

SALZBURGER
JAHRBUCH
FÜR POLITIK
2020

Herausgeber

Christian Dirninger/Reinhard Heinisch/Robert Kriechbaumer/Franz Wieser

Wissenschaftliche Redaktion

Franz Fallend und Armin Mühlböck

BÖHLAU VERLAG WIEN · KÖLN · WEIMAR

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek:
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind
im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© 2020 by Böhlau Verlag Ges.m.b.H & Co. KG, Wien, Zeltgasse 1, A-1080 Wien
Alle Rechte vorbehalten. Das Werk und seine Teile sind urheberrechtlich geschützt.
Jede Verwertung in anderen als den gesetzlich zugelassenen Fällen bedarf der vorherigen
schriftlichen Einwilligung des Verlages.

Umschlagabbildung: Walter Pichler

Korrekturat: Philipp Rissel, Wien
Umschlaggestaltung: Michael Haderer, Wien
Satz: Michael Rauscher, Wien
Druck und Bindung: Hubert & Co BuchPartner, Göttingen
Gedruckt auf chlor- und säurefrei gebleichtem Papier
Printed in the EU

Vandenhoeck & Ruprecht Verlage | www.vandenhoeck-ruprecht-verlage.com

ISBN 978-3-205-21153-2

Inhalt

Vorwort der Herausgeber	7
ARMIN MÜHLBÖCK Gemeindewahlen in Salzburg. Die Wahlen im Jahr 2019 mit einem Rückblick auf die Entwicklungen in der 2. Republik	9
MARTIN DOLEZAL/VIKTORIA ANNA JANSESBERGER Im Schatten der Bundespolitik. Die Nationalratswahl 2019 in Salzburg . . .	64
FRANZ FALLEND Europawahlen als „Nebenwahlen“. Die Wahlen zum Europäischen Parlament 2019 in Salzburg im historischen Vergleich	93
HERBERT DACHS „Das Hemd näher als der Rock?“ Über Beziehungen der Salzburger ÖVP zur Bundespartei	129
ROBERT HUBER/ERIC MIKLIN Aus Fehlern gelernt? Das Verhältnis zwischen den FPÖ-Landesgruppen und der Bundespartei im Vergleich Schwarz-Blau und Türkis-Blau	149
GÜNTHER PENETZDORFER Mobilitätsentwicklungen. Verkehrspolitik und neue Mobilitätskonzepte im Zentralraum Salzburg	176
BIRGIT BAHTIĆ-KUNRATH Dem Gegenwind trotzen. Integrationspolitik in Salzburg 2013–2019	205
ANDREAS KOCH Wohnen in der Stadt Salzburg. Zum Verhältnis der Wohnung als Ware und dem Wohnen als soziale Infrastruktur	232
MARKUS PAUSCH Der Widerstand gegen die 380-kV-Leitung in Salzburg	270

KURT LUGER

Das „gefühlte“ Zuviel. Tourismuspolitische Überlegungen, um
„Overtourism“ in der Stadt Salzburg zu begegnen 290

PETER SALHOFER/HEINZ P. WASSERMANN

„Millionen für den/die/wen ...?“ Rahmenbedingungen, Theorie
und – am Beispiel Salzburg – Praxis des Medientransparenzgesetzes 2011
im Zeitraum 2013 bis 2018 313

Chronik 346

AutorInnen 351

Dem Gegenwind trotzen

Integrationspolitik in Salzburg 2013–2019

1. EINLEITUNG

Integrationspolitik, d. h. Politik, die die Eingliederung von MigrantInnen in die österreichische Gesellschaft anstrebt, ist ein junges Politikfeld, welches in Österreich erst in den letzten Jahren institutionalisiert wurde: Im Bund wurde 2011 ein Staatssekretariat für Integration eingerichtet, welches 2013 ins Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres (BMEIA) überführt und zur Sektion aufgewertet wurde.¹ Auch in den Bundesländern und Gemeinden haben sich seit den frühen 2000ern zunehmend feste Strukturen in der Integrationspolitik herausgebildet.

Dies gilt auch für das Bundesland Salzburg, wo nach der 2013 erfolgten Ressortübernahme der grünen Landesrätin (LR) Martina Berthold eine Reihe von Neuerungen in der Integrationspolitik umgesetzt wurden, darunter die Schaffung einer Integrationsplattform, welche den MigrantInnen in Salzburg in der Integrationspolitik eine Stimme verleihen soll und damit für das Dialogische in der Landespolitik steht. Das Land verweist im Kontext seiner integrationspolitischen Aktivitäten bereits seit 2016 in seiner öffentlichen Kommunikation auf einen spezifischen „Salzburger Weg der Integration“: Dieser bedeute „Integration von Anfang an und auf Augenhöhe“, die vor allem dialogisch ausgerichtet ist: durch gegenseitigen Respekt auf Basis gemeinsamer Werte, Spracherwerb und Unterstützung bei der Wohn- und Arbeitsmarktintegration.²

Der „Salzburger Weg der Integration“ unterscheidet sich von rezenten bundespolitischen Tendenzen im Bereich Integration, die seit Ende der 1990er-Jahre kontinuierlich auf Verschärfungen setzen. Hier stellt sich die Frage,

1 Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2016). Fünf Jahre Integrationspolitik in Österreich. Abgerufen am 25.6.2020 unter <https://www.integrationsfonds.at/publikationen/forschungsberichte-alt/forschungsbericht-fuenfjahre-integrationspolitik-in-oesterreich/>.

2 Land Salzburg/Landeskorrespondenz (26.1.2016). Ziele und Maßnahmen für den Salzburger Integrationsweg. Abgerufen am 9.9.2019, unter https://www.salzburg.gv.at/gesellschaft/_Documents/20206-lk_26012016-salzburgerintegrationsweg.pdf.

warum sich in Salzburg ein solcher Weg etablieren konnte. Gleichzeitig sei betont, dass der „Salzburger Weg der Integration“ eine Eigenbeschreibung der Landespolitik darstellt. Der Artikel versucht daher auch zu klären, inwieweit die Integrationspolitik in Salzburg den eigenen Anspruch eines dialogischen Ansatzes erfüllt. Als Fallbeispiel dient die Einrichtung der Integrationsplattform 2015 und deren Rolle in der Integrationspolitik.

Obwohl Integrationspolitik in Österreich in erster Linie Sache des Bundes ist, verfügen die Bundesländer in ihrem eigenen Wirkungsbereich über einen Gestaltungsspielraum. Die Gründe, der Integrationspolitik einen spezifisch regionalen Anstrich zu geben, wie es der „Salzburger Weg der Integration“ tut, werden im Folgenden anhand dreier Thesen analysiert: Einerseits ist der „Salzburger Weg der Integration“ der Werthaltung zentraler AkteurInnen zu verdanken, andererseits einer bewussten Abgrenzung zur bundespolitischen Haltung. Drittens spielt Pragmatismus, etwa das Vermeiden von Folgekosten mangelnder Integration durch entsprechende integrationspolitische Maßnahmen, eine Rolle.

Der vorliegende Beitrag basiert auf einer Literatur- und Dokumentenanalyse sowie auf vier semi-strukturierten Interviews, die mit zentralen AkteurInnen der jüngeren Salzburger Integrationspolitik im Sommer 2019 durchgeführt wurden: LR a. D. Martina Berthold, welche 2013–2018 das Integrationsressort leitete; Wolfgang Schick, Leiter des Referats Jugend, Generationen, Integration des Amtes der Salzburger Landesregierung; Yvonne Kirchmayer, Geschäftsstelle der Integrationsplattform Salzburg und stellvertretende Leiterin desselben Referats, sowie eine Vertreterin der Integrationsplattform Salzburg (anonymisiert). Zudem wurden einige offen gebliebene Fragen mit Yvonne Kirchmayer in einem schriftlichen Interview geklärt. Der Fokus wird dabei auf die Politik innerhalb des Integrations-Ressorts und des zugehörigen Referats gelegt. Nicht untersucht werden integrationspolitische Maßnahmen außerhalb des Ressorts, etwa asylpolitische Angelegenheiten und Arbeitsmarktintegration.

Der Artikel ist wie folgt aufgebaut: Nach einer kurzen Einführung in die regionale Integrationspolitik wird der „Salzburger Weg der Integration“ mit speziellem Fokus auf die Einrichtung der Integrationsplattform vorgestellt und im Anschluss diskutiert, welche Faktoren die Umsetzung des Salzburger Wegs begünstigten. Das Fazit führt die Ergebnisse zusammen.

2. REGIONALE INTEGRATIONSPOLITIK IN ÖSTERREICH

In Österreich gilt die Integration von MigrantInnen sowohl beim Bund als auch bei Ländern und Gemeinden als ein wünschenswertes Ziel und Integrations-

politik folglich als Notwendigkeit, denn scheiternde Integration von MigrantInnen wird mit hohen Folgekosten assoziiert (Arbeitslosigkeit, Abhängigkeit vom Sozialstaat, ethnische Konzentration am Wohnungsmarkt, Kriminalität).³ Gleichzeitig ist Integrationspolitik hochideologisch, geht es doch um die Fragen von gesellschaftlicher Teilhabe und sozialer Platzierung von MigrantInnen.⁴ In den letzten Jahrzehnten wurde Integrationspolitik vor allem im Kontext von verstärkten Restriktionen gegenüber MigrantInnen diskutiert:

Bereits 1997/1998 wurde von der damaligen Großen Koalition aus SPÖ und ÖVP ein „Integrationspaket“ geschnürt, in dem Aufenthalt an Erwerbstätigkeit gekoppelt wurde. In der Ära von Bundeskanzler Wolfgang Schüssel (2000–2006) wurden weitere Verschärfungen umgesetzt: 2002 wurde mit der Novelle des Fremdenrechts die „Integrationsvereinbarung“ eingeführt, welche MigrantInnen verpflichtete, Deutschkenntnisse und Grundkenntnisse über die österreichische Gesellschaft nachzuweisen. Diese wurde 2005 noch einmal verschärft durch die Erhöhung der Pflichtstunden bei Deutschkursen bei gleichzeitiger Kürzung staatlicher Subventionen für Kursbesuche. 2005 kam es auch zu einer Verschärfung des Staatsbürgerschaftsgesetzes, deren Verleih nun stärker an Deutschkenntnisse und Selbsterhaltungsfähigkeit gekoppelt wurde.⁵ In den folgenden Jahren wurden die Standards der Sprachkenntnisse für einen Daueraufenthalt kontinuierlich angehoben (nun Sprachniveau B1) und der Zeitrahmen zu deren Erfüllung verkürzt.⁶ Das 2017 von der Großen Koalition beschlossene Integrationsgesetz enthält schließlich u. a. ein Verhüllungsverbot, verankert Werte- und Orientierungsthemen auch im Deutschunterricht und erhöht die Geldstrafen beim Nichterbringen der Integrationsvereinbarung (max. 500 €).⁷ Obwohl die Anforderungen an MigrantInnen steigen, wurden

3 Marika Gruber (2010). Integrationspolitik in Kommunen: Herausforderungen, Chancen, Gestaltungsansätze, Wien, S. 25.

4 Albert Scherr/Çiğdem Inan (2018). Leitbilder in der politischen Debatte: Integration, Multikulturalismus und Diversity, in: Frank Gesemann/Roland Roth (Hg.): Handbuch Lokale Integrationspolitik, Wiesbaden, S. 201–226, hier S. 204.

