ihren Forderungen.

Instrumentalistischer Wissensgebrauch durch das BMI

Boswell schreibt im Kontext ihrer Analyse über nationale Innenministerien:

Through their involvement in implementation and delivery, national interior ministries have multiple channels of feedback and intelligence about the impacts of their interventions. Crucially, such impacts also become the object of party political debate and mass media scrutiny. (Boswell 2008: 478)

Da es also bei Innenministerien häufig um den ‚social impact‘ geht, würde man meinen, *instrumentalistische Wissensverwendung* könnte für das BMI eine Bedeutung haben. Dem ist auf dem Gebiet der Einbürgerung allerdings, wie soeben geschildert wurde, nicht so. Denn weder die relevante *policy community* noch relevante Stimmen in den Medien zwingen das BMI dazu, sich mit den sozialen Auswirkungen des Einbürgerungsrechts näher auseinander zu setzen. Es hat daher keine *instrumentalistische Wissensverwendung* „nötig“. Ein Interviewpartner (IP9) erklärte diesen von Erklärungszwang freien Zustand damit, dass die österreichische Bevölkerung historisch daran gewohnt sei, dass politische Entscheidungen zwischen den Koalitionsparteien getroffen werden, ohne dass andere gesellschaftliche Akteure in einen partizipativen Prozess einbezogen werden.

Legitimierender Wissensgebrauch durch das BMI

Das BMI legitimiert, soweit es notwendig ist, noch am ehesten seine formale Struktur. Dabei findet die Strategie des *talk and decision*⁵⁸ zur Anwendung. Das bedeutet in der Praxis, dass als Teil des Gesetzgebungsprozesses, bei dem das BMI als Initiator und federführender Gestalter auftritt

⁵⁸ Boswell verwendet das *talk and decision*-Konzept von Nils Brunsson (2002). Dieses wurde in Kapitel 2.3 vorgestellt.
136

(*decision*), traditionell ein Begutachtungsverfahren abgehalten wird, in dem Stellungnahmen von ExpertInnen auf dem Gebiet der Staatsbürgerschaft eingeholt werden (*talk*). In der finalen Phase der Gesetzgebung gibt es bei größeren Novellierungen auch häufig ein zusätzliches ExpertInnen-Hearing vor dem Innenausschuss des Parlaments (*talk*). Während also das BMI selbst Handlungsnotwendigkeiten definiert und sich damit durch Novellierungen als aktiv politiktreibende Kraft präsentiert (*decision*), legitimiert es ohne viel Aufwand automatisch seine Praktiken, indem es die in Österreich üblichen Schritte in einem Gesetzwerdungsprozess einhält und offiziell die Konsultation von ExpertInnen vorweisen kann (*talk*). Das ist ein in Österreich allgemein akzeptierter „*decision making style*“ (Boswell 2009: 48) und damit eine klare Legitimationsquelle. Inhaltlich werden die Stellungnahmen vom BMI hingegen kaum aufgegriffen⁵⁹. Der öffentliche Akt des vermeintlichen Einbeugs von Wissen ist es, der zählt. Zusätzlich zu bemerken ist, dass es sich bei diesen Stellungnahmen nicht um Forschungswissen handelt, sondern um Expertisen, die in kommentierender Form zu den Gesetzesentwürfen abgegeben werden und damit nicht initiativ sondern in Reaktion auf bereits festgesetzte politische Präferenzen entstehen.

Kurz gesagt ist die Motivation bei einer Form von Wissenskonsultation *gesehen zu werden*, genau in jenem Bereich, in dem dieser symbolische Akt in Österreich tatsächlich institutionalisiert ist, besonders hoch: im Bereich der Gesetzgebung. Das Begutachtungsverfahren sowie häufig ExpertInnen-Hearings sind üblicherweise ein fixer Schritt im Gesetzwerdungsprozess. Dieser wird auch im Bereich Staatsbürgerschaftsrecht eingehalten und erfüllt eine legitimierende Funktion.

Zusätzlich wird der privilegierte Zugang zum *Expertenrat für Integration* und damit zu ExpertInnen-Wissen hochgehalten. Der *Expertenrat* hat in anderen Teilbereichen des Politikfelds Integration möglicherweise eine *substantiierende Wissensfunktion* für das administrativ-politische System, indem opportune Empfehlungen ausgewählt und als die politischen Präferenzen untermauernd ins Feld geführt werden. Doch auf dem Gebiet der Einbürgerung hat er allenfalls einen legitimierenden Wert, da Staatsbürgerschaftsthemen an sich nicht auf der Diskussionsagenda des Rats stehen, weswegen auch nicht konkret nach Bestätigungen der politischen Linie gesucht werden kann.

Der *Expertenrat* kann als praktisches Beispiel für die zu Beginn dieser Arbeit vorgestellten Überlegungen Boswells gesehen werden, wonach politische VerantwortungsträgerInnen in der

⁵⁹ Eine Ausnahme spielen Punkte im Gesetzesentwürfen, die verdächtigt werden, verfassungswidrig zu sein. Das Verfassungsrecht ist quasi die einzige Instanz, der gegenüber inhaltliche Rechenschaft abzulegen ist bzw. dessen Zwängen in letzter Konsequenz nachzugeben ist. Aber auch hier zeigt sich, dass die rechtswissenschaftliche Expertise wiederum eine privilegiertere Position genießt, als eine Expertise einer anderen wissenschaftlichen Disziplin.

Selbstpräsentation oft eine *instrumentalistische Wissensverwendung* angeben, während diese in der Realität auf eine legitimierende Funktion bzw. die Versorgung mit einem Anschein von Kompetenz (vgl. Boswell 2009: 7) reduziert werden muss. Der Ministeriums-Vertreter gibt in den Interviews an, den *Expertenrat* aufgrund von Wissenslücken bzw. nicht vorhandenen Kompetenzen in den vielfältigen Themengebieten des *Nationalen Aktionsplan für Integration* als interne Forschungseinheit eingerichtet zu haben, um damit das nötige Fachwissen zu kumulieren und darüber hinaus die Authentizität des BMI nach außen zu erhöhen. Ansonsten würde niemand dem Ministerium diese Kompetenzen zutrauen. In diesem Zusammenhang werden seitens des BMI auch die informellen Informationskanäle zu einzelnen ExpertInnen betont und als positiv hervorgehoben. (vgl. IP4 00:00:56) Zumindest im Bereich Einbürgerung⁶⁰ muss jedoch eine dringende Vermutung angestellt werden, dass der Expertenrat ausschließlich aufgrund der vom Ministeriums-Vertreter genannten Absicht, per Rat die eigene Glaubwürdigkeit zu erhöhen, also de facto aufgrund seiner *legitimierenden Wissensfunktion*, geschätzt wird, zumal Einbürgerung wie gesagt kein Thema des Rats ist. Im Boswell'schen Sinne haben wir es mit einer Form von „*demonstrating competence*“ (Boswell 2008: 48) zu tun.

Substantiierender bzw. rückbezüglicher Wissensgebrauch durch das BMI

Des Weiteren wird das vorhandene "Ministeriumswissen" als Expertise betrachtet. Ohne diesem seine Berechtigung abzusprechen, kommt in den Interviews die Rückbezüglichkeit dieses Wissens zur Sprache und wird eine Notwendigkeit in der Ergänzung durch externes Wissen konstatiert (vgl. IP9 00:10:39). Von der für das BMI relevanten *policy community*, nämlich etwa der Bundesregierung, werden jedoch die zuständigen Angestellten des Ministeriums bereits als die ExpertInnen und damit WissensträgerInnen festgesetzt, was aus einem Statement auf der Parlaments-Homepage hervorgeht (siehe Kapitel 5.4.4). Im konkreten Untersuchungsfeld tritt also ein Spezialfall der *substantiierenden Wissensverwendung* auf: die *rückbezügliche Wissensverwendung*. Neben dem ausgeprägten Ausschluss von Expertisen (*Nicht-Wissensverwendung*) und der *Legitimierung* der eigenen Rolle durch die Routine-Verfahren in der Gesetzgebung macht die *selbstreferentielle Wissensverwendung* also auch einen kleinen Teil des strategischen Verhaltens aus.

Berufung auf das Fremdenrecht

Die politische Präferenz, das Einbürgerungsrecht seit 1999 kontinuierlich zu verschärfen, wird mit dem Hinweis auf das Niederlassungs- und Aufenthaltsrecht (*NAG*), welches ebenfalls restriktiver

⁶⁰ Zu anderen integrationspolitischen Bereichen des NAP können diesbezüglich keine verlässlichen Aussagen getroffen werden, da diese im Rahmen dieser Forschung nicht untersucht wurden.

wurde und mit dem das Staatsbürgerschaftsrecht harmonieren müsse, versucht zu untermauern. Der kritische Punkt ist nun aber, dass es sich dabei um eine Form der *rückbezuglichen Wissensverwendung* handelt, da das gesamte Fremdenrecht von demselben Akteur gestaltet wird, der sich nun darauf beruft, als sei es eine naturgegebene Sache. Man mag einwenden, dass es sich dabei nicht um einen *Wissensgebrauchs* im eigentlichen Sinne handelt, sondern schlichtweg um ein politisches Argument. Nachdem jedoch von Seiten administrativ-politischer Verantwortungsträger auf das Fremdenrecht verwiesen wird, als sei es eine Wissensquelle, die bestimmte politische Handlungen nahe legt, kann es als der Versuch eine *untermauernde Wissensfunktion* herbei zu führen, gewertet werden.

