

Erich Fröschl, Helmut Kramer, Eva Kreisky (Hg.)

# Politik Beratung

Zwischen  
Affirmation  
und Kritik



BRAUMÜLLER

Gedruckt mit Unterstützung des Bundesministeriums für Wissenschaft und Forschung, der Kulturstiftung der Stadt Wien, Wissenschafts- und Forschungsförderung sowie des Renner Instituts.



### Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

Printed in Austria

Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie der Übersetzung, vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (durch Photokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung des Verlages reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme gespeichert, verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

© 2007 by Wilhelm Braumüller  
 Universitäts-Verlagsbuchhandlung Ges.m.b.H.  
 A-1090 Wien  
<http://www.braumueller.at>

ISBN 978-3-7003-1619-0

Lektorat: Ulli Steinwender  
 Cover: Markus Reisenhofer  
 Satz: Christian Ginner

Druck: Börsedruck GesmbH, A-1230 Wien

## Inhaltsverzeichnis

Politikberatung zwischen Affirmation und Kritik	
Eine Einleitung	1
<i>Erich Fröschl, Helmut Kramer, Eva Kreisky, Marton Löffler</i>	
<b>1. Bestandsaufnahme und aktuelle Trends in der Beratungslandschaft</b>	
Politikberatung als neuer Beruf.	
Anzeichen neoliberaler Einbindung von Politikwissenschaft	11
<i>Eva Kreisky</i>	
<b>2. Kritische Wissenschaft und kritische Öffentlichkeit</b>	
Der Beitrag der Politikwissenschaft zur	
Entwicklung kritischer Öffentlichkeit in Österreich	47
<i>Anton Pelinka</i>	
Ein steter Unruheherd? Zur Rolle der Kritik in den Sozialwissenschaften	57
<i>Thomas König</i>	
Wider politikwissenschaftlich-prätentöse Beratung –	
Eine Regel mit Ausnahmen	71
<i>Wolf-Dieter Narr</i>	
<b>3. Trends der Politikerberatung</b>	
Politikwissenschaftliche Europaforschung und Europäisierung	
der österreichischen Politikwissenschaft	83
<i>Sonja Puntscher Riekmann</i>	
Ist teuere Rat auch gut? Anmerkungen zur Tätigkeit externer Berater	
während der Regierungen Schüssel I und II (2000–2006)	93
<i>Erich Fröschl</i>	
Parteien- und Wahlforschung:	
Forschungsstand und Bedeutung für die Politikberatung	107
<i>Hubert Stöckinger</i>	
Spin-Doktoren, Lobbyisten und andere unternehmerische Geister	
in der Politikvermittlung	125
<i>Regina Köppl</i>	
<b>4. Strategische Politikfeldberatung im Umbruch</b>	
Die Beziehungen von Knowledge und Power in der Sozialpolitik.	
Eine neue Rolle für Fachexpertise und Politikberatung	
durch steigenden Reformdruck?	139
<i>Marcel Fink</i>	
Die Eingrenzung des Risikos:	
Wissenschaft und Expertise im Rahmen der Gesundheitspolitik.	159
<i>Doris Wydra</i>	
Die Gender-Expertin: Gender Mainstreaming Beratung als Politikberatung?	171
<i>Marton Löffler</i>	
Integrationsunwillig?	
Zum Verhältnis von Migrationsforschung und politischer Praxis	183
<i>Leila Hadj-Abdou</i>	

Schunter-Kleemann, Susanne (2006): Gender Mainstreaming und die Ziele der Neuen Frauenbewegung(en) – Uneindeutigkeiten und der Verlust des Politischen, in: Luise Gubitzer/Susanne Schunter-Kleemann (Hg.): Gender Mainstreaming – Durchbruch der Frauenpolitik oder deren Ende? Kritische Reflexionen einer weltweiten Strategie. Frankfurt/M. u.a., 59–67