5 Bernhard Perchinig (2006). Einwanderungs- und Integrationspolitik, in: Emmerich Tálos (Hg.): Schwarz-Blau: Eine Bilanz des „Neu-Regierens“, Wien, S. 295–311, hier S. 295–302.

6 Julia Mourão Permoser (2012). Civic Integration as Symbolic Politics: Insights from Austria, in: *European Journal of Migration and Law*, 14, S. 173–198, hier S. 176 f.

7 Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich (8.6.2017). 68. Bundesgesetz: Integrationsgesetz und Anti-Gesichtsverhüllungsgesetz sowie Änderung des Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetzes, des Asylgesetzes 2005, des Fremdenpolizeigesetzes 2005, des Staatsbürgerschaftsgesetzes 1985 und der Straßenverkehrsordnung 1960 (NR: GP XXV RV 1586 AB 1631, S. 179; BR: AB 9800, S. 868). Abgerufen am 25.6.2020 unter https://www.salzburg.gv.at/gesellschaft/_Documents/Integration/Dokumente/20206-BGBLA_2017_I_68_Integrationsgesetz.pdf.

unter der letzten Bundesregierung unter Bundeskanzler Sebastian Kurz (2017–2019) die Mittel für Integration stark gekürzt, in den Bereichen Arbeitsmarktintegration, bei der Mindestsicherung und vor allem in der Sprachförderung.⁸

Im Lichte dieser Entwicklungen, die sowohl von Mitte-Rechts-Regierungen als auch Großen Koalitionen mitgetragen wurden, hat sich in Österreich ein stark mit Leistung assoziierter Integrationsbegriff entwickelt. So spricht etwa das Bundesministerium Europa, Integration und Äußeres (BMEIA) zwar von Integration „(...) als gesamtgesellschaftlicher Aufgabe und beidseitigem Prozess (...), der mit gegenseitiger Anerkennung und Respekt zu verfolgen sei.“⁹ Doch gleichzeitig betont das BMEIA bzw. die für Integration zuständige Sektion VIII auch, dass Integration nur durch Leistung – jener der Zugewanderten – zu erreichen ist:

Integration ist ein langfristiger und umfassender Prozess, der in unterschiedlichsten Lebensbereichen stattfindet. Ziel ist es, Rahmenbedingungen für eine „Integration durch Leistung“ zu schaffen. Das heißt, Menschen sollen nicht nach ihrer Herkunft, Sprache, Religion oder Kultur beurteilt werden, sondern danach, was sie in Österreich beitragen wollen. Dazu ist es wichtig, Leistung zu ermöglichen, einzufordern und anzuerkennen, um eine umfassende Teilhabe an der Gesellschaft allen Bürgerinnen und Bürgern sicherzustellen.¹⁰

Integrationspolitik in Bundesländern und Städten bzw. Gemeinden (hier als Kommunen zusammengefasst) stellt im Gegensatz zum Bund diesen Leistungsbegriff nicht unbedingt in den Vordergrund, sondern thematisiert eher Fragen des täglichen Zusammenlebens. Es sind die unteren Gebietskörperschaften, die sich mit den Auswirkungen von Migration vor Ort, auf die Wohnbevölkerung, auf den Arbeitsmarkt, auf das soziale Miteinander auseinandersetzen müssen bzw. die „Leidtragenden“ sind, wenn Integration nicht funktioniert. So sind vor allem Gemeinden die erste Kontaktstelle bei Integrationsproblemen, und damit auch besonders interessiert an einer erfolgreichen Integration.¹¹

Mit Ausnahme einiger weniger EU-Richtlinien, welche sich des Themas annehmen,¹² ist es in Österreich nichtsdestotrotz der Bund, welcher die all-

8 Die Presse Online (21.3.2018). Großes Sparen bei der Integration.

9 Sachverständigenrat, Fünf Jahre Integrationspolitik in Österreich, S. 8 (s. Fn. 2).

10 Bundesministerium Europa, Integration und Äußeres (2019). Integration in Österreich. Abgerufen am 25.6.2020 unter <https://www.bmeia.gv.at/integration/>.

11 Gruber, Integrationspolitik in Kommunen, S. 85 (s. Fn. 4).

12 Die EU-Richtlinie für langansässige MigrantInnen (2003/109/EG) regelt etwa den Dauerauf-

gemeinen Leitlinien in der Integrationspolitik festlegt, während Länder und Kommunen Integrationspolitik in ihrem eigenen Wirkungsbereich definieren können.¹³ Der Bund legt in Österreich die Kriterien für Integration anhand der Integrationsvereinbarung (d. h. Absolvierung von Deutsch- und Wertekursen in einem bestimmten Zeitraum) und dem Zugang zur österreichischen Staatsbürgerschaft fest und definiert, wer Zugang zum Arbeitsmarkt und zu sozialen Leistungen hat. Die Länder können Integrationspolitik vor allem im Rahmen von Sozialpolitik (inkl. Mindestsicherung), Wohnpolitik, lokaler Arbeitsmarktpolitik, Sozialarbeit mit Jugendlichen, dem Aufbau von Infrastruktur für religiöse Minderheiten, Frauen- und Vereinsarbeit sowie vorschulischer Erziehung und Kultur umsetzen (in Letztere fallen häufig spezifische Projekte, wie die gezielte Förderung von Frauen und Sprachförderung).¹⁴ Dazu können lokale bzw. regionale Integrationskonzepte ausgearbeitet und eine Reihe von konkreten Maßnahmen umgesetzt werden, wie die Einrichtung von Integrationsbeiräten, Anti-Diskriminierungsmaßnahmen oder die interkulturelle Öffnung von Verwaltungen.¹⁵

Regionale (bzw. lokale) Integrationspolitik findet meist jenseits von hochideologisierten Debatten statt und ist von Pragmatismus gekennzeichnet: Die Sicherstellung von Lebensqualität und Versorgung hat wenig mit parteipolitischem Kalkül zu tun.¹⁶ Vielmehr geht es um soziale Kohäsion – ein Grund, warum Integrationspolitik in den Ländern und Kommunen häufig im Kontext von Sozialpolitik und Anti-Diskriminierungsmaßnahmen behandelt wird und dabei auf direkten Kontakt mit MigrantInnen bzw. deren Vertretungen setzt – etwas, was im Bund vernachlässigt wird. Die Schaffung von MigrantInnen- oder Integrationsbeiräten ist eine Möglichkeit, einen solchen direkten Kontakt herzustellen.¹⁷

enthalt und die damit verbundenen Rechte für langansässige Drittstaatenangehörige – mit dem Ziel einer größtmöglichen Gleichstellung. Eine weitere Richtlinie regelt die Familienzusammenführung (2003/86/EG) – mit dem Effekt, dass zwischen 2003 und 2007 13 EU-Staaten verpflichtende Integrationsmaßnahmen eingeführt haben, darunter auch Österreich.

13 Andrea Götzelmann (2010). Die Rolle staatlicher AkteurInnen in der österreichischen Integrationspolitik, in: Herbert Langthaler (Hg.): *Integration in Österreich: Sozialwissenschaftliche Befunde*, Innsbruck, S. 181–208, hier S. 192.

14 Frank Gesemann/Roland Roth (2018). *Handbuch Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft: Einleitung*, in: Frank Gesemann/Roland Roth (Hg.): *Handbuch Lokale Integrationspolitik*, Wiesbaden, S. 1–7, hier S. 3.

15 Ebd.

16 Gruber, *Integrationspolitik in Kommunen*, S. 85 (s. Fn. 4).

17 Bernhard Perchinig (2012). *The National Policy Frames for the Integration of Newcomers: Comparative Report*, Wien, S. 39. Abgerufen am 23.8.2019 unter <https://www.researchgate.net/pub>

Eine besonders wichtige Rolle für die Sicherung von Lebensqualität und Versorgung fällt der zuständigen Verwaltung zu. Der Aufbau von Netzwerken relevanter AkteurInnen im Bereich Integration, die Einbindung von Kammern, Verbänden, Schulen, Arbeitsagenturen, Polizei, zivilgesellschaftlichen Organisationen, inklusive Vereinen von MigrantInnen – all das wird von der Verwaltung im Bundesland und – im eigenen Wirkungsbereich – von Kommunen geleistet. Lokale Verwaltungen können Integrationspolitik flexibler und generöser gestalten, als der Bund es fordert, vor allem, weil sie vom Thema „Migrationskontrolle“ entlastet sind. Damit sind sie „... vielfach eher bereit ..., sich der Herausforderung Migration kreativ zu stellen, als der in ordnungspolitischen Prämissen verharrende Zentralstaat.“¹⁸ Dazu kommt auch Effizienzdenken: Die Folgekosten von gescheiterter Integration werden in Kommunen und Ländern wesentlich höher veranschlagt als die Kosten für effektive integrationspolitische Maßnahmen – wobei es nicht nur um finanzielle Erwägungen geht, sondern eben um Fragen des guten Zusammenlebens.¹⁹

Auch ethische Grundhaltungen spielen eine Rolle: Man möchte Probleme des Zusammenlebens durch aktive Politik entschärfen und kennt auch die Situation vor Ort, was Empathie für Betroffene fördert.²⁰ Es sind also auch persönliche Werthaltungen handelnder AkteurInnen vor Ort, sowohl in der Politik als auch in der Verwaltung, die Integrationspolitik in Ländern und Kommunen mitformen, was mitunter auch mit den beruflichen Hintergründen des Personals zu tun hat: Dominieren im Bund bei Integrationsagenden häufig JuristInnen, oft aus dem Polizeidienst, gibt es in einschlägigen Einrichtungen der Länder oder Kommunen häufig Personen mit Sozialarbeits- oder Sozialwissenschaftshintergrund, die mit den sozialen Hintergründen von Integration vertraut sind.²¹ Eine besondere Rolle spielt hier wieder die Verwaltung. Diese wird nicht gewählt und steht nicht unter Druck der öffentlichen Aufmerksamkeit:

Bureaucrats, however, can be more responsive to the needs of immigrants than elected representatives are, if immigrants do not have the right to vote. Their sense of pro-

lication/286194109.

18 Rainer Bauböck/Manfred Perchinig (2006). Migrations- und Integrationspolitik, in: Herbert Dachs/Peter Gerlich/Herbert Gottweis/Helmut Kramer/Volkmar Lauber/Wolfgang C. Müller/Emmerich Tálos (Hg.): Politik in Österreich: Das Handbuch, Wien, S. 726–742, hier S. 739.