Während, wie sich herausstellte, das Politikfeld Einbürgerung aufgrund der ungleichen Kräfteverhältnisse kein sehr umkämpftes Feld ist, ist es doch immerhin an die Zuwanderungspolitik als umfassenderes – und eben sehr stark umkämpftes – Politikfeld angeknüpft. Die Berufung auf das NAG auch in Einbürgerungsfragen muss daher im Kontext einer weitreichenderen Argumentationslinie der Politik betrachtet werden, in der die Sicherheit der Bevölkerung und deren Schutz vor ausländischer Konkurrenz vorgeschoben und damit restriktive Gesetze propagiert werden. Boswell erläutert dieses Sicherheitsstreben als eines der Kernphänomene moderner Demokratien (Boswell 2009: 15), was bereits eingangs im Theorie-Kapitel dargestellt wurde.

Während auf anderen Fremdenrechtsgebieten restriktive Politiken aufgrund menschenrechtlicher Problematik manchmal schwer aufrechtzuerhalten sind und deshalb ein *substantiierender Wissensgebrauch* erfolgt, reicht in der Einbürgerungspolitik, in der KritikerInnen diese Argumentationsbasis fehlt, eine *selbstreferentielle Wissensverwendung*, die das geltende Fremdenrecht kurzfristig zu einer Wissensautorität erklärt.

Zur besseren Veranschaulichung ist im Folgenden die soeben dargelegte Analyse in das Schemata der Wissensverwendungs-Optionen nach Boswell, welches in Kapitel 2.3 eingeführt wurde, integriert. Im Sinne der Annäherung an die *empirisch fundierte Theoriebildung* wird dabei die von Boswell angedeutete, jedoch nicht weiter ausgearbeitete, Kategorie der *Nicht-Wissensverwendung*, die im vorangegangenen Analyse-Teil durch empirische Funde zum Leben erweckt wurde, in das Schemata integriert.

Abb. 8: Wissensgebrauch durch das BMI im Politikfeld Einbürgerung

WISSENSFUNKTION			
Instrumentalistischer Wissensgebrauch	<p>Legitimierender Wissensgebrauch: passiert in geringem Ausmaß: Begutachtungsverfahren, ExpertInnen-Hearings, Hinweis auf Expertenrat für Integration (Betonung des privilegierten Zugangs zu – vom BMI als integrationspolit. Koryphäen bezeichneten – ExpertInnen und informellen Informationsflüssen), Hinweis auf „Länder“-Expertise in Austauschsitzungen.</p>	<p>Substantiierender Wissensgebrauch: passiert in der Spezialform des rückbezüglichen Wissensgebrauchs auf das Fremdenrecht und nicht näher spezifizierte ministeriumsinterne Expertise; zusätzlich unterstützen die „ExpertInnen aus den Ländern“ in der Ministeriums-Wahrnehmung die politische Entwicklung.</p>	<p>Nicht-Wissensgebrauch: passiert in hohem Ausmaß: Nicht-Reflektion nationaler und internationaler Forschung, Nicht-Beauftragung prägesetzlicher Studien und Ausblenden bzw. Nicht-Aufgreifen von NPO-Erfahrungswissen und oppositionellen Kritiken und Anregungen.</p>
Organisationsmerkmale			
Instabile Verhältnisse	Instabile Verhältnisse: nein	Instabile Verhältnisse: nein	Stabile Verhältnisse: ja
Action-Organisation	Administrativ-polit. Organisation. Kultur: monokratisch, esoterisch, machtaffin	Administrativ-polit. Organisation. Kultur: monokratisch, esoterisch, machtaffin	Administrativ-polit. Organisation. Kultur: monokratisch, esoterisch, machtaffin
Politikfeldmerkmale			
Umkämpftes oder nicht umkämpftes Feld	<p>Umkämpftes oder nicht umkämpftes Feld: Einbürgerungspolitik ist zwangsläufig wenig umkämpft, da wenig Legitimationsdruck auf das administrativ-politische System aufgebaut werden kann. Zusätzlich: Rückzug der akademischen Welt aus der Materie; NPO-interne Einordnung des Themas als „Luxusthema“.</p>	<p>Umkämpftes Feld: Einbürgerungspolitik ist monopolistisch vom BMI besetzt. Doch punktuell wird das allgemeine Fremdenrecht als untermauernde Wissensquelle benutzt.</p>	<p>Nicht umkämpftes Feld: Nicht-Beachtung einschlägiger Studien funktioniert, weil es kein potentates Gegengewicht zum adm.-polit. System gibt, das eine Reflektion von Expertisen oder partizipative Entscheidungsstrukturen in das Politikfeld hinein reklamieren könnte.</p>

Organisation nimmt epistemische Unsicherheit bzw. Wissenslücken wahr	Policy Community nimmt epistemische Unsicherheit wahr: Begutachtungsverf. und Hearings sind in Österreich übliche Bestandteile des Gesetzwerdungsprozesses, erfüllen aber als Nebeneffekt eine legitimierende Funktion durch „ExpertInnen-Konsultation“. Der Zugang zu Empfehlungen des Expertenrats vermittelt „inhaltliche Authentizität“ des BMI, was u. U. die entfernte policy community (Öffentlichkeit, Einzelpersonen) interessieren könnte. Es besteht darüber hinaus kein externer Druck, die Rolle des Rats in Sachen Einbürgerung zu explizieren	Konkurrierende Akteure akzeptieren technokratischen Modus der Entscheidungsfindung: Das wäre im Politikfeld Einbürgerung an sich der Fall. Doch das BMI als dominanter Akteur ist nicht gezwungen, seine Entscheidungen mit anderen Akteuren, außer dem politischen System, abzustimmen. Kein anderer Akteur ist tatsächlich konkurrenzfähig. Der technokratische Charakter drückt sich ggf. in einer Vorliebe für Daten & „Fakten“ aus.	Organisation und Policy Community nehmen keine Wissenslücken wahr: Es besteht tatsächlich keine Wissensnachfrage: BMI tritt als Wissensproduzent und -autorität auf. Es wird auf „ausreichende interne Expertise“ verwiesen. Sozialwissenschaftliche Studien besitzen keinen Informationswert für das administrativ-politische System: Sie adressieren nicht die Fragen, die die Politik stellt. (Genau genommen stellt die Politik keine Fragen)
--	--	--	---

Quelle: Kombination einer eigenen Darstellung mit jener von Boswell 2009: 82 übernommenen, die bereits in Kapitel 2.3 eingeführt wurde. Die theoretischen Kategorien sind mit den empirischen Ergebnissen ausgefüllt, wobei sie um die eigens entworfene Kategorie „Nicht-Wissensgebrauch“ ergänzt wurden. Die auf vorliegenden Untersuchungsfall nicht zutreffende Wissensverwendungskategorie ist zu Kontrastierungszwecken in hellgrauer Schrift beibehalten.

6.2. Indikatoren für die Wahl des Wissensgebrauchs durch das BMI

Institutionelle Arrangements

Bei der stattfindenden *legitimierenden Wissensverwendung* besteht eine lose Verbindung zwischen der administrativen Organisation und den ExpertInnen. Für das Begutachtungsverfahren werden schriftliche Stellungnahmen erbeten, wobei kein persönlicher Austausch mit den einzelnen Akteuren stattfindet. Bei den Hearings werden WissenschaftlerInnen ins Parlament eingeladen, um Statements abzugeben, was ebenso wenig als Dialog bezeichnet werden kann, zumal keine unmittelbare persönliche Reaktion durch PolitikerInnen erfolgt. Die Beziehung zum *Expertenrat* wird zwar als *instrumentalistische Wissensverwendung* dargestellt, doch insbesondere in Sachen Einbürgerung bestehen höchstens informelle Informationsflüsse, die von außen nicht beobachtet werden können. Hauptsächlich wird der privilegierte Zugang zu diesem Gremium hochgehalten. Das Einrichten einer internen Forschungseinheit ist laut Boswell ein möglicher Bestandteil des

institutionellen Arrangements im Bereich der *legitimierenden Wissensverwendung*, was in vorliegendem Fall Bestätigung findet.

Im Bereich der *substantiierenden Wissensverwendung* wird im Fall der Einbürgerungspolitik zwar nicht auf die Adäquatheit von Forschungsfragen geachtet, jedoch eine Wissensquelle definiert, die als solche die politischen Präferenzen in Form eines strengeren Staatsbürgerschaftsrechts untermauert: das Fremdenrecht. Diese eigenwillige Form des „Wissensgebrauchs“ wird in dieser Arbeit als *rückbezügliche* bzw. *selbstreferentielle Wissensverwendung* bezeichnet und kann als punktuelle Wechselwirkung zwischen der administrativen Organisation mit einer Art Wissensquelle gesehen werden. Normalerweise wird laut Boswell Wert auf das Forschungsdesign und die beweisbare Unabhängigkeit der Forschungseinheit gelegt, um sich bei der Wissensverwendung nicht angreifbar zu machen. Umgelegt auf den Fall der Berufung auf das Fremdenrecht kann konstatiert werden, dass dieses ebenfalls als eine höhere Autorität dargestellt wird, die sozusagen einen Sachzwang hinsichtlich des Staatsbürgerschaftsrechts bewirkt.