Stiegler, Barbara (2003): Gender-Mainstreaming. Postmoderner Schmussekurs oder geschlechterpolitische Chance? Argumente zur Diskussion, Herausgegeben vom Wirtschafts- und sozialpolitischen Forschungs- und Beratungszentrum der Friedrich-Ebert-Stiftung, Abteilung Arbeit und Sozialpolitik (Expertisen zur Frauenforschung), September 2003. Online: <http://library.fes.de/pdf-files/asfo/02255.pdf> (Abfrage am 02.01.2007)

Thunert, Martin (2003): Think Tanks in Deutschland – Berater der Politik?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament B 51, 30–38

### INTEGRATIONSUNWILLIG? ZUM VERHÄLTNISS VON MIGRATIONSFORSCHUNG UND POLITISCHER PRAXIS.

Im Frühling 2006 ereignete sich in Österreich eine heftig geführte innenpolitische Debatte, die unter dem medialen Schlagwort der „Integrationsunwilligkeit“ von Muslim/innen/en für öffentliche Aufregung sorgte. Auslöser dafür waren die Aussagen der damaligen Innenministerin Liese Prokop, die sich auf eine im Auftrag des Ministeriums erstellte Studie zu „Integration muslimischer Mitbürger/innen“ in Österreich bezogen. In einem Zeitungsinterview meinte sie:

„Mir ist die Integration sehr wichtig. Aber es gibt Gruppen im Land, die wollen das nicht. Wir haben eine Studie über die Muslime in Österreich machen lassen. Herausgekommen ist, dass 45 Prozent nicht an einer Integration interessiert sind. Da müssen wir aufpassen, dass wir nicht Verhältnisse wie in Frankreich oder in Berlin bekommen. [...] Wir wollen versuchen, die Religionsgemeinschaft einzubinden, die bereit sind [sic], mit uns zu reden. Außerdem werden wir den Integrationsfonds massiv aufstocken. Klar muss aber auch sein: Wer sich nicht integrieren will, hat bei uns nichts zu suchen. Wir zwingen niemanden, dass er herkommt.“ (Liese Prokop, TT 12.5.2006)

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage zum Verhältnis von Migrations- und Integrationsforschung und Politik. Vermag sozialwissenschaftliche Forschung zu Migration und Integration auf politische Akteure einzuwirken? Ist dies aus einer wissenschaftlichen Perspektive überhaupt sinnvoll? Oder instrumentalisiert Politik Wissenschaft?

Dieser Beitrag kann keine umfassende Analyse der aufgeworfenen Fragen bieten, vielmehr soll er erste Überlegungen zur Thematik präsentieren. Die Frage, ob bzw. inwiefern Wissenschaft auf politische Gestaltungsprozesse einwirkt, wurde bisher sowohl in der Politikwissenschaft (Pregernig 2005, 270) als auch in der Migrationsforschung für Österreich kaum erörtert. Und auch die österreichische Politik hat sich dieser Fragestellung bis dato kaum gewidmet, sodass von einer Geschlossenheit und Selbstreferenz beider Sphären ausgegangen werden muss.

Die dargelegten Betrachtungen basieren auf einer Reihe von Interviews, die einen Überblick über Einschätzungen und Wahrnehmungen zur Thematik vermitteln. Es wurden zwei österreichische Migrationsforscher/innen befragt, und drei Interviews mit den entsprechenden Fachbereichssprecher/innen der Parlamentsparteien durchgeführt. Zudem wurden zwei Expert/innen/en im Innenministerium befragt

machen dürfen, und diejenigen, die diffamiert würden. (Rosenberger 2000, 216) Beides wird an der eingangs angeführten „Integrationsstudie“ und ihrer politisch medialen Verwertung deutlich. So legen einerseits frühere Aussagen der Ministerin zu Muslim/inn/en<sup>2</sup> nahe, dass es sich um eine Legitimierung der eigenen politischen Überzeugung handelt; andererseits zeigt die mediale Debatte um die durch die Studie gestützte Aussage der Ministerin eine Polarisierung der Wissenschaftsgemeinschaft durch Aburteilung von Kritiker/innen: Der Pressesprecher des Ministeriums reagierte auf wissenschaftliche Kritik einer ausgewiesenen österreichischen Migrationsforscherin mit Aberkennung ihres Status als Migrationsexpertin.<sup>3</sup>

Diese Beispiele deuten an, dass es sich beim Verhältnis zwischen Politik und Wissenschaft um eine schwierige Beziehung handelt.