19 Sarah Spencer/Nicola Delvini (2019). Municipal Activism on Irregular Migrants: The Framing of Inclusive Approaches at the Local Level, in: Journal of Immigrant & Refugee Studies, 17 (1), S. 27–43, hier S. 34–38.

20 Manfred Kohler (2017). Austrian Public Opinion in the „Refugee Crisis“, in: Günter Bischof/Dirk Rupnow (Hg.): Migration in Austria, New Orleans, S. 257–270, hier S. 267 f.

21 Perchinig, The National Policy Frames, S. 39 (S. Fn. 18).

*professional identity and corporate or personal values [...] are contributory factors in municipal responses.*²²

Integrationspolitik in Ländern und Kommunen kann auch strategisch als Mittel zur Abgrenzung von der Bundespolitik verwendet werden, vor allem wenn andere Parteien regieren, als dies auf nationaler Ebene der Fall ist. Besonders auffällig war das im Fall der Wiener Integrationspolitik, die sich unter der ÖVP-FPÖ-Regierung 2000–2006 als Gegenmodell zum Bund präsentierte – bis zur Einführung des Kommunalwahlrechts für Nicht-ÖsterreicherInnen 2002, welches jedoch vom Verfassungsgerichtshof 2004 gekippt wurde.²³

Mehrere Fallstudien zu Integrationspolitik in Kommunen²⁴ zeigen, dass diese an lokalspezifischen Problemen orientiert und entsprechend unterschiedlich ausgestaltet ist, selbst wenn es eine nationale „Richtschnur“ zur Integrationspolitik gibt.²⁵

Allerdings fehlen ähnliche Studien für Bundesländer (Ausnahmen sind Arbeiten zur Integrationspolitik in Vorarlberg, Tirol und Wien²⁶), was insofern überraschend ist, als dass diese schon seit Jahren Akzente in der Integrationspolitik setzen: So haben bereits in den frühen 2000ern Tirol, Oberösterreich und Niederösterreich Integrationsleitbilder eingeführt und in der Landesverwaltung entsprechende Dienststellen geschaffen. In Tirol wurde zudem ein Integrationsbeirat geschaffen, jedoch nicht als migrantisches Gremium, sondern als ExpertInnenbeirat, bestehend aus VertreterInnen von Politik, Verwaltung

²² Ebd., S. 30.

²³ Leila Hadj-Abdou (2014). Immigrant Integration and the Economic Competitiveness Agenda: A Comparison of Dublin and Vienna, in: *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 40 (12), S. 1875–1894, hier S. 1880–1883.

²⁴ Zur Stadt Offenbach siehe Matthias Schulze-Böing (2017). Offenheit und Realismus: Perspektiven kommunaler Integrationspolitik, in: *Sozialer Fortschritt*, 66, S. 789–812; zu Linz und Dornbirn siehe Marika Gruber (2012). Role of municipalities in fostering integration process of people with migration background in Austria, in: *Migration Letters*, 9 (3), S. 263–272; zu Berlin und Wien Michal Dimitrov (2012). Im Spannungsfeld zwischen staatlicher und lokaler Integrationspolitik: Politische Partizipation von Migranten in den Einwanderungsstädten Berlin und Wien, in: *Acta Universitatis Carolinae Studia Territoria*, 3–4, S. 9–41.

²⁵ Hadj-Abdou, *Immigrant Integration*, S. 1877 (s. Fn. 24).

²⁶ Zu Vorarlberg, siehe Simon Burtscher (2012). Integrationsdiskurse und Integrationspolitik in Vorarlberg – eine prozesssoziologische Perspektive, in: Julia Dahlvik/Heinz Fassmann/Wiebke Sievers (Hg.): *Migration und Integration – wissenschaftliche Perspektiven aus Österreich*. Jahrbuch 1/2011, Wien, S. 283–302; zu Tirol Johann Gstir (2011). Zur Integrationsarbeit am Beispiel Tirol – Praxis und (selbst)kritische Reflexion, in: Gudrun Biffl/Nikolaus Dimmel (Hg.): *Grundzüge des Managements von Migration und Integration*, Bad Vöslau, S. 487–502; zu Wien Dimitrov, *Im Spannungsfeld* (s. Fn. 25).

und NGO-Szene.²⁷ In Salzburg wurde 2007 eine Koordinationsstelle für Integration in der Abteilung Soziales eingeführt, welche für die Koordination von Integrationsprojekten und -initiativen und die Förderung von Organisationen im Integrationsbereich zuständig war.²⁸ Mit der Übernahme der Integrationsagenden durch LR Martina Berthold wurden ab 2013 schließlich eine Reihe von neuen integrationspolitischen Initiativen auf den Weg gebracht, u. a. die Schaffung des ersten Integrationsbeirats auf Landesebene in Österreich, der die Frage der Partizipation von MigrantInnen im integrationspolitischen Prozess ins öffentliche Bewusstsein rückte. Diese Maßnahmen wurden in der öffentlichen Kommunikation des Landes als „Salzburger Weg der Integration“ zusammengefasst.²⁹

Ob der „Salzburger Weg der Integration“ den Logiken von Pragmatismus, Werthaltungen der handelnden AkteurInnen und Abgrenzung zum Bund folgt und ob dieser Weg seinen eigenen Ansprüchen an Dialog gerecht wird, wird in Abschnitt 3.3 thematisiert.

2.1 Integrationsbeiräte: Ein Beitrag zur Teilhabe von MigrantInnen?

Integration, egal ob offen oder restriktiv ausgelegt, bedingt immer ein „Zusammenführen“ der zugewanderten Bevölkerung mit der Mehrheitsgesellschaft – ein Prozess der gesellschaftlichen Eingliederung, der auch die Möglichkeit zur Partizipation für MigrantInnen impliziert. Kurz: Damit Integration gelingt, muss es für MigrantInnen die Möglichkeit zur Teilhabe geben, in allen gesellschaftlichen Bereichen – Wohnraum, Arbeit, Bildung, Gesundheit.³⁰

Politik ist hier ein spezieller Bereich, da Partizipation meist an die Staatsbürgerschaft gekoppelt ist. Versuche, MigrantInnen ohne Staatsbürgerschaft den Weg zur allgemeinen politischen Partizipation zu öffnen, wie etwa die bereits erwähnte Einführung eines kommunalen Wahlrechts für Drittstaatenangehörige in Wien, sind in Österreich bislang an der verfassungsrechtlichen und politischen Realität gescheitert – im Gegensatz zu anderen Staaten wie Finnland, Schweden, Dänemark und den Niederlanden, wo ein solches kommunales Wahlrecht für Drittstaatenangehörige umgesetzt wurde.³¹ Eine direkte politische Mitgestaltung von Integrationsprozessen durch MigrantInnen ist somit nicht vorgesehen (abgesehen vom kommunalen Wahlrecht für

²⁷ Gstir, Zur Integrationsarbeit am Beispiel Tirol, S. 488 (s. Fn. 27).

²⁸ Götzelmann, Die Rolle staatlicher AkteurInnen, S. 193 (s. Fn. 14).

²⁹ Land Salzburg, Ziele und Maßnahmen (s. Fn. 3).

³⁰ Dimitrov, Im Spannungsfeld, S. 10 f. (s. Fn. 25).

³¹ Ebd., S. 17.

EU-BürgerInnen), was angesichts ihrer steigenden Zahl die Repräsentativität gewählter PolitikerInnen zunehmend in Frage stellt. Das hat problematische Folgen: Wenn große Teile der Bevölkerung von politischen Entscheidungsprozessen ausgeschlossen sind bzw. ihre Interessen nicht repräsentiert werden, also „keine eigenständige politische Stimme haben“³², leidet auch die Qualität einer Demokratie.

Aktuelle Zahlen aus Salzburg unterstreichen die Problematik: Die Zahl von AusländerInnen im Bundesland ist zwischen 2008 und 2018 um 46,9 Prozent gestiegen.³³ Jedoch ist – wohl aufgrund der ständigen Verschärfungen im Staatsbürgerschaftsrecht – die Zahl der Einbürgerungen im gleichen Zeitraum relativ konstant geblieben (ca. 500 im Jahr): „Das entspricht ungefähr dem Stand der Einbürgerungen in den Siebziger- und Achtzigerjahren, obwohl sich die Zahl der in Salzburg wohnhaften Ausländerinnen und Ausländer seit damals vervierfacht hat.“³⁴

Bei den Nationalratswahlen 2019 waren österreichweit 15 Prozent der Bevölkerung über 16 Jahren nicht wahlberechtigt.³⁵

Es waren Kommunen – vor allem Städte –, die als erste eine Antwort auf dieses Dilemma suchten und in Folge Integrations- bzw. Ausländerbeiräte einrichteten, welche MigrantInnen eine Teilhabe am politischen Prozess ermöglichen sollen.³⁶ Integrationsbeiräte haben allerdings nur eine beratende Funktion, sind meist an die Exekutive und nicht an Legislative angehängt und je nach rechtlicher Verankerung und finanzieller Ausstattung mehr oder weniger effektiv. Angesichts dessen spricht Dimitrov von einer „Beteiligungsmöglichkeit zweiter Klasse“,³⁷ die langfristig verbindlichere Formen von Partizipation nicht ersetzen kann. Nichtsdestotrotz können Integrationsbeiräte die Präsenz von MigrantInnen in politischen Prozessen erhöhen bzw. gibt es für Länder und

32 Oliver Gruber/Astrid Mattes/Jeremias Stadlmair (2017). Die meritokratische Neugestaltung der österreichischen Integrationspolitik zwischen Rhetorik und Policy, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 41 (2), S. 65–79, hier S. 75.

33 Peter Kurz (2018). Bevölkerung Land Salzburg: Stand und Entwicklung 2018, S. 18. Abgerufen am 30.8.2019 unter https://www.salzburg.gv.at/statistik_/Documents/Publikationen%20Statistik/statistik-Bevoelkerung.pdf.

34 Ebd., S. 20.

35 Der Standard Online (24.9.2019). 15 Prozent dürfen nicht an Wahl teilnehmen.

36 Der Integrationsbeirat auf Bundesebene hat übrigens mit der Idee der Partizipation von migrantischen Communities nichts zu tun; er ist ein ExpertInnenrat, der von Gebietskörperschaften, Ministerien, Sozialpartnern und NGOs besetzt wird. Bundesministerium Europa, Integration und Äußeres (2019). Integrationsbeirat. Abgerufen am 28.8.2019 unter <https://www.bmeia.gv.at/integration/integrationsbeirat/>.

37 Dimitrov, Im Spannungsfeld, S. 18 (s. Fn. 25).

Kommunen derzeit wenig andere Handhabe, die politische Partizipation von MigrantInnen auf anderem Weg zu stärken.