Die sämtliche andere Wissensverwendungs-Strategien in den Schatten stellende Kategorie der *Nicht-Wissensverwendung* veranschaulicht die viel beschriebene Situation der Dialoglosigkeit. Mit konkreten sozialwissenschaftlichen und praktischen Expertisen erfolgt keine Auseinandersetzung. Nationale ExpertInnen werden nicht konsultiert oder mit Forschung beauftragt, internationale Forschungsergebnisse (*EUDO*, *NATAC*, *INTEC*, *MIPEX*, etc.) werden nicht reflektiert. Internationale Kritiken werden tendenziell als nicht gerechtfertigte bzw. feindlich gestimmte Angriffe interpretiert und daher nicht als mögliche Informationsquelle in Betracht gezogen. Folgerichtig gibt es diesbezüglich *keine* Beziehung zu ExpertInnen.

Forschungsinhalte

Mit (internationalen) Forschungen, die aktiv Themen wählen, erfolgt, wie soeben geschildert, keine Auseinandersetzung, zumal die Forschungsfragen der durchgeföhrten Studien offenbar nicht den Informationsgehalt liefern, der die politischen Verantwortungsträger interessiert bzw. nicht die Fragen adressieren, die das politische System stellt. Drastischer formuliert könnte man sagen, die Politik stellt bewusst keine Fragen und möchte daher auch keine Antworten hören. Wenn man eine *symbolische Wissensverwendung* betreibt, so tut man dies in der Regel, *weil* es die eigene Rolle legitimiert oder die politischen Praktiken unterstützt. Nachdem die im Einbürgerungsfeld vorhandenen (Forschungs-)Expertisen jedoch hauptsächlich Kritik an der gängigen Politik ausdrücken, taugen diese aus Sicht der politischen Entscheidungsträger kaum, um sich auf sie zu berufen. Ein unüberwindbarer Gegensatz herrscht zwischen einem administrativ-politischen System, das die Forschungen als nicht mit politischen Realitäten vereinbar sieht und kritischen ExpertInnen, die die Politik als losgelöst von Lebenswirklichkeiten der unmittelbar davon

Betroffenen einstuft. Das „lose Gefüge von Forschungsinhalt und Leistungsziel der politischen Organisation“ (Boswell 2009: 86, Übersetzung der Verf.), das Boswell als Indikator für eine *legitimierende Wissensverwendung* ansieht, kann in den Stellungnahmen verschiedener Akteure zu den Novellierungsentwürfen gesehen werden. Es handelt sich dabei nicht um Forschung im eigentlichen Sinne, sondern um Expertisen, die aus einem Feedback auf vorgezeichnete politische Entwicklungen bestehen. Die Themen sind also nicht frei wählbar. Das Heranziehen des Niederlassungs- und Aufenthaltsrechts, welches den Weg für das Staatsbürgerschaftsrecht vorzeichnet, kann als Selektion der politischen Verantwortungsträger von Quellen, die ihr Vorgehen untermauern, interpretiert werden. Solch ein selektives Vorgehen ordnet Boswell der *substantierenden Wissensverwendung* zu.

Bekanntmachung (Dissemination and Publicity)

Im Falle des Gesetzgebungsprozesses bei Einbürgerung werden sämtliche eingeholte Stellungnahmen aus dem Begutachtungsverfahren sowie parlamentarische Protokolle zu den ExpertInnen-Hearings auf der Parlaments-Homepage veröffentlicht. Im Interview mit Vertretern des BMI, das im Rahmen der vorliegenden Untersuchung abgehalten wurde, in einer persönlichen Rechtfertigungssituation also, wurden ebenfalls das Begutachtungsverfahren, die Hearings und der *Expertenrat* – in nicht spezifizierter Rolle – als relevante Wissensquellen unterstrichen. Kurzum wird im Bereich der *legitimierenden Wissensverwendung* auch Wert auf die Sichtbarmachung der Konsultation von WissensträgerInnen gelegt.

Darüber hinaus erfolgt kein sichtbares Engagement dahingehend, einen institutionalisierten Dialog mit ExpertInnen zu demonstrieren. Es werden auch keine Veranstaltungen aktiv von Seiten der administrativen Einrichtung organisiert, bei denen Expertisen diskutiert werden.⁶¹ Dies würde auch nicht ins Schema einer äußerst gering ausgeprägten Strategie der Wissensverwendung passen. Der Hinweis auf das Fremdenrecht (*rückbezügliche Wissensverwendung*), die Erwähnung des Expertenrats als wissenschaftlicher Kontaktpunkt (mit nicht näher definierter Rolle) und der Verweis auf ausreichende interne Wissensproduktion und Informationsaustausch mit den Länder-VertreterInnen genügen dem BMI als Demonstration von Wissenseingang. Im Folgenden erfolgt abermals eine Integration der analytischen Ergebnisse in ein bereits in Kapitel 2.3 eingeführtes Schemata nach Boswell.

⁶¹ Die Teilnahme als eingeladener Guest am *Fachgespräch Staatsbürgerschaft* im Jahr 2012, das Akteure der entfernten *policy community* initiierten, war mehr oder minder eine Situation der ungewöhnlich starken Exponiertheit.

Abb. 9: Indikatoren für die Wahl des Wissensgebrauchs durch das BMI

INDIKATOR	Instrumentelles Wissen	Legitimierendes Wissen	Rückbezügliches Wissen (<i>Spezialform des substantierenden Wissensgebrauchs</i>)	Nicht verwendetes Wissen
Institutionelle Arrangements	Intensiver Austausch zwischen (politischen) EntscheidungsträgerInnen und Forschungseinheit	<i>Lose Verbindung zwischen (politischen) EntscheidungsträgerInnen und WissensträgerInnen, die sich im Begutachtungsverfahren und bei Hearings artikulieren</i>	<i>Wechselwirkungen zwischen (politischen) EntscheidungsträgerInnen und Fremdenrecht/LegistInnen, die das Gesetz schreiben</i>	<i>Kein Austausch zwischen (politischen) EntscheidungsträgerInnen und Forschungseinheit bzw. NPOs</i>
Forschungs- agenda	Enge Kopplung von Forschung mit Leistungsziel (der politischen Org.)	<i>Loses Gefüge von Forschungsinhalt und Leistungsziel (der politischen Org.): Expertisen in der passiven Reaktions-Rolle auf vorgezeichnete politische Vorhaben (Feedback, Kritik, Empfehlungen)</i>	<i>Enge Kopplung von Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz (NAG) mit Staatsbürgerschaftsrecht (StbG)</i>	<i>Keine Kopplung von Forschungs- „Antworten“ und politischen „Fragen“. Es werden gar keine Fragen an WissenschaftlerInnen und PraktikerInnen gerichtet. Letztere setzen inhaltlich selbstgewählte Fokusse.</i>
Bekannt- machung	Kein vordringliches Interesse an Bekanntmachung des Wissensgebrauchs	<i>Deutliches Interesse an Bekanntmachung des Wissensgebrauchs: Veröffentlichung der Stellungnahmen & parlamentarischer Protokolle der Hearings auf der Parlamentswebsite</i>	<i>Wenig Interesse an Bekanntmachung des Wissensgebrauchs</i>	<i>Kein Interesse an Bekanntmachung von Wissensgebrauch; kein Engagement hinsichtlich Institutionalisierung eines Dialogs; höchstens Teilnahme an einem Dialog infolge Veranstaltungs-Einladung</i>

Quelle: Kombination einer eigenen Darstellung mit jener von Boswell 2009: 86 übernommenen, die bereits in Kapitel 2.3 eingeführt wurde. Die theoretischen Kategorien sind mit den empirischen Ergebnissen ausgefüllt, wobei sie um die eigens entworfene Kategorie „Nicht-Wissensgebrauch“ ergänzt wurden. Die auf vorliegenden Untersuchungsfall nicht zutreffende Wissensverwendungskategorie ist zu Kontrastierungszwecken in hellgrauer Schrift beibehalten.

7. Conclusio und Ausblick

Die Ausgangsfrage vorliegender Arbeit war wie in Österreich im Politikfeld Einbürgerung mit ExpertInnen-Wissen umgegangen wird, sprich inwieweit und auf welche Weise es Eingang in die Politikgestaltung findet. Das Ergebnis ist, dass es eine verschwindende Rolle in diesem Bereich spielt. Die Politik und deren zuständige administrative Einheit in Form des österreichischen Innenministeriums (BMI) besitzen eine Monopolstellung bei der politischen Richtungsvorgabe, die sich vor allem in der gesetzlichen Entwicklung im Bereich Staatsbürgerschaftsrecht niederschlägt und positionieren sich dementsprechend als Wissensautorität, die wenig zusätzliches Wissen nachzufragen gedenkt.