Dabei ist zu bedenken, dass beide Felder mit je eigenen Mechanismen darstellen, woraus sich die unterschiedlichen Ansprüche der zwei Sphären am gegenseitigen Austausch erklären lassen. Die politische Praxis beispielsweise ist vom permanenten Bedarf an kurzfristigen Analysen gekennzeichnet. „Der Politiker steht um sechzehn Uhr, was am Abend in der Kronenzeitung steht, das ist für ihn schon ein Impuls darauf zu antworten“, so dazu ein/e Befragte/r im Innenministerium. Wissenschaft hingegen zum Zwecke der wissenschaftlichen Präzision und der Darstellung von komplexen Zusammenhängen auf längere Zeithorizonte abgestimmt. (Münz 2001, 1)

Weitere Punkte, auf die sich die befragten Expert/inn/en beriefen, waren die unterschiedliche Sprache und die konkreten Forschungsinteressen. Während einerseits Wissenschaft Bedürfnisse und Interessen der Politik nicht nachvollziehe, fehle es andererseits an Übersetzungsleistung sozialwissenschaftlicher Ergebnisse.

Finden die zwei Sphären in Anbetracht dieser und anderer Unterschiede Möglichkeiten der Interaktion? Vermag Wissenschaft Politik zu prägen? Zur Reflexion dieser Fragen erscheint es zunächst grundlegend, die verschiedenen Formen möglichen Austausches als erklärenden Faktor zu berücksichtigen.

<sup>2</sup> „Ja, ich habe ein Problem mit Lehrerinnen, die in einer öffentlichen Schule Kopftuch tragen. Ich halte das für anstößig, weil es nicht mit den Werten unserer Gesellschaft zusammenpasst. Da geht die Toleranz zu weit.“ [...] „Deshalb müssen wir den moslemischen Frauen, die sich zu Hause schlagen lassen, beibringen, dass das bei uns anders ist.“ (Innenministerin Liese Prokop, Falter 10/05, 9)

<sup>3</sup> Dem Sprecher der Ministerin folgend, sei die Kritik „nach dem Prinzip ‚Neid ist die ehrlichste Form der Anerkennung‘ erfolgt“. Zugleich äußerte der Sprecher Verwunderung über das Auftreten der Kritikerin als Migrationsexpertin: [...] „von ihr hat man noch nie etwas gelesen in diesem Bereich“. Es sei „sehr einfach, Kritik zu üben und sich nicht mit der Materie zu beschäftigen. Das scheint der Fall zu sein“, so der mediale Kommentator des Ministeriums. (Siehe dazu: Weiter Kritik an Integrationsstudie, in: ORF Religion, 22.5.2006, [http://religion.orf.at/projekt05/news/0605/ne060522\\_integration\\_fr.htm](http://religion.orf.at/projekt05/news/0605/ne060522_integration_fr.htm))

sowie eine Vertreterin einer Forschungsförderungsstelle im Bereich Sozialwissenschaften.<sup>1</sup>

### *Zum Verhältnis von Politik und Wissenschaft*

Auseinandersetzungen und Reflexionen über das Verhältnis von Wissenschaft und Politik bzw. die Rolle der Wissenschaft in der Politik sind nicht neu, vielmehr sind sie seit jeher eng mit moderner Sozialwissenschaft verbunden.