Eine Reihe von österreichischen Städten haben mittlerweile Integrationsbeiräte installiert.³⁸ Als besonders erfolgreich gelten jene in Graz (seit 1996) und Linz (seit 1995). Diese Beiräte werden von migrantischen Communities selbst gewählt, beraten die Stadtregierungen und sollen MigrantInnen eine Stimme in integrationspolitischen Agenden geben.³⁹ 2015 wurde schließlich der erste Integrationsbeirat auf Bundesländer-Ebene eingerichtet: die Integrationsplattform Salzburg (IP), die besonders für das Dialogische des „Salzburger Wegs der Integration“ stehen sollte. Ob sie die Partizipation von MigrantInnen in Salzburg tatsächlich verbessert hat, wird im folgenden Abschnitt näher untersucht.

3. INTEGRATIONSPOLITIK IN SALZBURG

Salzburgs Bevölkerungsstruktur hat sich in den letzten zehn Jahren erheblich verändert. Die Bevölkerung ist zwischen 2008 und 2017 aufgrund von Migration um 16.675 Personen gewachsen, das sind 3,2 Prozent der Bevölkerung. Die größte Gruppe der MigrantInnen waren EU-BürgerInnen, gefolgt von SyrerInnen.⁴⁰ Per 1.1.2018 betrug der Anteil von Menschen ohne österreichische Staatsbürgerschaft im Bundesland 16,7 Prozent; 2008 waren es noch 11,9 Prozent. Die größte migrantische Community ohne EU-Pass im Land Salzburg bilden BosnierInnen, gefolgt von SerbInnen, TürkInnen, SyrerInnen und AfghanInnen.⁴¹

Zwei Trends lassen sich aus diesen Zahlen der Salzburger Landesstatistik ablesen: Die Zahl der AusländerInnen steigt – damit werden auch Fragen zu Integration zunehmend wichtiger. Und immer mehr MigrantInnen können politisch nicht mitbestimmen – die damit verbundenen Problematiken wurden bereits oben angesprochen. Die nächsten Seiten widmen sich dem Umgang mit den beiden Trends in Salzburg – einerseits dem „Salzburger Weg der Integration“ als Antwort auf ein Anwachsen der ausländischen Bevölkerung, ande-

38 Eine Übersicht darüber findet sich bei Eugen Antalovsky/Sigrun Herzog/Alexander Wolffhardt (2009). Integrationsleitbilder und Integrationsbeiräte österreichischer Städte, S. 20. Abgerufen am 25.6.2020 unter https://www.staedtebund.gv.at/fileadmin/USERDATA/themenfelder/integration/Dossier_Integrationsleitbilde.pdf.

39 Dimitrov, Im Spannungsfeld, S. 32 (s. Fn. 25).

40 Kurz, Bevölkerung Land Salzburg, S. 11 f. (s. Fn. 34).

41 Ebd., S. 18.

rerseits der Einrichtung der Integrationsplattform als politisches Gremium für MigrantInnen, welches den Dialog zur Landespolitik fördern soll.

3.1. Der „Salzburger Weg der Integration“: Entstehung und Maßnahmen

Integration war in der Salzburger Landespolitik spätestens seit der Einrichtung einer entsprechenden Stabsstelle im Jahr 2007 ein Thema. Bereits unter den Landesrätinnen Doraja Eberle (2004–2007) und Erika Scharer (2007–2011) gab es die Idee zur Errichtung eines Integrationsbeirates, ohne dass die Umsetzung konkret wurde.⁴² Ebenso wurde ein Integrationsleitbild erarbeitet, das aber nie nach außen ging und in der praktischen Integrationspolitik de facto keine Rolle spielte.⁴³

Mit der Übernahme des Integrationsressorts durch Martina Berthold nach den Landtagswahlen 2013 wurden zahlreiche Neuerungen in der Salzburger Integrationspolitik umgesetzt, die seit 2016 auf Seiten des Landes als „Salzburger Weg der Integration“ zusammengefasst werden. Bereits im Arbeitsübereinkommen zwischen ÖVP, den Grünen und dem damaligen Team Stronach wurde 2013 – sehr allgemein gehalten – die Förderung von Dialog- und Begegnungsprozessen zwischen Menschen mit und ohne Migrationshintergrund festgeschrieben. Auch die Gründung eines Integrationsbeirats wurde festgelegt.⁴⁴

Eine erste Möglichkeit, Integrationspolitik in Salzburg neu zu gestalten, bot eine im Jahr 2014 umgesetzte Verwaltungsreform im Land, welche die Umstrukturierung mehrerer Referate in der Landesverwaltung beinhaltete. War Integration bislang im Referat 3 den Sozialagenden zugeschlagen – gemeinsam mit Asyl und Grundversorgung –, verfügte Martina Berthold, dass Integration und Asyl getrennt werden und Integration gemeinsam mit Jugend und Generationen ein gesellschaftspolitisches Referat, das Referat 2, bilden sollten.⁴⁵ Dies kann als erster Schritt zu einer akzentuierten Integrationspolitik verstanden werden bzw. als eine Aufwertung von Integrationsagenden: Man hatte Integration vom Thema Asyl „freigespielt“, vor allem mit Blick darauf, dass Asyl

42 Yvonne Kirchmayer, Geschäftsstelle Integrationsplattform, stellvertretende Leiterin des Referats Jugend, Generationen, Integration, Interview, Salzburg, 28.8.2019.

43 Wolfgang Schick, Leiter des Referats Jugend, Generationen, Integration, Interview, Salzburg, 22.8.2019.

44 Land Salzburg (2013). Arbeitsübereinkommen. Grundlagen für die Zusammenarbeit zwischen ÖVP, Grünen und Team Stronach, S. 40. Abgerufen am 9.9.2019 unter <https://www.salzburg.gv.at/gesellschaft/Documents/pdf-21206-arbeitsuebereinkommen2013.pdf>.

45 Martina Berthold, Landesrätin a. D., Interview, Salzburg, 29.7.2019.

eine andere Prioritätensetzung als die langfristig und nachhaltig orientierte Integration hat.⁴⁶

2016 wurde in einer Landeskorespondenz erstmals auf den „Salzburger Weg der Integration“ verwiesen, der auf Dialog, gegenseitigem Respekt und der Einhaltung der „unverhandelbaren Grundlagen“ der österreichischen Gesellschaft beruhe. Der „Salzburger Weg der Integration“ baue dabei auf vier „Stationen“: Sprache und Grundlagen der österreichischen Gesellschaft, Ausbildung und Arbeit, Wohnen sowie Zusammenleben und Respekt⁴⁷ – wobei Ausbildung und Arbeit bei Landeshauptmann Wilfried Haslauer (ÖVP) ressortiert, während die anderen Bereiche dem Ressort Berthold zugeschlagen waren bzw. nach den Landtagswahlen 2018 dem Ressort Klambauer.⁴⁸

Im Rahmen des „Salzburger Wegs der Integration“ wurde eine Reihe von Maßnahmen gesetzt, die zum Zeitpunkt ihrer Entstehung neu in Österreich waren. 2015, jenseits der großen Flüchtlingskrise, wurde ein zentrales Anliegen von LR Berthold umgesetzt: Die Einführung von Integrations- und Asylsteuerungstreffen (IST und AST), welche sich vor allem der Vernetzung der zahlreichen AkteurInnen im Bereich verschrieben haben. Diese Steuerungstreffen finden bis heute einmal im Jahr in jedem politischen Bezirk statt und bringen NGOs, Kirche, die Verwaltungen von Stadt, Land und Bezirkshauptmannschaften, Sozialarbeit und Polizei sowie die Landespolitik, vertreten durch die zuständige Landesrätin, regelmäßig an einen Tisch.⁴⁹ Diese Treffen werden von Martina Berthold als eine ihrer wichtigsten Initiativen gesehen: „Ich komme aus der Verwaltung, wo ich immer viele Netzwerke hatte: Ich weiß um den Wert von Netzwerken, die auf Themen bezogen sind. Hier fließen viele Informationen.“⁵⁰ Diese Ansicht wird von VertreterInnen der Verwaltung geteilt: IST und AST gelten als Formate, welche die Koordination im Integrations- und Asylbereich wesentlich verbesserten⁵¹ – vor allem auch jenseits der Landeshauptstadt: „Auch, dass das Land einmal im Jahr in einen Bezirk kommt und sich alles zum Thema Integration anhört, ist sehr positiv angekommen.“⁵² Eine weitere Errungenschaft war die Vernetzung von DeutschkursanbieterInnen und flächendeckende Deutschkurs-Angebote für AsylwerberInnen, die ohne Unterstützung durch den Bund durchgeführt wurden.⁵³ Das Bundesland

46 Schick, Interview, 22.8.2019.

47 Land Salzburg, Ziele und Maßnahmen (s. Fn. 3).

48 Schick, Interview, 22.8.2019.

49 Berthold, Interview, 29.7.2019.

50 Ebd.

51 Schick, Interview, 22.8.2019.

52 Kirchmayer, Interview, 28.8.2019.

53 Berthold, Interview, 29.7.2019; Schick, Interview, 22.8.2019.

Salzburg war auch das erste in Österreich, welches das Projekt „Heroes – Gegen Unterdrückung im Namen der Ehre“ umsetzte (mittlerweile sind andere Bundesländer nachgezogen). Das Projekt bildet junge Männer mit Migrationshintergrund aus, sich in ihrem Wirkungskreis für Gleichberechtigung zwischen den Geschlechtern einzusetzen.⁵⁴ Die Einrichtung eines BürgerInnenrats zum Thema „Gelungene Integration“ 2015 unterstreicht die Dialogorientierung der Integrationspolitik in Salzburg: 15 BürgerrätInnen haben sich in einer zweitägigen Klausur mit Fragen zur „gelungenen Integration“ beschäftigt und Empfehlungen ausgearbeitet, die von einem ExpertInnenrat bearbeitet und dann der Landesregierung in Form eines Berichts weitergeleitet wurden.⁵⁵ Zahlreiche kleinere Projekte im Bereich Wohnberatung, Männer- und Frauenförderung wurden ebenfalls umgesetzt. Auch nach der Ressortübernahme von Andrea Klambauer kam es zu keinen Brüchen in der Salzburger Integrationspolitik – weder budgetär noch was deren grundsätzliche Ausrichtung anbelangt.⁵⁶

Wie die Wertigkeit der Integrationspolitik in Salzburg gestiegen ist, lässt sich auch an der Entwicklung des Budgets für Integrationsagenden im Referat Jugend, Generationen und Integration ablesen: Wurden 2015 noch 350.000 € an Fördergeldern für Integrationsprojekte ausbezahlt,⁵⁷ waren es 2016 mehr als 879.229 €⁵⁸, also mehr als eine Verdoppelung. Der Trend setzte sich – wenn auch mit flacherer Kurve – fort: 2017 wurden Förderungen von 1.098.900 € genehmigt.⁵⁹ Für 2018/19 wurden 1.180.000 € ausbezahlt, plus das Sonderbudget für das Schwerpunktjahr „DIALOG 2019 – Der Salzburger Weg der Integ-

54 Land Salzburg (2017). Leistungsbilanz 2017. Integrationsarbeit des Referats Jugend, Generationen, Integration, S. 8. Abgerufen am 25.8.2019 unter https://www.salzburg.gv.at/gesellschaft/Documents/Integration/Dokumente/20206-Leistungsbilanz_2017-2018_final.pdf; Berthold, Interview, 29.7.2019.