Wissenschaft und Zivilgesellschaft haben eine marginalisierte Position innerhalb der Akteurslandschaft. Ihnen stehen begrenzte Ressourcen zur Verfügung, bei einem nationalstaatlich verhafteten Thema, bei dem nicht mit EU-Recht argumentiert werden kann und das außerdem von der Gesellschaft als menschenrechtlich nicht relevant wahrgenommen wird, Druck auf die Politik auszuüben. Dementsprechend schwach ist die Durchsetzungskraft sozialwissenschaftlicher Forschungsergebnisse und praktischer Expertisen. Es existieren auch keine Dialogstrukturen oder ExpertInnen-Gremien, in deren Rahmen solche Strukturen aufgebaut werden könnten. Eine Erklärungsmöglichkeit wäre zu sagen, dass in den Sphären der Politik, der Wissenschaft und letztlich auch der Zivilgesellschaft im Sinne Luhmanns unterschiedliche Informationsuniversen vorherrschen, in denen das Wissen des einen Systems keinen epistemischen Wert für das andere besitzt. Salopp formuliert werden in dieser Sichtweise von den drei Systemen Politik, Wissenschaft und Zivilgesellschaft unterschiedliche Sprachen gesprochen und verschiedene Währungen verwendet. Im Rahmen der Interviews wurde sogar in diese Richtung argumentiert, indem gesagt wurde, die Wissenschaft (und implizit auch die Zivilgesellschaft) adressiere mit ihren Antworten nicht die Fragen, welche die Politik stelle.

Der kritische Punkt der Arbeit war allerdings jener, an dem sich heraus stellte, dass die Politik im Prinzip nicht *andere* Fragen, sondern *keine* Fragen an die Wissenschaft stellt. Abgesehen von dem in der österreichischen Gesetzgebung üblichen Begutachtungsverfahren, den ebenfalls nicht unüblichen Hearings im Innenausschuss und Treffen zwischen dem BMI und den StaatsbürgerschaftsreferentInnen der Bundesländer, in denen nur Vollzugsfragen behandelt werden, findet keine Konsultation von ExpertInnen zur Einbürgerungspolitik statt. Das Innenministerium äußert sich positiv darüber, dass Wissenschaft in dem Bereich nicht institutionalisiert abgebildet sei, da es bevorzugt, Wissen über informelle Kanäle einzuholen. Es kristallisierte sich im Laufe der empirischen Erhebungen heraus, dass das Problem nicht an Verständigungsschwierigkeiten oder

unterschiedlichen institutionellen Arbeitskulturen der Systeme zu liegen scheint, sondern per se an einem Desinteresse an externen Wissensprodukten seitens der Politik.

Diese Situation legte es nahe, einen innovativen Ansatz zur Wissensverwendung durch politische Akteure im Bereich Migrationspolitik als theoretischen Rahmen für den speziellen Umgang mit Wissen in der österreichischen Einbürgerungspolitik zu explorieren. Christina Boswell (2008, 2009) etablierte ein Schema, das die beliebte Möglichkeit der *symbolischen Wissensverwendung* durch politische bzw. administrative Organisationen aufzeigt. Der Grundgedanke ihres Ansatzes besteht darin, die übliche Herangehensweise, in der stets von einem inhaltlichen Wissenstransfer aus der Welt der Wissenschaft in jene der Politik ausgegangen wird, aufzubrechen. Boswell zeigt weshalb oftmals nur ein vorgeblicher Wissensgebrauch stattfindet. Blickt man unter die Oberfläche, besteht die Wissenskonsultation oft ausschließlich darin, die eigene Position zu legitimieren oder die Rechtmäßigkeit vorgefasster politischer Präferenzen mit ausgewählten Expertisen zu untermauern. Diese als *legitimierende* und *substantiiierende Wissensverwendung* bezeichneten Situationen fasst Boswell als die symbolische Funktion, die Wissen für die Politik erfüllen kann, zusammen.

In der vorliegenden Untersuchung stellte sich heraus, dass tatsächlich ein kleiner Teil des *legitimierenden* und eine spezielle Form des *substantiiierenden Wissensgebrauchs* zum Tragen kommen, während der von der Autorin der Arbeit in das Boswell'sche Modell integrierte *Nicht-Wissensgebrauch* die mit Abstand größte Rolle spielt:

Offensichtlich herrscht in der österreichischen Einbürgerungspolitik seitens des mächtigsten Akteurs keine Nachfrage nach Wissen vor. Das BMI verspürt keine epistemischen Unsicherheiten oder Wissenslücken. Man ist sehr selbstbewusst dahingehend, dass die vorhandenen Expertisen „im Haus“ als ausreichend betrachtet werden. Was der politischen Linie zusätzlich in die Hände spielt, ist die Tatsache, dass der restriktive Kurs im Fremdenrecht in der Mainstream-Gesellschaft tendenziell beliebt ist. Das heißt, selbst wenn international anerkannte Studien wie der *MIPEX* Österreich ein schlechtes Zeugnis in Bezug auf die integrative Wirkung politischer Maßnahmen wie etwa einem im Europavergleich sehr strengen und teuren Staatsbürgerschaftsrecht ausspricht (vgl. MIPEX 2013a), wird dieser Befund vom höchsten Vertreter des BMI in ein positives Attest uminterpretiert, indem eine Bestätigung der gewünschten restriktiven Linie des Landes konstatiert wird. In Politikfeldern, die das Fremdenrecht betreffen, ist außerdem der gesamte gesellschaftliche Diskurs ein sehr verrechtlichter. Das heißt, sämtliche Fragen werden als rein juristische Probleme definiert und als ExpertInnen werden abgesehen von den zuständigen Beamten und PolitikerInnen nur RechtswissenschaftlerInnen wahrgenommen. Diese kommentieren im öffentlichen Rahmen meist verfassungsrechtliche Problematiken, die ein neues Gesetz potentiell mit sich bringt.

Sozialwissenschaftliche und praktische Perspektiven, die reale Konsequenzen für die mit der Maßnahme Adressierten betreffen, erhalten keine öffentliche Bühne und erscheinen daher als inexistent.

Nachdem es also keinen gesellschaftlichen Druck verspürt, seine verabschiedeten Gesetze zu erklären, muss das BMI keine bestimmten Expertisen heranziehen, die seiner Politik „Recht geben“. Das Ministerium platziert sich selbst als Wissensproduzent und -autorität, die Verfügungsmacht über den Umgang mit Wissen besitzt.

Als Legitimationsbasis für die Politik sind das bereits erwähnte Begutachtungsverfahren, in dem offiziell ExpertInnen konsultiert werden, die ihre Einschätzungen zu neuen Gesetzesentwürfen abgeben können und die Parlaments-Hearings, bei denen in der finalen Phase des Gesetzgebungsprozesses meist einige wenige WissenschaftlerInnen kurze Reden dazu halten dürfen, völlig ausreichend. Darüber hinaus wird vom BMI der *Expertenrat für Integration* als Forschungseinheit, die auf Initiative des Innenministerium eingerichtet und selbigem angegliedert wurde und als dem Ministerium jederzeit zugängliche Wissensproduktionsstätte angeführt. Außerdem wird der privilegierte Zugang zu informellen Informationskanälen mit einzelnen ExpertInnen als positiver Umstand hervorgehoben.

Wird eine direkte Argumentationsgrundlage für die Häufigkeit und zunehmende Strenge der Novellierungen des Staatsbürgerschaftsrechts erfragt, berufen sich VertreterInnen des administrativ-politischen Systems auf das Fremdenrecht, genauer gesagt das Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz (NAG), mit dem das Staatsbürgerschaftsrecht stets harmonisiert werden müsse, da es Teil dessen innerer Logik sei. Man beruft sich auf eine Art Sachzwang bzw. auf das bestehende Recht, dem implizit der Status einer unabhängigen Wissensquelle zuerkannt wird, obgleich es sich um ein Konstrukt derselben administrativ-politischen Entität handelt. Dies kann als Spezialform der *substantierenden Wissensverwendung* betrachtet werden: als *rückbezügliche Wissensverwendung*.

Die auffälligste Erscheinung in dem Ganzen ist jedoch, wie gesagt, die *Nicht-Wissensverwendung*. Die nicht vorhandene Nachfrage spiegelt sich in der Förderungssituation der Forschungslandschaft wider. Es werden keine nationalen Studien in Auftrag gegeben oder direkt finanziert. Die Ergebnisse angesehener internationaler Studien zu Einbürgerungspolitiken in Österreich und/oder anderen Staaten werden ausgeblendet. Sie werden weder in einem Dialog mit anderen Akteuren diskutiert, noch werden offizielle Reaktionen geschweige denn politische Konsequenzen daraus abgeleitet.

Diese Ergebnisse, die sich hauptsächlich aus der empirischen Forschung in Form von Interviews mit ExpertInnen ergaben, ließen sich nicht nur sinnvoll mit dem theoretischen Ansatz Boswells in Verbindung bringen, sondern ermöglichen sogar eine Erweiterung ihrer Kategorien um jene der *Nicht-Wissensverwendung* und damit im Sinne der methodischen Anlehnung an die *Grounded Theory* den Anstoß zur Theoriegenerierung auf Basis konkreter gegenständlicher Beobachtungen.