Ging man jedoch zunächst von technokratischen Modellen aus, welche eine Rationalisierung von Politik als Aufgabe der Wissenschaft sahen, beruhten spätere Ansätze auf einem symbolisch instrumentellen Verständnis. Wissenschaft erfüllt demnach unterschiedliche Funktionen, von der Legitimierung politischer Entscheidungen bis hin zur Verzögerung politischer Handlungen. Wissenschaftliche Expertise wird als eine mögliche Ressource zur Durchsetzung politischer Interessen verstanden. (ebd., 269) Wissenschaftstheoretisch betrachtet wurde also das technokratische Modell von einem symbolisch instrumentellen Verständnis abgelöst. In der Praxis bewegt sich die beratende Wissenschaft jedoch nach wie vor zwischen diesen beiden Modellen. Wissenschaft, die sich in das Feld der Politik begibt, will unterstützen, um Politik eine voranschauende, überlegte Basis für ihr Handeln zu liefern. Reflexionen von Migrationsforscher/innen, die beratend tätig waren, verdeutlichen dieses Spannungsfeld, welches im Anspruch an ihre Funktion und der letztendlich wahrgenommenen eigenen Position zum Ausdruck kommt. Rainer Münz schreibt in einer Betrachtung über die Rolle seiner wissenschaftlichen Expertise zur Formulierung des österreichischen Aufenthaltsgesetzes, sie hätte keinen „nachhaltigen Aufklärungseffekt“ erzielt: „Anders ist es nicht zu erklären, dass es Ende 2001 Spitzenpolitiker gibt, die im Ernst annehmen, [...] die Zahl der Personen im Erwerbsalter könne auch ohne Zuwanderung stabil bleiben.“ (Münz, 2001, 9) So meint auch eine/r der interviewten Migrationsforscher/innen zur eigenen Rolle als Politikberater/in: „Heute würde ich das nicht mehr so naiv betrachten. Letztendlich wurde dies zur Legitimation genutzt.“

Symbolische Politik wiederum braucht diesen Anspruch von Rationalität der Wissenschaft. Denn so wird die angeblich rationalisierende Funktion von Wissenschaft implizit in politische Debatten eingebracht, um eigene politische Haltungen außer Streit zu stellen. Wissenschaft, der Diskussion und Zweifel inhärent seien, werde damit in ihr Gegenteil verkehrt, bemerkt Sieglinde Rosenberger. Zugleich komme es zu einer Polarisierung der Wissenschaftsgemeinschaft, in diejenigen die der Regierung Vorschläge

<sup>1</sup> Die Interviewpartner/innen wurden anonymisiert.

### Formen des Austausches

Hier ist zunächst die Auftragsforschung zu nennen, die Studien zu konkreten Fragen erstellt. Die Mehrheit der befragten Expert/inn/en geht Auftragsarbeiten gewisse Relevanz für politische Praxis zu. In den Interviews wurde jedoch darauf hingewiesen, dass in Österreich eine Tradition öffentlichen Diskurses fehle, alles was kritisch sein könnte, werde unter Verschluss gehalten. So werde Auftragsforschung der innerwissenschaftlichen Debatte und damit der Qualitätssicherung entzogen. Zudem seien aufgrund fehlender Ausschreibungskultur, politische Nähe und Netzwerke ausschlaggebend für die Vergabe von Aufträgen. (siehe auch Pregonig 2005, 279)

Von der Auftragsforschung ist die Forschungsförderung zu unterscheiden, die keine konkreten politischen Anforderungen an die Wissenschaft stellt, wenngleich sie Forschung durch Vergabekriterien strukturiert. Auch im Rahmen der Forschungsförderung wird politisch entschieden, was bzw. was nicht gewusst werden soll. Bezug nehmend auf die Erfahrungen der befragten Repräsentantin innerhalb der Forschungsförderung ist von geringer Nutzung sozialwissenschaftlichen Wissens in der politischen Praxis auszugehen. „Also es ist mir auf jeden Fall noch nie passiert, dass irgendjemand von irgendeiner Partei uns gefragt hätte, ihr habt ja so tolle Forschung, können wir nicht einmal darüber reden oder eine Veranstaltung machen. Das ist unabhängig vom Thema. [...] Das Desinteresse zieht sich durch. [...] Wenn sie eine Veranstaltung wollen dann wollen sie etwas zu Genforschung oder zu Nanotechnologie oder zu Atom oder zu Medizin. [...]“