55 Kristina Sommerauer (2016). BürgerInnenrat. Bericht „Gelungene Integration“. Was brauchen wir? Was können wir tun? Was dürfen wir erwarten? Land Salzburg, S. 1 f. Abgerufen am 25.9.2019 unter: https://www.salzburg.gv.at/umweltnaturwasser/Documents/Buergerratsbericht_Integration_final.pdf.

56 Schick, Interview, 22.8.2019.

57 Land Salzburg (2015). „Das war das Jahr 2015“. Leistungsbilanz 2015 und Vorschau auf 2016. Referat Jugend, Generationen, Integration. Bereich: Integration, S. 5. Abgerufen am 25.8.2019 unter https://www.salzburg.gv.at/gesellschaft/Documents/Integration/Dokumente/20206-Leistungsbilanz_2015_2016.pdf.

58 Land Salzburg (2016). Leistungsbilanz 2016. Integrationsarbeit des Referats Jugend, Generationen, Integration, S. 7. Abgerufen am 25.8.2019 unter https://www.salzburg.gv.at/gesellschaft/Documents/Integration/Dokumente/20206-Leistungsbilanz_2016-2017.pdf.

59 Land Salzburg, Leistungsbilanz 2017, S. 10 (s. Fn. 55).

ration“ (der genaue Betrag ist zum Zeitpunkt des Entstehens des Artikels noch nicht verfügbar).⁶⁰

Der Ausbau von neuen Initiativen in der Integrationspolitik, gepaart mit einer kontinuierlichen Erhöhung der finanziellen Mittel, verläuft gegen den bundespolitischen Trend, wo vor allem unter der letzten Bundesregierung unter Bundeskanzler Kurz (2017–2019) im Integrationsbereich gespart wurde.⁶¹ Dieser Sparkurs machte sich auch im Bundesland Salzburg bemerkbar: Besonders hohe Wellen schlug etwa die Streichung der Förderung für den Verein VIELE, der Sprachförderungen für Kinder an Salzburger Schulen durchführt.⁶² Die weniger werdenden Gelder erschweren zudem regionale Integrationspolitik, etwa in den Bereichen Arbeitsmarktintegration und Sprachförderung.⁶³ Vor allem wird von Salzburger AkteurInnen der Integrationspolitik die polarisierte öffentliche Debatte im Integrationsbereich als problematisch für den „Salzburger Weg der Integration“ wahrgenommen: Die harte, Angst schürende Rhetorik, welche Integration zu einem permanenten Negativ-Thema mache, sowie die skeptische Einstellung der Bevölkerung zu diesem Thema erschwere die Arbeit.⁶⁴ Tatsächlich zeigt eine 2018 durchgeführte Umfrage von GfK zur Wahrnehmung des Integrationsprozesses, dass nur 4 Prozent der ÖsterreicherInnen Integration als „sehr gut“, immerhin 42 Prozent als „gut“, aber 41 Prozent als eher schlecht und 13 Prozent als sehr schlecht funktionierend ansehen.⁶⁵ Dieser Skeptizismus war einer der Gründe für die Umsetzung des Schwerpunktjahres „DIALOG 2019 – Der Salzburger Weg der Integration“, welches Integration durch Dialogformate in der Öffentlichkeit wieder positiver besetzen sollte.⁶⁶

3.2 Die Salzburger Integrationsplattform: Auf halbem Weg

Einen besonderen Akzent setzte die Salzburger Integrationspolitik mit der Einrichtung der Integrationsplattform: Wie bereits erwähnt, gab es bereits seit den

60 Land Salzburg (2018). Leistungsbilanz 2018/19. Integrationsarbeit des Referats Jugend, Generationen, Integration, S. 9. Abgerufen am 25.8.2019 unter https://www.salzburg.gv.at/gesellschaft/Documents/Integration/Dokumente/206-Leistungsbilanz_2018-2019.pdf.

61 Die Presse Online (21.3.2018). Großes Sparen bei der Integration.

62 Salzburger Nachrichten (SN) Online (4.3.2019). Lernhilfe für hunderte Schüler in Salzburg steht auf der Kippe.

63 Berthold, Interview, 29.7.2019.

64 Schick, Interview, 22.8.2019.

65 Statistik Austria (2018). Migration und Integration: Zahlen. Daten. Indikatoren. 2018, S. 92. Abgerufen am 25.6.2020 unter https://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user_upload/Zentrale/Integration/Integrationsbericht_2018/Statistisches_Jahrbuch_migration_und_integration_2018.pdf.

66 Schick, Interview, 22.8.2019.

1990er-Jahren in mehreren Städten MigrantInnen- bzw. Integrationsbeiräte. Jedoch war Salzburg das erste Bundesland, welches ein solches Gremium auf Landesebene installierte.⁶⁷

Die Plattform wurde 2014 von LR Berthold initiiert und war ursprünglich als „Beirat“ titulierte.⁶⁸ In Folge wurde unter der Leitung des Referats Jugend, Generationen und Integration eine 13-köpfige Vorbereitungsgruppe eingesetzt, bestehend aus VertreterInnen des Integrationsressorts und des Referats, der Plattform für Menschenrechte (ein Zusammenschluss von sozialen, kulturellen und kirchlichen Einrichtungen in Salzburg),⁶⁹ des Österreichischen Integrationsfonds, des Integrationsbüros der Stadt Salzburg und aus migrantischen VertreterInnen aus verschiedensten Communities. Vorbereitungstreffen gab es in der Stadt Salzburg und in allen Salzburger Gauen. Nach einer Reihe von Sitzungen wurde im Juni 2015 der Beirat der Salzburger Landesregierung präsentiert und im Oktober 2015 per Beschluss als „Plattform für Migrations- und Integrationsaufgaben für das Bundesland Salzburg“, kurz Integrationsplattform (IP), offiziell ins Leben gerufen. Die Geschäftsstelle, welche die IP administrativ unterstützt, ist beim Referat Jugend, Generationen und Integration angesiedelt.⁷⁰ Die konstituierende Sitzung fand im November 2015 statt.⁷¹

Die IP besteht aus 13 stimmberechtigten Mitgliedern – zehn VertreterInnen aus MigrantInnen-Organisationen sowie drei NGO-VertreterInnen – sowie drei nicht-stimmberechtigten Mitgliedern, die vom Österreichischen Integrationsfonds, dem Integrationsbüro der Stadt Salzburg und dem Integrationsreferat des Landes bestellt werden. Die Mitglieder der IP werden auf einer Versammlung von Delegierten von migrantischen Vereinen und NGOs bestimmt. Die KandidatInnen stellen sich der Versammlung vor und werden in zwei Wahlgängen gewählt – zuerst die VertreterInnen der migrantischen Communities, dann jene von NGOs. Die Funktionsperiode ist auf zwei Jahre beschränkt; die erste Funktionsperiode dauerte 2016–2017.⁷²

67 Kirchmayer, Interview, 28.8.2019.

68 Ebd.

69 Plattform für Menschenrechte (2019). Abgerufen am 25.6.2020 unter <http://www.menschenrechte-salzburg.at/die-plattform.html>.

70 Land Salzburg (2019). Dokumentation des Prozesses zur Installierung der Integrationsplattform. Abgerufen am 25.6.2020, unter <https://www.salzburg.gv.at/themen/gesellschaft/integration/integrationsplattform-salzburg/ip-dokumentation/vorbereitungsgruppe>.

71 Land Salzburg, Leistungsbilanz 2015 (s. Fn. 58); Kirchmayer, Interview, 28.8.2019.

72 Plattform für Migrations- und Integrationsaufgaben für das Bundesland Salzburg (Integrationsplattform Salzburg) (2017). Wahlprozedere. Abgerufen am 25.6.2020 unter https://www.salzburg.gv.at/gesellschaft/Documents/Integration/Dokumente/IP-Wahlprozedere_2018-2019_final.pdf.

Die Plattform soll drei zentrale Aufgaben erfüllen: die Beratung von Landesregierung und Verwaltung zu Integrations- und Migrationsfragen, eine Brückenfunktion zwischen Politik und Verwaltung des Landes Salzburg und MigrantInnen sowie die Vertretung von MigrantInnen gegenüber der Landespolitik. Die IP soll zudem Netzwerkarbeit zwischen den Communities leisten. Ziele der Plattform sind die aktive Beteiligung von MigrantInnen an der politischen Debatte zu Integration, neue Wege der Integration zu thematisieren sowie die Verbesserung des politischen und gesellschaftlichen Klimas in Integrationsfragen. Auch sieht sich die IP als Sprachrohr für Menschen mit Migrationshintergrund und möchte so auch zu Dialog und Verständigung beitragen.⁷³

Obwohl die Einrichtung der IP als Meilenstein in der Salzburger Integrationspolitik bezeichnet werden kann, auch in Hinblick auf ihre Einzigartigkeit im Vergleich zwischen den Bundesländern, konnten die ursprünglich verfolgten Ziele nur zum Teil erreicht werden. Auffällig ist, dass die Intentionen des Integrationsbeirats wesentlich ambitionierter waren, als politisch umgesetzt wurden. So finden sich in internen Arbeitsunterlagen zu Beginn des Einrichtungs-Prozesses Erwartungen an einen Integrationsbeirat ähnlich jenem des Landesjugendbeirats oder des Kulturbeirats: Ersterer ist im Salzburger Jugendgesetz verankert,⁷⁴ Zweiterer im Salzburger Kulturförderungsgesetz.⁷⁵ Beide haben beratende Kompetenz bzw. müssen in einschlägigen Agenden befasst werden, jedoch sind ihre Beschlüsse nicht verbindlich.

Der Integrationsbeirat sollte „unabhängig, weisungsfrei und kritisch“ agieren und „praktikable Vorschläge zur Umsetzung für Politik und Verwaltung“ sowie „qualifizierte Empfehlungen“ für die Landesregierung ausarbeiten.⁷⁶ Ebenso sollten die Rechte des Beirats weitreichend sein, wie ein erster Statutenentwurf zeigte: Der Beirat sei über die in Planung befindlichen Integrationsmaßnahmen in Kenntnis zu setzen, dürfe Stellungnahmen bei Begutachtungsverfahren abgeben und von Landesregierung und Landtag Informationen erfragen.⁷⁷ Folglich hegte man hohe Erwartungen:

73 Land Salzburg (2019). Integrationsplattform Salzburg. Abgerufen am 25.6.2020 unter <https://www.salzburg.gv.at/themen/gesellschaft/integration/integrationsplattform-salzburg>.