Die Zukunftsprognosen der interviewten ExpertInnen bleiben vage und tendenziell skeptisch, ob es eine Verschiebung in Richtung vermehrten Wissenseingang in die politische Gestaltung im *citizenship*-Bereich geben werde. An sich zeichnet sich weder eine Dialogsuche mit neuen Akteuren ab, noch gibt es eine politische Annäherung an das Credo, wonach Einbürgerung als Instrument zur Integration von Zugewanderten betrachtet werden müsse. Solange Einbürgerung und damit auch die vollends gleichberechtigte politische Teilhabe an der Gesellschaft als Schlusspunkt eines „erfolgreichen“ Eingliederungsprozesses definiert wird, fehlt eine Basis, auf der Akteure mit unterschiedlichen Vorstellungen einen konstruktiven Dialog führen könnten. Zudem ist Staatsbürgerschaft ein Politikfeld, das relativ wenig mediale Brisanz besitzt, wodurch auch die administrativ-politischen Verantwortungsträger kein vordringliches Interesse daran zeigen. Daher darf davon ausgegangen werden, dass es weiterhin innerhalb der esoterischen Strukturen des Innenministeriums abgehandelt wird. Diejenigen, die alternatives Wissen zu der Materie bereitstellen würden, also NPOs und vereinzelt ForscherInnen, kämpfen mit beschränkten finanziellen und personellen Ressourcen, weshalb sie Themen, die als menschenrechtlich brisanter betrachtet werden, Bearbeitungsvorrang geben. Speziell aus der geisteswissenschaftlichen Ecke flauen außerdem die Beiträge ab, da eine gravierende Abwanderung engagierter WissenschaftlerInnen aus Österreich zu verzeichnen ist. Für wissenschaftlichen Nachwuchs gibt es keine Anreize, auf das Thema Einbürgerung zu fokussieren. Umso wichtiger wäre es, dass sich die Innenpolitik gegenüber internationalen Studien öffnet, um eine Selbstreflexion in Gang zu setzen.

Ich hoffe durch die Analyse der gegenwärtigen *policy making*-Situation in der österreichischen Einbürgerungspolitik eine Basis für Akteure bereit gestellt zu haben, die motiviert sind, zukünftig an einer Verbesserung der Dialogsituation zwischen der Politik mit gesellschaftlichen Akteuren und an einem veränderten Umgang mit ExpertInnen-Wissen zu arbeiten, um die reiche Forschungsexpertise, die mittlerweile auf europäischer Ebene kumuliert wird und sich ausdifferenziert, nicht im Sand versiegen zu lassen, sondern zu diskutieren und in der Praxis fruchtbar zu machen.

8. Literaturverzeichnis

Ager, Alastair; Strang, Alison (2008): *Understanding Integration: A Conceptual Framework*. In: Journal of Refugee Studies, Vol. 21, No. 2. Oxford: Oxford University Press. S. 166-191.

Arendt, Hannah (2001): *Elemente und Ursprünge totalitärer Herrschaft. Antisemitismus, Imperialismus, totale Herrschaft*. München: Piper.

Ataç, Ilker; Rosenberger, Sieglinde (2013b): *Inklusion/Exklusion - ein relationales Konzept der Migrationsforschung*. In: Ataç, Ilker; Rosenberger, Sieglinde (Hg.): Politik der Inklusion und Exklusion. Migrations- und Integrationsforschung. Göttingen: V&R unipress. S. 35–52.

Bauböck, Rainer (2006): *Introduction*. In: Bauböck, Rainer (Hg.): Migration and Citizenship. Legal Status, Rights and Political Participation. IMISCOE Reports. Amsterdam: Amsterdam University Press. S. 9-13.

Bauböck, Rainer; Perchinig, Bernhard (2003): *Migrations- und Integrationsforschung in Österreich - Ansätze, Schnittstellen, Kooperationen*. KMI Working Paper Series. Working Paper Nr. 1. Wien: ÖAW, Kommission für Migrations- und Integrationsforschung.

Berghaus, Margot (2003): *Luhmann leicht gemacht: eine Einführung in die Systemtheorie*. Köln: Böhlau.

BM.I (2013a): *.SIAK - Sicherheitsakademie*. Abgerufen am 27.09.2013 von http://www.bmi.gv.at/cms/bmi_siak/.

BM.I (2013b): *Geschäftseinteilung. Sektion III (Recht)*. Abgerufen am 10.10.2013 von http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_Geschaefteinteilung/sektion_3/.

BM.I (2011): *Integrationsbericht. Vorschläge des Expertenrates für Integration*. Wien.

BM.I (2009): *Nationaler Aktionsplan für Integration*. Wien.

Boltzmann Institut für Menschenrechte (2013): *Integrations- und Staatsbürgerschaftstests, der neue Weg Richtung europäischer Unionsbürgerschaft*. Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte. 20 Jahre engagierte Menschenrechtsforschung. Abgerufen am 03.09.2013 von <http://bim.lbg.ac.at/de/zugang-zum-recht/integrations-staatsbuergerschaftstests-neue-weg-richtung-europaeischer-unionsbuergerschaft>.

Boswell, Christina (2008): *The political functions of expert knowledge: knowledge and legitimization*

in European Union immigration policy. In: Journal of European Public Policy, 15:4. S. 471–488.

Boswell, Christina (2009): *The political uses of expert knowledge: immigration policy and social research*. Cambridge: Cambridge University Press.

bpb: Bundeszentrale für politische Bildung (2011): *Politisch-administratives System*. Abgerufen am 08.06.2013 von <http://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/politiklexikon/18025/politisch-administratives-system>.

Brickner, Irene (2013): *Höchstrichter gegen Einbürgerungsstrenge*. In: Der Standard. Auflage Sa./So./Mo., 30./31. März/ 1. April. S. 9.

Çinar, Dilek (2010): *Country Report: Austria*. Robert Schuman Centre for Advanced Studies (EUDO Citizenship Observatory). Badia Fiesolana, San Domenico di Fiesole: European University Institute.

Çinar, Dilek (2007): *Integration vor Einbürgerung: die Staatsbürgerschaftsrechtsnovelle 2005*. In: Fassmann, Heinz (Hg.): 2. Österreichischer Migrations- und Integrationsbericht. 2001-2006. Klagenfurt: Drava Verlag. S. 41–46.

Çinar, Dilek (1993): *Sein und Schein von Migration und Integration in Europa*. In: Mehr Europa? Zwischen Integration und Renationalisierung. Informationen zur politischen Bildung. Wien: Dachs-Verlag, S. 59–72.

Davy, Ulrike; Çinar, Dilek (2001): *5. Österreich*. In: Davy, Ulrike (Hg.): Die Integration von Einwanderern. Rechtliche Regelungen im europäischen Vergleich. Frankfurt/ New York: Campus Verlag. S. 567–708.

derstandard.at (2005): *Integration als Härtefall*. Abgerufen am 29.06.2013 von <http://derstandard.at/2235390?seite=2>.

EMN (2013): *Europäisches Migrationsnetzwerk*. Abgerufen am 30.07.2013 von <http://www.emn.at/de/>.

Esser, Hartmut (1980): *Aspekte der Wanderungssoziologie. Assimilation und Integration von Wanderern, ethnischen Gruppen und Minderheiten. Eine handlungstheoretische Analyse*. Soziologische Texte 119. Darmstadt, Neuwied: Luchterhand.

Esser, Hartmut (2001): *Integration und ethnische Schichtung*. Arbeitspapiere, Workingpaper Nr. 40. Mannheim: Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung.

EU Network of Independent Experts on Fundamental Rights (2005): *Chapter III. Equality*. In: Synthesis Report. Report on the situation of Fundamental Rights in the European Union and its Member States in 2005: Conclusions and Recommendations. S. 163–210.

EUDO Observatory on Citizenship (2013a): *EUDO Citizenship Implementation Indicators*. Abgerufen am 20.03.2013 von <http://eudo-citizenship.eu/indicators/citimpindicators>.

EUDO Observatory on Citizenship (2013b): *EUDO Observatory on Citizenship*. Abgerufen am 22.03.2013 von <http://eudo-citizenship.eu/>.

EUDO Observatory on Citizenship (2013c): *Project Info: About the Consortium and Network*. Abgerufen am 02.09.2013 von <http://eudo-citizenship.eu/about>.

Europäische Kommission (2014): *EU-Aktionen für eine erfolgreiche Integration. Gemeinsame Grundprinzipien*. Europäische Webseite für Integration. Abgerufen am 17.01.2014 von http://ec.europa.eu/ewsi/de/EU_actions_integration.cfm.

Expertenrat für Integration (2011): *Integrationsbericht. Vorschläge des Expertenrates für Integration. Das 20-Punkte-Programm*. Wien.

Faist, Thomas (2010): *Transnationalization and Development. Toward an Alternative Agenda*. In: Glick Schiller, Nina; Faist, Thomas (Hg.): Migration, Development and Transnationalization. A Critical Stance. Critical Interventions. A Forum for Social Analysis. New York; Oxford: Berghahn Books, S. 63–99.