Interessanterweise stellt hier Forschung zu Migration und Fremdenfeindlichkeit eine Ausnahme dar: Anlässlich der Forschungsförderung des BM:BWK zum Themenbereich Fremdenfeindlichkeit bestand reges politisches Interesse.

Während die Freigabe von Auftragsforschung in der Regel dem Auftraggeber obliegt, werden Forschungen im Rahmen von Forschungsförderung als „öffentliches Gut“ angesehen.

Eine weitere Form stellt Politikberatung im Rahmen von Beiräten und Kommissionen dar. In Österreich gibt es bislang keine mit Wissenschaftler/innen besetzten Beiräte zu Migration und Integration. Eine mögliche Veränderung dazu ist im Programm der SPÖ-ÖVP Regierung von 2007 festgehalten. Darin ist zur „Versachlichung“ des Themas die Einrichtung einer Integrationsplattform vorgesehen, die Integrationsfragen evaluiert und entsprechende Maßnahmen vorschlägt. Mit einem Forschungsschwerpunkt Migration soll den politischen Entscheidungsträger/innen/n notwendige Information zur Verfügung gestellt werden (Regierungsprogramm für die XXII. Gesetzgebungsperiode, 143). Sieht sich Politik nunmehr vermehrt dazu angehalten, Migrationspolitik wissenschaftlich zu rahmen?

Ein weiterer Weg ist schließlich der Austausch über die Medien, im Rahmen der Disseminierung von Forschungsergebnissen, durch Mobilisierung öffentlicher Meinung (Münz 2001, 1). Internationale Studien zu Migrationsforschung haben hier jedenfalls auf die zentrale Rolle von Dissemination für die Nutzung in der politischen Praxis hingewiesen. (Florence/Martinello 2005, 59)

### Einfluss des Zeitpunktes

Inwiefern bzw. ob wissenschaftliche Expertisen auf Politik wirken, ist zudem entscheidend: vom Zeitpunkt der Beratung geprägt. So zeigen etwa Ereignisse wie der Umbruch in ehemals realsozialistischen Staaten 1988/89, dass sich vor allem im Rahmen von Transformationen gute Möglichkeiten für „Intellektuelle“ ergeben, politische Bedeutung zu erlangen (Rosenberger 2000, 217). Politische Veränderungen können folglich Öffnungen eines Feldes für ein anderes mit sich bringen. Unter Umständen tritt dann eine legitimatorische Funktion von Wissenschaft für die Politik in den Hintergrund, und Wissenschaft tendiert zum Ratgeber im klassischen Sinn. Aus einer politikwissenschaftlichen Perspektive bedeutet dies, dass der Einfluss von Forschung auf Policies abhängig ist – von der jeweiligen Phase des Policy cycles. Der direkte Einfluss von Wissenschaft auf Policies scheint demnach am ehesten zu Beginn eines Policy cycles möglich, wenn es um die Wahrnehmung eines Problems von Seiten politischer Entscheidungsträger/innen/n geht, wobei das Problem noch nicht konkret greifbar und definierbar ist. Forschung kann hier zum Zwecke der Problemdefinition und Konzeptualisierung herangezogen werden. Die darauf folgende Phase der Policy-Formulierung tritt ein, wenn politische Entscheidungen getroffen wurden und sich Fragen der Implementierung stellen. Forschung kann hier für die Entwicklung von Modellen zur Umsetzung politischer Ziele eingesetzt werden. In der dritten Phase wurden Policies bereits formuliert und Instrumente zu deren Umsetzung eingesetzt. Wissenschaft kann dann evaluieren. In der vierten und letzten Phase geht es schließlich um Überlegungen etwaiger Reformulierungen von Policies (Cross/Henke 2000, 36). Der Migrationswissenschaftler Rinus Penninx hat darauf hingewiesen, dass ein in der ersten Phase des Policy cycles möglicher Einfluss wissenschaftlicher Expertise durchaus gegeben ist, aber dieser in den restlichen Phasen tendenziell abnimmt (Penninx 2005, 45). In Österreich bestätigt sich dies am Beispiel des Innenministeriums der Ära Löschnak Ende der 1980er-Jahre. Damals zielte das Ministerium auf eine Reform des Migrationregimes ab und griff dabei auch auf wissenschaftliche Expertise zurück. Die Einschätzung des realen Einflusses dieser Expertise wurde unter den Akteuren sehr unterschiedlich bewertet. Für ihre Forschung erhielten die Demographen