74 Rechtsinformationssystem des Bundes (2019). Landesrecht konsolidiert Salzburg: Gesamte Rechtsvorschrift für Salzburger Jugendgesetz, Fassung vom 15.12.2019. Abgerufen am 15.12.2019 unter <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrSbg&Gesetzesnummer=10001122>.

75 Land Salzburg (2019). Salzburger Landes-Kulturbeirat. Abgerufen am 15.12.2019 unter <https://www.salzburg.gv.at/themen/kultur/landeskulturbeirat>.

76 Kirchmayer, Yvonne (2014). Integration 2014+. Überlegungen zum Aufbau eines Integrationsbeirats. Internes Arbeitspapier, Land Salzburg, Salzburg.

77 Land Salzburg (2015). Entwurf für das Statut „Integrationsbeirat für das Bundesland Salzburg“

Von politischer Seite erhoffte man sich qualifizierte Beratung dort, wo es Bedarf für politisches Handeln gibt, wo es Austausch braucht. Von Seiten der Communities gab es die Erwartung, dass diese jetzt ein Sprachrohr haben – und dass Bedarf kommuniziert und dementsprechend gehandelt wird. Die Erwartung der Verwaltung war zu erkennen: wo läuft es gut, wo nicht, Zugang zu Netzwerken zu erhalten, Lobby-Arbeit zu machen.⁷⁸

Diese Erwartungen wurden nur zum Teil erfüllt, mitunter auch, weil sie zu hoch waren bzw. nicht den politischen Realitäten Rechnung getragen haben.⁷⁹ So finden sich im finalen Statut für die IP nicht mehr die umfassenden Informationsrechte des Beirats.⁸⁰ Kontrovers war zudem die symbolische „Zurückstufung“ des Gremiums durch die Landesregierung im Oktober 2016, kurz vor der ersten Delegiertenwahl:

Aus dem „Integrationsbeirat“ wurde eine „Integrations-Plattform.“ [...] Begründung: Das Gremium, so der Wunsch der Regierung, solle nicht nur beraten, sondern auch dem Austausch dienen – daher die Umbenennung in eine Plattform.⁸¹

Dies stieß bei VertreterInnen der migrantischen Communities und NGOs auf Kritik, da eine Plattform als weniger gewichtig als ein Beirat wahrgenommen wurde.⁸² Etwa zogen sich die Delegierten der Plattform für Menschenrechte zurück, mit Verweis darauf, dass die Namensänderung „Verwirrung in der Delegiertenversammlung“ hervorgerufen habe und der Stellenwert noch vor der Konstituierung abgeschwächt wurde: „Eine „Plattform kommentiert im allgemeinen Verständnis politische Vorgänge und Beschlüsse „von außen“ – ohne jede Verbindlichkeit für die Politik.“⁸³ Diese Verbindlichkeit fehlt auch den anderen Beiräten – schwerer wiegt, dass erstens der Fokus von Beratung auf Austausch verschoben wurde und dass zweitens der Plattform bis heute eine gesetzliche Verankerung fehlt, im Gegensatz zum Jugend- oder Kulturbeirat.

für Regierungsvorlage. Stand: 2.3.2015/A. Abgerufen am 26.9.2019 unter https://www.salzburg.gv.at/gesellschaft_/Documents/entwurf_fuer_statut_02032015_abschlusssitzung.pdf.

78 Kirchmayer, Interview, 28.8.2019.

79 Ebd.

80 Land Salzburg, Entwurf für das Statut (s. Fn. 78).

81 Ursula Liebing/Josef P. Mautner (2015). Zur Situation von MigrantInnen in Stadt und Land Salzburg, in: Plattform für Menschenrechte (Hg.): Menschenrechtsbericht 2015, Salzburg, S. 57–65, hier S. 59. Abgerufen am 4.8.2019 unter http://www.menschenrechte-salzburg.at/fileadmin/menschen/user/dokumente/2015_12_10_MR_Bericht.pdf.

82 Kirchmayer, Interview, 28.8.2019.

83 Ebd.

Stattdessen beruht die IP auf einem Regierungsbeschluss, der jederzeit wieder aufhebbar ist. Gemeinsam mit der Tatsache, dass die Plattform an das Integrationsressort „angehängt“ ist – also an die Exekutive und nicht die Legislative, was laut Dimitrov zu einer „Partizipation zweiter Klasse“ führt (siehe Abschnitt 2.1) –, konterkariert dies die ursprünglich als wichtig erachtete politische Unabhängigkeit des Gremiums. Wie eine Vertreterin der IP kritisch meint:

Wir sollten eigentlich parteipolitisch unabhängig sein, sind aber bei einem Ressort angesiedelt. Die jeweilige Ressortverantwortliche muss unsere Aktivitäten immer politisch rechtfertigen. [...] Die IP braucht eine gelebte Autonomie, nicht nur eine geschriebene, damit wir nicht von der Politik beeinflusst werden können. Und solange wir nicht gesetzlich verankert sind, sind wir natürlich umso mehr von der Politik abhängig.⁸⁴

An dieser Stelle sei erwähnt, dass auch Landesjugend- und Kulturbeirat bei den einschlägigen Referaten des Amtes der Salzburger Landesregierung angesiedelt sind. Hier unterscheidet sich die IP also nicht von anderen Beiräten.

Der Grund, warum aus dem „Beirat“ eine „Plattform“ wurde, lag bei der ÖVP: Zwar stimmten alle Regierungsparteien per Beschluss der Einrichtung der IP zu, doch wurde die Befürchtung laut, dass ein „Integrationsbeirat“ zu sehr in Linie mit anderen etablierten Beiräten wäre, wie Jugend- oder Kulturbeirat mit ihrem gesetzlich verankerten Beratungsrecht.⁸⁵

Auch was die operative Arbeit der IP anbelangt, mussten die hohen Erwartungen bald zurückgeschraubt werden. Tatsächlich hat die IP, sieht man von kleinen Posten für Verwaltungsausgaben und die Finanzierung der Geschäftsstelle ab, kein eigenes Budget, welches selbst verwaltet werden kann. Sollte die IP Projekte durchführen wollen, müssen diese formal dem Amtsweg entsprechend beantragt werden – und laufen damit auch Gefahr, nicht genehmigt zu werden, was bereits öfter der Fall war:⁸⁶ „Es scheitert nicht am Willen, an Ideen, an Vorschlägen der IP. Aber die meisten Ideen verlaufen im Sand. Oft sind die Hindernisse so hoch, dass wir eine Idee nicht umsetzen können.“⁸⁷ Das führt zu Frustrationen unter den Mitgliedern. Ein Problem bleibt hier die politische Abhängigkeit der IP: So wurden auch mehrmals überarbeitete Projekte abgelehnt, etwa das Projekt „Interkultureller Dialog – Feste erleben und verstehen“. Dieses Projekt sollte die religiöse Vielfalt Salzburgs sichtbar machen und Begegnungen zwischen den unterschiedlichen Angehörigen von

84 Vertreterin Integrationsplattform, Interview, 9.9.2019.

85 Berthold, Interview, 29.7.2019.

86 Kirchmayer, Interview, 28.8.2019.

87 Vertreterin Integrationsplattform, Interview, 9.9.2019.

Religionsgemeinschaften ermöglichen. Dazu sollten vier Feste organisiert und veranstaltet werden, wo über die unterschiedlichen Religionen aufgeklärt werden und Vorurteile abgebaut werden sollten. Auf Bitte von LR Berthold wurde das Projekt überarbeitet und dennoch abgelehnt:⁸⁸ „Wir stoßen da an die Grenzen der PolitikerInnen, die von ihrem Amt abhängig sind und uns nicht mehr erlauben können.“⁸⁹

Alle Mitglieder sind ehrenamtlich tätig, neben ihren regulären Berufen, der Arbeit für die Vereine, von denen sie nominiert wurden, und ihren Familien. Die Ausarbeitung von Projekten stellt somit eine Mehrbelastung dar, die ein effizientes Arbeiten der IP erschwert. Trotzdem haben sich die Mitglieder IP in der ersten Funktionsperiode 2015/17 stark engagiert und 50 Sitzungen abgehalten. Wenn Projekte dann politisch scheitern, fühlten sich die Mitglieder der Plattform besonders entmutigt, so die Vertreterin der IP im Interview.⁹⁰

Eine Herausforderung ist die Kollision zwischen den Ehrenamtlichen der IP und dem „System dahinter“: Mitunter fehlt das Verständnis für die Abläufe in Verwaltung und Politik, was die Projektarbeit in Abstimmung mit der Politik zusätzlich erschwert.⁹¹ Auch ist die Einbindung der Plattform in wichtige integrationspolitische Entscheidungen verbesserungswürdig: So war die Plattform nicht Teil des ExpertInnengremiums, welches 2015 die Empfehlungen des BürgerInnenrats zur Integration diskutierte (siehe oben).⁹² Auch bei der Entwicklung des Schwerpunktjahres „DIALOG 2019 – Der Salzburger Weg der Integration“ war die Plattform anfänglich nicht eingebunden (jedoch später in die Steuerungsgruppe des Schwerpunktjahrs eingeladen): „Das spricht auch für sich. Da waren wir enttäuscht und es hat uns in unserem Empfinden bestätigt, dass unsere Rolle nicht ernst genommen wird.“⁹³ Die kurze Funktionsperiode von zwei Jahren verschärft die Situation noch: Sobald Mitglieder sich eingearbeitet haben, kommt es zum Wechsel. Zudem fehlt oft die Zeit, mehr als ein Projekt in dem vorgegebenen Zeitrahmen umzusetzen.⁹⁴

Auch was die Partizipation von MigrantInnen in integrationspolitischen Prozessen anbelangt, wurden in die IP zu hohe Erwartungen gesetzt. Die Plattform war ursprünglich als Gremium für Beratung, Vernetzung und auch als Sprachrohr für MigrantInnen vorgesehen, was im Lichte der Mehrfachbelastung der

88 Kirchmayer, schriftliches Interview, 15.12.2019.

89 Ebd.

90 Ebd.

91 Kirchmayer, Interview, 28.8.2019.

92 Liebing/Mautner, Zur Situation von MigrantInnen in Stadt und Land Salzburg, S. 65 (s. Fn. 82).

93 Vertreterin Integrationsplattform, Interview, 9.9.2019.

94 Ebd.

Mitglieder, der geringen finanziellen Ausstattung und dem Fokus auf Austausch ohne gesetzlich verankerte Beratungsfunktion nur bedingt funktioniert. Dazu kommt die praktische Anwendung des Wahlmodus, der das Gremium wenig repräsentativ macht: Tatsächlich entsenden viele migrantische Vereine keine Delegierten zur Versammlung, in der die Mitglieder der IP gewählt werden, auch weil es mitunter an Informationen fehlt – aufseiten der migrantischen Vereine über die Möglichkeit, sich an der IP zu beteiligen, aber auch aufseiten der Verwaltung, die nicht alle Communities kennt bzw. keinen Zugang zu diesen hat.⁹⁵ Freilich ist das Gremium mit zehn migrantischen und sechs institutionellen VertreterInnen zu klein, um alle Communities repräsentieren zu können – daher auch die Idee einer kurzen Funktionsperiode, die eine bessere Durchmischung zumindest in zeitlicher Abfolge garantieren sollte, aber andere Probleme mit sich bringt.⁹⁶