Feik, Rudolf (2003): *Migrationsforschung aus der Sicht der Rechtswissenschaften, speziell: Fremden- und Asylrecht*. In: Bauböck, Rainer; Perchinig, Bernhard (Hg.): Migrations- und Integrationsforschung in Österreich - Ansätze, Schnittstellen, Kooperationen. KMI Working Paper Series. Wien: Kommission für Migrations- und Integrationsforschung. S. 22–24.

Fessler, Peter; Keller, Christine; Pommerening-Schober, Renate; Szymanski, Wolf (2006): *Das neue österreichische Staatsbürgerschaftsrecht*. 7., völlig neu bearbeitete Auflage. Wien: Manz.

Flick, Uwe (2007): *Qualitative Sozialforschung. Eine Einführung*. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt.

Götzelmann, Andrea (2010): *Die Rolle staatlicher AkteurInnen in der österreichischen Integrationspolitik*. In: Langthaler, Herbert (Hg.): *Integration in Österreich. Sozialwissenschaftliche Befunde*. Innsbruck Wien Bozen: Studienverlag S. 181–208.

Han, Petrus (2010): *Soziologie der Migration*. 3. Aufl. Stuttgart: Lucius & Lucius.

Hopf, Christel (2007): *Qualitative Interviews - ein Überblick*. In: Flick, Uwe (et al.): Qualitative Forschung. Ein Handbuch. 5. Auflage. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt. S. 349–359.

Hoppe, Robert (2005): *Rethinking the science-policy nexus: from knowledge utilization and science technology studies to types of boundary arrangements*. In: Poiesis Prax (2005) 3. Published online: Springer-Verlag. , S. 199–215.

Huddleston, Thomas; Niessen, Jan; Ni Chaoimh, Eadaoin; White, Emilie (2011): *Index Integration and Migration III*. MIPEX 2011. Brüssel.

IMISCOE (2013): *International Migration, Integration and Social Cohesion*. Abgerufen am 02.05.2013 von <http://www.imiscoe.org/>.

IOM (2011): *Key Migration Terms. Glossary on Migration, International Migration Law Series No. 25, 2011*. International Organization for Migration. Abgerufen am 14.07.2013 von <http://www.iom.int/cms/en/sites/iom/home/about-migration/key-migration-terms-1.html#Migration>.

Kelle, Udo (1994): *Die Methode der empirisch fundierten Theoriebildung von Glaser und Strauss*. In: Kelle, Udo: Empirisch begründete Theoriebildung. Zur Logik und Methodologie interpretativer Sozialforschung. Weinheim: Deutscher Studien Verlag. S. 283–349.

Kraler, Albert (2011): *The case of Austria*. In: Zincone, Giovanna; Penninx, Rinus; Borkert, Maren (Hg.): Migratory Policymaking in Europe. The Dynamics of Actors and Contexts in Past and Present. IMISCOE Research. Amsterdam: Amsterdam University Press. S. 21–59.

Lamnek, Siegfried (2010): *Qualitative Sozialforschung. Lehrbuch*. 5., überarbeitete Auflage. Weinheim; Basel: Beltz.

Langthaler, Herbert (2010): *Einleitung des Herausgebers*. In: Langthaler, Herbert (Hg.): Integration in Österreich. Sozialwissenschaftliche Befunde. Innsbruck Wien Bozen: Studienverlag. S. 7–12.

Lockwood, David (1971): *Soziale Integration und Systemintegration*. In: Zapf, Wolfgang (Hg.): Theorien des sozialen Wandels. Köln; Berlin: Kiepenheuer & Witsch. S. 124–137.

Luhmann, Niklas (1997): *Die Gesellschaft der Gesellschaft*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Luhmann, Niklas (2002): *Einführung in die Systemtheorie*. 1. Aufl., (Dirk Baecker (Hg.). Heidelberg: Carl-Auer-Systeme-Verlag.

MA17, Stadt Wien (2012): *Monitoring Integration Diversität Wien. 2009-2011. Kurzfassung*. Wien.

MA62 (2013): *Wiener Integrationsfonds*. wien.at. Abgerufen am 10.09.2013 von <http://www.wien.gv.at/recht/gemeinderecht-wien/fonds-stiftungen/fonds/integration.html>.

Massey, Douglas S.; Arango, Joaquin; Hugo, Graeme; Kouaoui, Ali; Pellegrino, Adela; Taylor, J. Edward (1993): *Theories of International Migration: a Review and Appraisal*. In: Population and Development Review, Vol 19, No. 3 (Sept. 1993). Population Council. 431-466.

Meuser, Michael; Nagel, Ulrike (1991): *ExpertInneninterviews – vielfach erprobt, wenig bedacht. Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion*. In: Garz et al. (Hg.): Qualitativ-empirische Sozialforschung. Konzepte, Methoden, Analysen. Opladen: Westdeutscher Verlag. S. 441–471.

MIPEX (2013a): *Austria*. Abgerufen am 03.09.2013 von www.mipex.eu/austria.

MIPEX (2013b): *Migrant Integration Policy Index*. Abgerufen am 31.07.2013 von <http://www.mipex.eu/>.

Öhlinger, Theo (2005): *Verfassungsrecht*. 6., überarbeitete und erweiterte Auflage. Wien: WUV.

ÖIF (2013a): *Integration Vielfalt. Geschichte des ÖIF*. Abgerufen am 28.09.2013 von http://www.integrationsfonds.at/wir_ueber_uns/geschichte/.

ÖIF (2013b): *Integration Willkommen*. Abgerufen am 28.09.2013 von http://www.integrationsfonds.at/wir_ueber_uns/vision_und_leitbild/.

ÖIF (2013c): *Was ist die Integrationsvereinbarung?*. Abgerufen am 13.12.2013 von <http://www.integrationsfonds.at/iv/ivneu/>.

Österreichischer Rechtsanwaltskammertag (2005): *Stellungnahme Zl. 13/1 05/188 GZ LR1300/0106-III/1/c/2005 BG, mit dem das Staatsbürgerschaftsgesetz 1985 und das Tilgungsgesetz 1972 geändert werden*. Wien. Abgerufen am 03.07.2013 von http://www.rechtsanwaelte.at/downloads/13_1_05_188_stb%FCrgerschaftsg.pdf.

Parlament Österreich (2013a): *Parlament erklärt Gesetzesinitiativen*. Republik Österreich. Parlament. Abgerufen am 19.08.2013 von <http://www.parlament.gv.at/PERK/GES/WEG/INITIATIVE/index.shtml>.

Parlament Österreich (2013b): *Parlamentskorrespondenz Nr. 576 vom 20.06.2013. Innenausschuss: Hearing zur Änderung des Staatsbürgerschaftsgesetzes*. Republik Österreich. Parlament. Abgerufen am 10.09.2013 von http://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2013/PK0576/.

Parlament Österreich (2013c): *Parlamentskorrespondenz Nr. 611 vom 27.06.2013. Innenausschuss*

billigt Novelle zum Staatsbürgerschaftsgesetz. Republik Österreich. Parlament. Abgerufen am 09.10.2013 von http://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2013/PK0611/.

Parlament Österreich (2009): *Parlamentskorrespondenz Nr. 790 vom 24.09.2009. Umfangreiche Änderungen im fremdenrechtlichen Bereich.* Republik Österreich. Parlament. Abgerufen am 14.09.2013 von http://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2009/PK0790/index.shtml.

Perchinig, Bernhard (2010): *Migration, Integration und Staatsbürgerschaft – was taugen die Begriffe noch?* In: Langthaler, Herbert (Hg.): *Integration in Österreich. Sozialwissenschaftliche Befunde.* Innsbruck Wien Bozen: Studienverlag. S. 13–32.

Perchinig, Bernhard; Bauböck, Rainer (2006): *Preface.* In: Bauböck, Rainer; Ersbøll, Eva; Groenendijk, Kees; Waldrauch, Harald (Hg.): *Acquisition and Loss of Nationality. Volume 2: Country Analyses. Policies and Trends in 15 European Countries.* Amsterdam: Amsterdam University Press. S. 11–17.

Reichel, David (2010): *Staatsbürgerschaft und Integration. Die Bedeutung der Einbürgerung für MigrantInnen in Hinblick auf ihre soziale und ökonomische Integration.* Wien: Universität Wien: Fakultät für Sozialwissenschaften.

Reinprecht, Christoph; Weiss, Hilde (2012): *Migration und Integration: Soziologische Perspektiven und Erklärungsansätze.* In: Fassmann, Heinz; Dahlvik, Julia (Hg.): *Migrations- und Integrationsforschung - multidisziplinäre Perspektiven. Ein Reader.* 2., erweiterte und überarbeitete Auflage. Wien: V&R unipress. S. 13–33.

Sozialpartner, Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen (2011): *Migration und Integration. Nr. 85.* Wien. Abgerufen am 08.09.2013 von <http://www.sozialpartner.at/sozialpartner/Migration/Studie%20Migration.pdf>.

Staatssekretariat für Integration (2013a): *Sebastian Kurz - Staatssekretär für Integration.* Abgerufen am 10.09.2013 von http://www.integration.at/wir_ueber_uns/seiten/staatssekretaer.aspx.