weist mindestens ein Sechstel der österreichischen Wohnbevölkerung Migrationshintergrund auf (Gächter 2005, 25).

Die sozialwissenschaftliche Erforschung des Phänomens Migration und im Besonderen auch die Migrations- und Integrationsforschung, die sich wie die eingangs zitierte Studie mit muslimischer Zuwanderung beschäftigt, blieb jedoch lange Zeit marginalisiert.

Während im englischsprachigen Raum in den 1970er-Jahren erste Migrationsforschungszentren errichtet wurden, sind die wissenschaftlichen Anfänge in Österreich mit den 1980er-Jahren zu datieren. Damals wurden die Studie von Elisabeth Lichtenberger und Heinz Fassmann zu „Gastarbeiter – Leben in zwei Gesellschaften“ als auch die von Hannes Wimmer geleitete Studie „Ausländische Arbeitskräfte in Österreich“ erstellt. Beide Arbeiten entstanden vor dem Hintergrund der damaligen Zuwanderungspolitik, welche Migrant/inn/en im Rahmen des Gastarbeitersystems vordergründig als Arbeitskräfte definierte, wobei eine „Integration“ in das „Gastland“ durch die temporär gedachte Begrenzung des Aufenthalts nicht vorgesehen war.

Da die Studie „Ausländische Arbeitskräfte in Österreich“ das Rotationsprinzip des Gastarbeiterregimes und die daraus resultierende Stellung der eingewanderten Arbeitskräfte in ihrem Ergebnis kritisch evaluierte, meldeten die Auftraggeber Bedenken an ihrer Objektivität an und überlegten sogar eine Rücknahme der Förderung (Perchinig 2005, 6). Seit ihrem Bestehen ist Migrationsforschung in Österreich somit von einem kritischen Verhältnis zur Politik gekennzeichnet.

In den 1990er-Jahren, kam es parallel zum Anstieg von Migration, zu einer Zunahme der wissenschaftlichen Auseinandersetzungen mit dem Themenbereich (Perchinig 2004, 1).

Während Migration politisch zunächst als eine im Rahmen von Beschäftigungspolitik zu regulierende Materie betrachtet wurde, kam es in diesem Zeitraum zu einer „Reformulierung“ von Migration als „Problem“ der inneren Sicherheit (Sohler 1999). Damit einher ging die Verlagerung der Thematik in den Zuständigkeitsbereich des Ministeriums für Inneres.

Die im Ministerium mit Migration und Asyl befassten Sektionen waren fast zur Gänze mit Jurist/inn/en besetzt. Dies führte zu einem legalistischen Zugang der Politik zu Migration, was im Hinblick auf die Kommunikation zwischen Politik und sozialwissenschaftlicher Migrationsforschung relevant ist. Denn im Gegensatz zu anderen Politikbereichen, wie etwa Beschäftigung, spielen somit andere als rechtliche Erwägungen nur eine marginale Rolle. (Kraler/Stepian 2006, 34) Hier ist jedoch von einer Differenz zwischen dem Bund und der kommunalen Ebene auszugehen, da letztere nicht im Rahmen der Gesetzgebung, sondern unmittelbar im Umgang mit Zuwanderung gefordert ist, wodurch möglicherweise mehr Offenheit gegenüber Sozialwissenschaften besteht.