Trotz der nicht einfachen Situation gelang es der Plattform, einige Projekte erfolgreich umzusetzen, etwa einen Jugendwandertag oder ein Projekt zum Thema Mehrsprachigkeit und Bildungsbereich, welches sehr positiv in migrantische Communities hineinwirkte.⁹⁷ Die IP veranstaltete in Kooperation mit verschiedenen Vereinen mehrere Themenabende zu Mehrsprachigkeit und Schule in der jeweiligen Sprache der Community; DolmetscherInnen wurden bewusst nicht eingesetzt.⁹⁸

Letztlich bleibt die Bilanz der IP gemischt: Formal gibt es für MigrantInnen die Möglichkeit, sich in die Salzburger Integrationspolitik einzubringen. Die realpolitische Bedeutung der IP trägt dieser Idee aber kaum Rechnung. Das zeigt sich auch anhand des direkten Kontakts mit der Politik in der mit Ende 2019 abgelaufenen zweiten Funktionsperiode (2018–2019): Abgesehen von zwei Treffen zu Beginn der Funktionsperiode mit der ressortzuständigen Landesrätin (bzw. im Fall der letzten Landtagswahlen auch der neu gewählten Regierung) und einem Treffen mit einer Vertreterin der SPÖ haben keine direkten Kontakte mit politischen AkteurInnen stattgefunden, obwohl einmal im Jahr die SprecherInnen aller Parteien und die zuständige Landesrätin zu jeder Sitzung eingeladen werden.⁹⁹ Die politische Arbeit der IP läuft also vor allem über die Verwaltung, was eine Politisierung der IP im Sinne einer Partizipation von MigrantInnen nicht einfacher macht.

95 Ebd.; Kirchmayer, Interview, 28.8.2019.

96 Vertreterin Integrationsplattform, Interview, 9.9.2019.

97 Kirchmayer, Interview, 28.8.2019.

98 Kirchmayer, Schriftliches Interview, 15.12.2019.

99 Kirchmayer, Interview, 28.8.2019.

Damit die IP tatsächlich ein Gremium wird, welches aktiv beratend tätig ist, ein Sprachrohr für migrantische Communities darstellt und der Vernetzungsaufgabe gerecht wird, braucht es vor allem Ressourcen – ein eigenes Budget, welches Projektarbeit erleichtern und politische Unabhängigkeit erhöhen würde; eine professionelle Arbeitskraft, welche Projektarbeit für die IP leistet, Stellungnahmen schreibt, das Budget verwaltet, Vernetzungsarbeit in Richtung Communities leistet, die noch nicht repräsentiert sind bzw. zu denen noch kein Kontakt hergestellt wurde.¹⁰⁰

Fazit: Vor allem im Lichte der dialogisch orientierten Integrationspolitik in Salzburg ist man in Hinblick auf die Partizipation von MigrantInnen in der Integrationspolitik durch einen Integrationsbeirat auf halbem Weg steckengeblieben. Nicht zu unterschätzen ist dabei der ungünstige Zeitpunkt, zu dem die IP gegründet wurde: Diese war gedacht, langansässige Communities zu vertreten, und konstituierte sich ausgerechnet am Höhepunkt der Flüchtlingskrise. Damit wurden die Anliegen und Bedürfnisse dieser Communities in den Hintergrund gerückt, sowohl was die öffentliche Debatte als auch die operative Arbeit im Integrationsbereich anbelangt.¹⁰¹ Als die Krise einigermaßen bewältigt war, „hätten wir durchstarten können – aber da war das Ganze schon etwas eingeschlafen. Es gab damals einfach keine Zeit, sich mit den MigrantInnen auseinanderzusetzen, die schon hier waren.“¹⁰² Ob die IP nach dem aktuellen Rückgang der Flüchtlingszahlen in näherer Zukunft mehr Ressourcen und eine gesetzliche Verankerung erhält, ist unklar.

3.3 Der „Salzburger Weg der Integration“: Pragmatismus – Werte – Abgrenzung

Zu Beginn des Artikels wurde die Frage gestellt, warum sich in Salzburg trotz einer zunehmend restriktiven Integrationspolitik im Bund ein spezifischer „Salzburger Weg der Integration“ etablieren konnte bzw. inwieweit dieser Weg tatsächlich den selbst gestellten Anspruch einer dialogisch orientierten Integrationspolitik erfüllt.

Geht man nach der in Abschnitt 2 besprochenen Literatur, funktioniert regionale Integrationspolitik nach verschiedenen Logiken: Pragmatismus, da es die unteren Gebietskörperschaften sind, welche das Zusammenleben vor Ort regeln müssen und die Probleme gescheiterter Integration direkt spüren; Werthaltungen der handelnden AkteurInnen, die oftmals die Situation vor Ort kennen und damit auch Empathie für die oft schwierige Situation von Mig-

100 Ebd.

101 Schick, Interview, 22.8.2019.

102 Vertreterin Integrationsplattform, Interview, 9.9.2019.

rantInnen entwickeln – und von ordnungspolitischen Erwägungen freigespielt sind, die ja Bundessache sind; und Abgrenzung von der Bundespolitik, indem man versucht, ein Gegenmodell zur tendenziell restriktiven Politik im Bund zu bauen.

Was Abgrenzung anbelangt, gibt es im Rahmen dieser Untersuchung wenig Anhaltspunkte, um eine gesicherte Aussage zu treffen. Integration im Bund ressortierte seit der Schaffung des Staatssekretariats 2011 bei der ÖVP und von 2017–2019 bei einer formal parteifreien, doch von der FPÖ nominierten Ministerin. Zudem hat die SPÖ in der Großen Koalition bis 2017 den restriktiven Kurs in der österreichischen Integrationspolitik als größerer Koalitionspartner mitgetragen. Das Integrationsgesetz 2017 wurde noch von der Großen Koalition verabschiedet.

Die Tatsache, dass der „Salzburger Weg der Integration“ von einer grünen Landesrätin initiiert und von einer NEOS-Landesrätin weitergeführt wurde, spricht für eine bewusste Abgrenzung zur Bundespolitik. Gleichzeitig – und dies macht den Fall Salzburg besonders interessant – ist die stärkste politische Kraft in Salzburg die ÖVP. Während der Koalition zwischen ÖVP, Grünen und Team Stronach (2013–2018) war die ÖVP – trotz Rückeroberung des Landeshauptmann-Sessels von der SPÖ – aufgrund des vorhergehenden Finanzskandals zwar geschwächt. Mit den Landtagswahlen 2018 wurde sie jedoch wieder zur klar dominierenden Kraft im Land und baute ihren Stimmenanteil von 29 Prozent (2013) auf 37,8 Prozent (2018) aus.¹⁰³ Spätestens dann hätte die Partei den geschlagenen Grünen (von 20,2 % 2013 auf 9,3 % 2018 abgestürzt)¹⁰⁴ und den politisch in Salzburg unerfahrenen NEOS (erstmalig im Landtag vertreten) einen härteren Kurs in der Integrationspolitik aufdrängen bzw. andere Koalitionsvarianten wählen können, die einen strengeren Kurs erlaubt hätten – das ist nicht passiert.

Nun ist nicht zu erwarten, dass es der Landes-ÖVP ein Anliegen ist, sich von der in Integrationssachen restriktiveren Bundes-ÖVP zu distanzieren, doch bleibt die Positionierung vor allem des Landeshauptmanns Wilfried Haslauer schwer fassbar: Einerseits hat sich der Landeshauptmann gegenüber den regierenden Koalitionen in Wien in der Öffentlichkeit nie als Kritiker positioniert, sondern Vorschläge wie die Kürzung der Mindestsicherung für anerkannte Flüchtlinge sogar unterstützt¹⁰⁵ – gleichzeitig aber bundespolitische Entscheidungen wie die Streichung der Mittel für den Verein VIELE mit eigenen Bud-

103 Land Salzburg (2018). Landtagswahl am 22. April 2018. Abgerufen am 15.12.2019 unter <https://www.salzburg.gv.at/stat/wahlen/ltw/index.html>.

104 Ebd.

105 Der Standard Online (10.1.2016). Haslauer will niedrigere Mindestsicherung für Flüchtlinge.

getmitteln abgefedert.¹⁰⁶ Im Bundesland selbst versucht man, das schwierige Thema zu umschiffen, etwa im Landtagswahlkampf 2018:

Interessanterweise war Integration im Wahlkampf überhaupt kein Thema, weder negativ noch positiv. Die Grünen hätten zeigen können, was sie in den letzten 5 Jahren im Bereich geleistet haben. Das ist nicht passiert [...]. Die ÖVP hat mit dem Thema auch überhaupt nicht gearbeitet, auch nicht negativ. [...] Es war einfach kein Thema.¹⁰⁷

Grundsätzlich zeigt der „Salzburger Weg der Integration“ – vor allem die Einrichtung der IP (mit all ihren Schwächen) und das Vermeiden von politischer Instrumentalisierung des Themas (sowohl in negativer als auch in positiver Weise) –, dass das Bundesland Salzburg tatsächlich einen eigenen, von der Bundespolitik klar unterscheidbaren Weg in der Integrationspolitik geht. Für eine Interviewpartnerin ist dieser Weg sogar eine bewusste Demonstration: „Wir als kleines Bundesland schaffen das. Da war Salzburg immer gut: Immer diplomatisch und lösungsorientiert.“¹⁰⁸ Insofern grenzt sich die Salzburger Integrationspolitik vom Bund ab – ob man aber von einer strategischen Abgrenzung im Sinne eines bewusst geschaffenen Gegenmodells sprechen kann (siehe Abschnitt 2), bleibt an dieser Stelle offen. Auch sei erwähnt, dass gerade in Hinblick auf die Einführung der IP das kolportiert „Dialogische“ des „Salzburger Wegs“ mehr Selbstzuschreibung denn Realität ist (man denke zum Beispiel an die kaum vorhandenen Kontakte zwischen Politik und IP).

Was die Rolle persönlicher Werthaltungen anbelangt, verfolgten Martina Berthold und Andrea Klambauer, dem ideologischen Unterbau ihrer Parteien entsprechend, dialogische Ansätze in der Integrationspolitik. Wie in Abschnitt 2 als durchaus typisch für Bundesländer vermerkt, haben die zentralen AkteurInnen in Salzburgs Integrationspolitik tatsächlich sozial- bzw. geisteswissenschaftliche Hintergründe (Martina Berthold etwa ist Pädagogin, Wolfgang Schick Germanist und Historiker) – ohne dass hier behauptet werden soll, dass AkteurInnen mit solchen beruflichen Biographien grundsätzlich für eine offene Integrationspolitik stehen.