Staatssekretariat für Integration (2013b): *Staatsbürgerschaft Neu.* Abgerufen am 10.10.2013 von <http://www.integration.at/staatsbuergerschaft/start.aspx#>.

Statistik Austria (2011): *migration & integration – zahlen.daten.indikatoren 2011.* Wien: Kommission für Migrations- und Integrationsforschung der Österreichischen Akademie der Wissenschaften.

Statistik Austria (2013a): *Pressemitteilung: 10.570-146/13. Netto-Zuwanderung nach Österreich*

mit +43.797 Personen im Jahr 2012 deutlich höher als zuvor. Abgerufen am 10.01.2014 von https://www.statistik.at/web_de/presse/071728.

Statistik Austria (2013b): *Statistiken. Einbürgerungen.* Abgerufen am 02.12.2013 von http://www.statistik.at/web_de/statistiken/bevoelkerung/einbuergerungen/.

Stern, Joachim (2011): *Ius Pecuniae – Staatsbürgerschaft zwischen ausreichendem Lebensunterhalt, Mindestsicherung und Menschenwürde.* In: Dahlvik, Julia; Fassmann, Heinz; Sievers, Wiebke (Hg.): *Migration und Integration – wissenschaftliche Perspektiven aus Österreich.* Wien: V&R unipress S. 55–74.

Strauss, Anselm; Corbin, Juliet (1990): *Grounded Theory Research: Procedures, Canons and Evaluative Criteria.* In: Zeitschrift für Soziologie. Jg. 19, Heft 6, Dez. 1990. Stuttgart: F. Enke Verlag. S. 418–427.

Strauss, Anselm; Corbin, Juliet (1996): *Grounded theory: Grundlagen qualitativer Sozialforschung.* Weinheim: Beltz, PsychologieVerlagsUnion.

Strik, Tineke (2011): *The INTEC project: Integration and Naturalisation tests: the new way to European Citizenship.* Europäische Kommission. Europäische Webseite für Integration. Abgerufen am 03.09.2013 von http://ec.europa.eu/ewsi/de/resources/detail.cfm?ID_ITEMS=21761.

Treibel, Annette (1990): *Migration in modernen Gesellschaften. Soziale Folgen von Einwanderung, Gastarbeit und Flucht.* Grundlagentexte Soziologie. Weinheim; München: Juventa Verlag.

Vogl, Mathias (2007): *Die jüngere Entwicklung im Bereich des Asyl- und Fremdenrechts.* In: Fassmann, Heinz (Hg.): 2. Österreichischer Migrations- und Integrationsbericht. 2001-2006. Klagenfurt: Drava Verlag S. 19–41.

Volksanwaltschaft (2012): *Fachgespräch „Staatsbürgerschaft“ am 17. September 2012. Legislative Anregungen der Volksanwaltschaft im Bereich des Staatsbürgerschaftsrechts.* Wien.

Volksanwaltschaft (2013): *Volksanwaltschaft.* Abgerufen am 24.06.2013 von <http://volksanwaltschaft.gv.at/>.

Zincone, Giovanna; Caponio, Tiziana (2004): *The multilevel governance of migration. State of the art report.* Cluster C9. IMISCOE.

9. Anhang

9.1. Zusammenfassung

Diese Arbeit ist ein soziologisch-politikwissenschaftlicher Beitrag zur aktuellen Migrations- und Integrationsforschung. Sie behandelt die Akteurslandschaft, die Interaktionsprozesse und die Rolle von ExpertInnen-Wissen in der Gestaltung der österreichischen Einbürgerungspolitik im Zeitraum 1999-2012. Der spezielle Fokus liegt auf dem Umgang mit kritischen wissenschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Expertisen durch administrative und politische VerantwortungsträgerInnen. Es wurden neun qualitative ExpertInnen-Interviews durchgeführt, um ein Bild von den entsprechenden policy making-Dynamiken zu erhalten. In der Analyse der empirischen Ergebnisse kommt ein junger und innovativer wissenstheoretischer Ansatz nach Christina Boswell (2009) zur Anwendung. In diesem theoretischen Rahmenwerk wird expliziert, unter welchen Umständen politische Organisationen Wissen zur Legitimation ihrer eigenen Rolle oder zur Untermauerung bereits beschlossener Programme benützen, denn gerade im Bereich Zuwanderungspolitik bleibt der Wissensgebrauch häufig auf eine symbolische Funktion beschränkt. Tatsächlich betreibt das österreichische Innenministerium, welches als mächtigster Akteur der Einbürgerungspolitik identifiziert werden kann, zum Teil eine solch symbolische Wissensverwendung. Darüber hinaus positioniert es sich selbst als Wissensproduzent und -autorität, die darüber entscheidet, welche ExpertInnen (nicht) konsultiert werden. Die von vielen IntegrationsforscherInnen kritisierte Restriktivität des österreichischen Staatsbürgerschaftsrechts rechtfertigt das Ministerium mit der inneren Logik des Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetzes. Dies muss als rückbezügliche Wissensverwendung interpretiert werden, da das Fremdenrecht keine externe Autorität darstellt, sondern aus derselben administrativ-politischen Schmiede stammt wie das Einbürgerungsgesetz. Wissenschaft und Zivilgesellschaft nehmen als Akteure eine marginalisierte Rolle ein. Eine prekäre Forschungsförderung, kaum gesellschaftliche Rückendeckung und das Nichtvorhandensein von einbürgerungsspezifischen Dialogforen verhindern seit langem eine Auseinandersetzung mit der Politik auf Augenhöhe. Sowohl nationale Kritiken wie etwa die regelmäßigen Stellungnahmen verschiedener gesellschaftlicher Akteure zu Gesetzesentwürfen als auch international anerkannte Forschungsergebnisse werden ignoriert. Diese Expertisen werden von der Politik als Angriffe empfunden, die keinen politisch opportun Wert besitzen. Zudem stellen sie keinen relevanten Referenzrahmen für die politischen Player dar, die sich nur gegenüber ihrer eigenen policy community verantworten müssen. Als wichtigstes Ergebnis der Untersuchung muss daher die strategische Nicht-Verwendung von ExpertInnen-Wissen in der österreichischen Einbürgerungspolitik festgestellt werden.

9.2. Abstract

This sociological and political science paper is a contribution to current studies in the field of migration and integration. It covers actor landscape, interaction processes and the role of expert knowledge in the arrangement of Austrian naturalisation policy during the period 1999-2012. The specific focus lies on the handling of critical, scientific as well as civil society expertise by administrative and political decision makers. Nine qualitative interviews with experts have been conducted to create an image of the respective policy making dynamics. To analyse the empirical results, a young and innovative knowledge-based approach after Christina Boswell (2009) has been adopted. Within this theoretical framework the circumstances become clear under which political organisations use expert-knowledge to legitimise their own role or to undergird already decided programmes. It applies very well to the special field under investigation as especially in the field of immigration policy, knowledge use frequently serves merely a symbolic function.

Indeed the Austrian Federal Ministry for the Interior, which can be identified as the most powerful actor of naturalisation policy, partly pursues such a symbolic use of knowledge. Furthermore, it positions itself both as a producer and an authority of knowledge and decides which experts will (not) be consulted. The restrictive nature of the Austrian Citizenship Law criticised by many integration experts has been warranted by the Ministry with the inner logic of the Settlement and Residence Act. This must be interpreted as a reflexive use of knowledge, as the Aliens Law doesn't constitute an external authority, but rather stems from the same administrative-political source as the Citizenship Law.

As actors, science and civil society only play a marginalised role. Precarious research funding, barely any backing through general public and the lack of a dialogue forum specific to naturalisation have prevented a debate with political actors to take place on equal grounds.

National criticisms, such as the responses to draft bills regularly issued by various societal actors, as well as internationally recognised research findings have been ignored by the administrative-political system. Political actors regard this kind of expertise as offense without any politically opportune merit. Furthermore do they not provide a relevant reference frame for the powerful political players as they are only obliged to answer their own policy community.

To sum up, the most important finding of this research paper has been the strategic non-use of expert knowledge in the current Austrian naturalisation politics.

9.3. Interviewleitfaden

Der Interviewleitfaden, der in den neun ExpertInnen-Interviews (mit elf GesprächspartnerInnen) im Frühjahr 2012 zum Einsatz kam, bestand aus drei Haupt-Leitfragen, denen flexibel anwendbare Detailfragen untergeordnet waren.

AKTEURSLANDSCHAFT

Leitfrage: *Welche Akteure aus Wissenschaft, Politik oder Zivilgesellschaft waren bzw. sind zentral für die Entwicklung der österreichischen Einbürgerungsdebatte?*

Zentrum und Peripherie: Wer ist dabei zentraler Bestandteil der Diskutierenden? Wer ist eher in der **Peripherie** anzusiedeln? Welche wichtigen Veränderungen hat es in der Zusammensetzung der Akteure seit 1999 gegeben?

Welche **Einzelpersonen** sind wichtig? Welche wichtigen Verbindungen bestehen zwischen ihnen? Gibt es Personen, die eine wichtige **Vermittlerrolle** haben? Also solche, die eine vermittelnde Position zwischen Politik u/o Wissenschaft u/o Zivilgesellschaft einnehmen?