Persönliche Werte spielen auch in der Verwaltung eine Rolle, wie auch in Abschnitt 2 angemerkt wurde. Die Initiative für DIALOG 2019, mit der gezielt gegen die polarisierte Stimmung in der Gesellschaft vorgegangen werden sollte, kam vom Leiter des Referats Jugend, Generationen und Integration, Wolfgang Schick, mit dem Ziel, durch Dialog der Polarisierung entgegenzu-

¹⁰⁶ SN Online (9.3.2019). Jetzt springt das Land für die Lernhilfe ein.

¹⁰⁷ Schick, Interview, 22.8.2019.

¹⁰⁸ Kirchmauer, Interview, 28.8.2019.

treten. Auch die Vertreterin der Integrationsplattform unterstreicht, dass vor allem das zuständige Referat versuche, trotz aller Herausforderungen die IP so gut wie möglich zu unterstützen und ihre Reformanliegen an die Politik heranzutragen. Hier komme großes Engagement von Einzelpersonen zum Tragen, welches über das Erwartbare hinausgehe.¹⁰⁹

Im Fall der ÖVP wird von den InterviewpartnerInnen vor allem auf die Rolle des Landeshauptmanns verwiesen: „auch gelebte Wertehaltungen seitens der Landespolitik, vor allem vom Landeshauptmann, sind für den ‚Salzburger Weg der Integration‘ wichtig.“¹¹⁰ Das Engagement von Wilfried Haslauer zeigte sich vor allem in der Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen, wo er eine Arbeitsgruppe in seinem Ressort eingesetzt und mit großem persönlichen Engagement geleitet hat.¹¹¹ Zudem werden ihm in der Integrationspolitik „Augenhöhe, Menschlichkeit, Sachlichkeit, Unaufgeregtheit“ attestiert¹¹², was zumindest darauf hindeutet, dass Integrationspolitik vor Ort für alle Betroffenen (auch die MigrantInnen) einen Mehrwert darstellen soll und sich nicht zur politischen Instrumentalisierung eignet.

Diese Zusammenarbeit führt mich zum letzten angesprochenen Faktor, Pragmatismus, gepaart mit Effizienzdenken. Der „Salzburger Weg der Integration“ besteht aus einer Reihe integrationspolitisch innovativer Maßnahmen, doch der Kern dieses Weges sind für die InterviewpartnerInnen des Artikels nicht spezifische Projekte, sondern der Konsens, der diesen Weg trägt. Sieht man von der Kontroverse um die Namensgebung der Integrationsplattform ab, hat es im Untersuchungszeitraum nie eine konfliktreiche, nach außen getragene Diskussion zwischen den Koalitionspartnern zum Thema Integration gegeben:

Das ist der Versuch, innerhalb der Landesregierung intensiv und gut zusammenzuarbeiten, über das jeweilige politische Ressort hinaus. Das ist das Merkmal des Salzburger Wegs, der ein gemeinsamer Weg ist. [...] Es gab phasenweise Spannungen, aber keine massiven Auseinandersetzungen. [...] Das Positive war, dass nie etwas durchgedrückt wurde. Es wurde geschaut, okay, da gibt es eine ÖVP-Logik, da gibt es eine Grünen-Logik, die da dahintersteht, und wir müssen gemeinsam einen Weg finden. In vielen Bereichen ist das gelungen, man hat Kompromisse gefunden, abwechselnd wurde zurückgesteckt. Der Landeshauptmann hat schon gesehen, dass es auf der Landesebene ein Miteinander geben muss.¹¹³

109 Vertreterin Integrationsplattform, Interview, 9.9.2019.

110 Kirchmayer, Interview, 28.8.2019.

111 Berthold, Interview, 29.7.2019.

112 Kirchmayer, Schriftliches Interview, 15.12.2019.

113 Berthold, Interview, 22.7.2019.

Nach der in den Jahren 2012/13 im Salzburger Finanzskandal untergegangenen rot-schwarzen Regierung war – zumindest nach außen – dieses konstruktive Miteinander ein besonderes Anliegen der Koalition zwischen ÖVP, Grünen und dem Team Stronach, wie dies auch in der seit 2018 regierenden Koalition zwischen ÖVP, Grünen und den NEOS der Fall ist. So erscheint es logisch, dass dieses Miteinander auch in der Integrationspolitik umgesetzt wurde. Mittlerweile ist der „Salzburger Weg der Integration“ im Bundesland fest verankert: „Auch die Sozialdemokraten in Opposition würden nichts dagegen sagen. Ebenso von NGOs und anderen Akteuren wird der ‚Salzburger Weg der Integration‘ sehr geschätzt.“¹¹⁴

Freilich bleiben einige Baustellen, vor allem die auf halbem Weg stecken gebliebene Möglichkeit zur politischen Teilhabe von MigrantInnen durch die IP. Hier zeigt sich, dass das betont Dialogische des „Salzburger Wegs der Integration“ nicht uneingeschränkt umgesetzt wird: Gerade wenn es um die kritische Frage geht, wie stark sich MigrantInnen in den politischen Prozess im Bundesland einbringen können, wurde in Salzburg eher auf Symbolpolitik denn auf effektive Maßnahmen gesetzt. Man demonstrierte Offenheit und Dialogorientierung mit der Einrichtung der IP, scheute aber davor zurück, sie so auszustatten, dass MigrantInnen eine hörbare Stimme in der Salzburger Integrationspolitik erhalten. Inwieweit Bedenken der ÖVP hier eine Rolle spielten, ist – jenseits der Auseinandersetzung um die Namensgebung des Gremiums – nicht nachvollziehbar, doch scheint die IP eher unfreiwillig ein Negativ-Beispiel für den gelobten Salzburger Weg des Kompromisses zu sein, welcher den „Salzburger Weg der Integration“ erfolgreich mitgetragen hat.

4. FAZIT

Integrationspolitik in Österreich ist ein hochideologisches Thema. In der Bundespolitik dominiert eine zunehmend restriktive Linie, welche sich jedoch nicht unbedingt auf die regionale Integrationspolitik in den Bundesländern übertragen lässt: Salzburg hat mit dem „Salzburger Weg der Integration“ einen bewusst offenen und liberalen Ansatz in der Integrationspolitik gewählt: So hat man mit der Einrichtung von IST und AST österreichweite Pionierarbeit in Sachen Vernetzung zwischen AkteurInnen im Integrationsbereich geleistet, den Spracherwerb von MigrantInnen durch gezielte Maßnahmen bei den Deutschkursen besonders gefördert und den Dialog im Bereich Integration gestärkt. Letzteres geschah etwa durch die Einsetzung eines BürgerInnen-

114 Schick, Interview, 22.8.2019.

rats zum Thema Integration, die Umsetzung des Projekts HEROES oder das Schwerpunktjahr „DIALOG 2019 – Der Salzburger Weg der Integration“. Dazu kam ein österreichweites Unikum, nämlich die Einrichtung der Integrationsplattform auf Landesebene.

Die IP könnte ein Aushängeschild des „Salzburger Wegs der Integration“ sein, zeigt aber auch die Ambivalenz der Integrationspolitik in Salzburg: Sie soll die Politik in Integrations-sachen beraten, eine Brückenfunktion zwischen Politik und migrantischen Communities erfüllen und MigrantInnen eine Chance zur politischen Teilhabe bieten bzw. als Sprachrohr für MigrantInnen fungieren. Diese Aufgaben sind nur eingeschränkt wahrnehmbar, aufgrund struktureller Probleme wie der nicht vorhandenen gesetzlichen Verankerung, den zu kurzen Funktionsperioden und der Tatsache, dass die Plattform ausschließlich von Ehrenamtlichen getragen wird. Dazu kommen Aspekte wie die ausbaufähige Vernetzung in die Politik und in die migrantischen Communities. Letztere sind nicht ausgewogen repräsentiert bzw. können dies aufgrund der niedrigen Anzahl von Mitgliedern auch nicht sein. Schließlich fehlt es an Wissen der Mitglieder um die Prozesse in Politik und Verwaltung. Die Plattform ist sozusagen auf halbem Weg steckengeblieben und zeigt, dass der kolportierte Dialog des „Salzburger Wegs“ nicht reibungslos funktioniert.

Trotz der gemischten Bilanz der IP bleibt der „Salzburger Weg der Integration“ mit zahlreichen anderen Initiativen wie „DIALOG 2019“ im Bundesland fest verankert, und dies im Gegenwind der wachsenden Restriktionen des Bundes. Warum konnte sich dieser Weg etablieren?

Der Artikel diskutierte im Lichte der Literatur drei mögliche Faktoren: Abgrenzung zur Bundespolitik, persönliche Werthaltungen und Pragmatismus. Es ist offensichtlich, dass die Salzburger Integrationspolitik einen dezidiert anderen Weg als die Bundespolitik geht, auch wenn die Haltung des Landeshauptmanns durchaus ambivalent ist: So kam es bislang zu keiner offenen Kritik an der Politik im Bund, doch wurden in Salzburg die politische Instrumentalisierung des Themas bislang vermieden, finanzielle Mittel beständig erhöht (im Gegensatz zum Bund) bzw. Kürzungen von Seiten des Bundes mit Landesmitteln ausgeglichen. Die Tatsache, dass Integrationsagenden in Salzburg bei den Grünen und NEOS ressortier(t)en, könnte auf ein bewusstes „Gegenmodell Salzburg“ zum Bund hindeuten, ohne dass hier ein klarer Zusammenhang herstellbar ist. Tatsächlich ist der „Salzburger Weg der Integration“ ein Projekt der gesamten Landesregierung, also auch der ÖVP, wenngleich deren Position in der Person des Landeshauptmanns auch eine gewisse Ambivalenz zeigt.

Schließlich spielen für den „Salzburger Weg der Integration“ auch persönliche Werthaltungen eine Rolle. Hier sei neben Landesrätin Berthold und den Mitgliedern des Referats Jugend, Generationen, Integration auch auf Landes-

hauptmann Haslauer verwiesen, der sich persönlich im Bereich der Arbeitsmarktintegration engagierte und einen betont unaufgeregten Stil in der Integrationspolitik pflegt.

Was Pragmatismus anbelangt, steht seit 2013 koalitionäre Harmonie im Vordergrund, welche den Salzburger Weg der Integration mitträgt – und die Kompromisse verlangt, wie auch am Beispiel der Integrationsplattform ersichtlich war.

Mit Blick auf das Schicksal der Integrationsplattform könnte in Salzburg durchaus eine Grundsatzdiskussion geführt werden, nämlich darüber, welche Rolle Beiräte für die Landespolitik überhaupt spielen sollen bzw. wie man diese gestalten kann, so dass ihre Arbeit ergiebiger ist – und damit Menschen am politischen Prozess teilhaben lässt, die ansonsten nicht oder nur wenig gehört werden.¹¹⁵ Für die demokratische Kultur des Bundeslandes wäre dies ein Gewinn – für den „Salzburger Weg der Integration“ wohl auch.

115 Schick, Interview, 22.8.2019.