Kann man bei der Diskussion bzw. der Gestaltung der Gesetzeslage zur Einbürgerung von einem **Akteursnetzwerk** sprechen?

Rolle der Akteure: Wer hat innerhalb des Zeitraums 1999-2012 den Dialog und die Entstehung von Akteursnetzwerken losgetreten, wer hat den Dialog vorangetrieben und wer behindert ihn?

Overlapping space: Welche Personen würden Sie nicht eindeutig als PolitikerIn, WissenschaftlerIn oder zivilgesellschaftlicheN AkteurIn begreifen, sondern als mehreren Kategorien zuordenbar sehen?

Spannungsfelder: Welche Konflikte gibt es unter den Akteuren? Zwischen wem bestehen Konkurrenzkämpfe und was sind die Gründe dafür?

Führt die Akteurskonstellation, so wie sie sich entwickelt hat und gegenwärtig darstellt, zu speziellen Problemlagen?

Machtgefüge Gäbe es relevante Akteure, welche jedoch bewusst ausgeschlossen oder unbewusst nicht wahrgenommen werden? Welcher der erwähnten Player verfügt dabei über die mächtige Position, diese Ausschlüsse oder Ignoranz erfolgreich zu veranlassen?

Gesetzgebung: Welche Akteure bestimmen im Endeffekt das gesetzte Recht?

DIALOGSTRUKTUREN und INTERAKTIONSPROZESSE

Leitfrage: *Welche Dialogformen und -foren spielen für die österreichische Einbürgerungspolitik eine zentrale Rolle?*

Wo: In welchen zentralen Dialogforen wird die österreichische Einbürgerungsdebatte geführt?

Institutionalisierungsgrad: Handelt es sich dabei um institutionalisierte Foren oder um informelle Diskussionsrunden?

Grad der Offen/Geschlossenheit: Sind diese Foren offen gehalten oder finden sie eher in Form geschlossener ExpertInnengremien statt?

Frequenz: Trifft man sich in diesen Foren regelmäßig oder überwiegen situationsbedingte, spontane Treffen?

Zentrales Gremium: Gibt es innerhalb dieser Foren ein (ExpertInnen-)Gremium, welches die wissenschaftliche Seite verkörpert? Worum handelt es sich dabei und welche Position hat es innerhalb dieser Austauschforen?

Stellungnahmen zu Gesetzen: Wie gestaltet sich der Interaktionsprozess im Begutachtungsverfahren zu Gesetzesnovellierungen zum Staatsbürgerschaftsrecht? Wer konsultiert wen? Wie sieht das Verhältnis zwischen zivilgesellschaftlichen und wissenschaftlichen Akteuren dabei aus? Wie erfolgt die „technische Abwicklung“?

Schlüsselmomente: Welche wichtigen Wendepunkte, Interventionen oder Ereignisse fallen Ihnen ein, die in den letzten 12 Jahren einen gravierenden Einfluss auf die Einbürgerungsdebatte gehabt haben?

DIE ROLLE VON EXPERTINNEN-WISSEN

Leitfrage: *Welche Rolle kommt der Wissenschaft und wissenschaftlicher Expertise bzw. der Zivilgesellschaft und praktischer Expertise innerhalb der Akteurslandschaft zu?*

Art des Wissens: Wer verkörpert und wer kommuniziert welche Expertise?

Definitionsmacht: Welche wissenschaftlichen Disziplinen finden Eingang in die Einbürgerungsdebatte? Welche Disziplin ist dabei zentral?

Wissensinhalte: Welche wissenschaftlichen und/oder praktischen Expertisen bzw. Haltungen gibt es zu folgenden einbürgerungsrelevanten Bereichen:

Einbürgerung als Ausgangs- oder Endpunkt für gelungene Integration.

Gesetzliche Entwicklung: Inhalt der Staatsbürgerschaftsprüfung, Nachweis von Deutschkenntnissen, Aufenthaltserfordernis, Einkommenserfordernis, ...

Ansiedelung der Einbürgerungsdebatte in der Nähe der Sicherheitspolitik

Wissensautorität: Welches Wissen erfährt in den Ausverhandlungen die meiste Beachtung? Um wessen Wissen kreist der Dialog?

Wissenskonflikte: Gibt es Machtkämpfe oder Interessensgegensätze um relevantes Wissen in der Einbürgerungsdebatte? Wie werden Wissenskonflikte ausgetragen?

Wissensträger: Welche Rolle spielen WissenschaftlerInnen im Vergleich zu nicht-wissenschaftlichen Akteuren wie NGOs, Beratungseinrichtungen oder anderen, wenn es um die Generierung/ Anrufung von Wissen seitens der Politik geht?

Wissensverwendung: Wie wird wissenschaftliche Expertise von der Politik verwendet? Als Legitimationsbasis? Als Lieferant von (quantitativen) Daten?

Inwiefern können WissenschaftlerInnen über die Verwendung generierten Wissens mitbestimmen? Beispiele?

Inwiefern bietet die Wissenschaft bei der Einbürgerung von MigrantInnen Wissen, auf dessen Grundlage die Politik Lösungsstrategien entwickeln kann?

Politikgestaltung:

Wie wesentlich sind persönliche bzw. informelle Kontakte bei der Implementierung wissenschaftlicher Expertise? Einerseits für die Politik, andererseits für die Wissenschaft? Welche Rolle spielen diese informellen Beziehungen bei der Forschungsmittelvergabe?

Gesetzesmaterie: Stammt die in Gesetzesentwürfen und verabschiedeten Gesetzen inkorporierte Expertise eher aus der Universität oder aus anderen Einrichtungen wie Think Tanks, Politikberatungen, ...?

Expertenfigur: Wer wird von den anderen Akteuren bzw. der Öffentlichkeit als ExpertIn für den rechtlichen Bereich der Einbürgerung empfunden und angesprochen?

NACHFRAGEOPTIONEN

Legitimationsstrategien

Wie gewinnt Wissen um den Einbürgerungsprozess in Österreich und in weiterer Folge für die Einbürgerungspolitik Legitimität? Was kann ein Akteur dafür tun?

Wechselwirkungen zwischen Wissensbeständen

Erlangt Ihrer Ansicht nach theoretisches Wissen besondere Legitimität, wenn es auch durch ExpertInnen aus der Praxis gut geheißen wird? Gibt es besondere Wechselwirkungen zwischen wissenschaftlichem Wissen und Erfahrungswissen von NGOs?

Kontextualität des Wissens

Inwiefern sind die bestehenden Diskussionen um Einbürgerung ein österreichisches Phänomen?

Wissenstransfer

Aus welchen anderen (integrations)politischen Bereichen wird importiert?

Gibt es Wissensbestände zur Einbürgerungspraxis in anderen EU-Ländern, die in die österreichischen Dialoge mit einbezogen werden oder wird Wissen nur als gültig für den jeweiligen nationalen Kontext erachtet?

9.4. Curriculum Vitae

PERSÖNLICHE DATEN	
Name	Julia Schwaiger
Geburtstag	8. Juli 1985
Geburtsort	Eberstalzell/ Oberösterreich
AUSBILDUNG	
seit 2004	Universität Wien , Individuelles Diplomstudium „ Internationale Entwicklung “: Schwerpunkte: <ul style="list-style-type: none">▪ Deutsch als Fremd- & Zweitsprache, Institut für Germanistik.▪ Migrations- und Integrationspolitik Auslandssemester in Lyon/ Frankreich im Jahr 2009: Fakultät Science Politique, Lyon II & Institut d’Etudes Politiques
1999-2004	HLW für Kultur- und Kongressmanagement, Steyr/ Oberösterreich
AUSGEWÄHLTE BERUFLICHE ERFAHRUNGEN	
Sept.-Okt. 2013	Werkvertrag an der Universität Wien : Verfassen von Pressemitteilungen zum EU-Forschungsprojekt „DIAMINT – Science-Society Dialogues on Migration and Integration in Europe“ ; Organisationstätigkeiten zur entsprechenden ExpertInnen-Veranstaltung.
Feb. 2012- März 2013	Projektmitarbeit in einem Grundlagenforschungsprojekt der EU-Regionalentwicklung regio 13 : „Akteursorientiertes Energie- und Changemanagement zur Minimierung des Rebound-Effektes“: Mitarbeit an Strategie, Entwicklung, Umsetzung und Projektbericht.
März-Juni 2010	Unterrichts- und Hospitationspraktikum am LEFÖ-Institut , Wien: Deutschkurs für Migrantinnen (Trainerin für Deutsch als Zweitsprache)
Okt. 2008- Feb. 2009	Volontariat am Boltzmanninstitut für Menschenrechte , Wien: Planungs- und Durchführungstätigkeiten zum Projekt „Fundamental Rights Agency Round Table Tour“, bei der die EU-Grundrechteagentur unter der Leitung von Dr. Hannes Tretter (stv. Vorsitzender des Verwaltungsrates der FRA) diskutiert wurde.
SPRACHEN	
	Englisch (verhandlungssicher) Französisch (fließend) Italienisch (Grundkenntnisse)