Münz und Fassmann den Preis der deutschen Schader Stiftung, welcher Forscher auszeichnet, deren Forschungsergebnisse zu Policy-Reformen geführt haben (Kraler/Stepian 2006, 14).

Einen zentralen Punkt für die Einbeziehung von Wissenschaft in Policy-making stellen jedenfalls Veränderungen im politischen System dar. Im Falle der Migrationspolitik in Österreich ist sicherlich auch das Auftreten bzw. die Profilierung durch Migrationsfragen der Grünen Partei und der FPÖ Anfang der 1990er-Jahre zu nennen. Dadurch kam es zu einer nachhaltigen Verlagerung von Migrationspolitik in die parlamentarische Arena und damit zu einer öffentlichen „Politisierung“ dieses Politikbereiches. Eine solche Entwicklung ist für die Einbeziehung von Wissenschaft in Policy-making ambivalent, birgt sie durch verstärktes Sichtbarmachen des Bereiches doch Chancen wie Hindernisse. Penninx hat für die Niederlande eine „depolitisierte“ Situation als Voraussetzung für einen geregelten Austausch von Politik und Wissenschaft nachgewiesen. Solange ein Konsens darüber existierte, Migration nicht zum Gegenstand öffentlicher politischer Auseinandersetzungen zu machen, bestand reger Austausch zwischen bzw. Einfluss von Migrationsforschung auf Policy-making (Penninx 2005, 45). Inwieweit in Österreich die ein-tretende öffentliche Debatte stimulierend oder blockierend für einen Austausch war, ist zunächst nicht abzuschätzen. Das erwähnte Beispiel der vom Innenministerium initiierten Gesprächsrunden mit Forschern zwischen 1989 und 1992 (Perchinig 2005, 7) deutet jedenfalls auf einen dynamisierenden Effekt hin.

Insofern die genannten und weitere Faktoren das Verhältnis von Wissenschaft und Politik prägen, ist zudem stark von Eigenheiten des spezifischen Landes abhängig, wie der politischen und der akademischen Kultur, aber auch der Policy-Grundausrichtung (Cross/Henke 2000, 11). Schließlich ist auch der Status der Forschungsdisziplin nicht zu unterschätzen. Will man die Beziehung zwischen Migrationsforschung und -politik in Österreich grundlegend erörtern, ist es erforderlich, die Situation und Entwicklung der Migrations- und Integrationsforschung in Österreich genauer zu betrachten.

#### *Migrationsforschung in Österreich*

Österreich weist eine lange Einwanderungsgeschichte auf, und auch die aktuellsten Zahlen schreiben Migration in Österreich eine bedeutende Rolle zu: Laut der Volkszählung von 2001 leben rund 711.000 Bürger/innen mit einer nicht-österreichischen Staatsbürgerschaft in Österreich, und über eine Million der derzeitigen österreichischen Wohnbevölkerung wurde nicht in Österreich geboren (Statistik Austria 2006, 53–54). Rechnet man die eingebürgerten Nachkommen der zugewanderten Menschen dazu,

der auf die Frage, wo seine Forschung in Österreich relevant werde, meint: „Insgesamt recht wenig“. (Der Standard, 27.12.2006) Dies verdeutlicht auch der/die Interviewpartner/in des Innenministeriums: „Ich weiß nicht, ob das nur in Österreich so ist [...] Die Expertisen aus der Wissenschaft – und zu Migration gibt es ja viele –, fließen nicht ein“.

Auch die Einschätzung der übrigen befragten Expert/inn/en unterstreicht den geringen Einfluss von Migrationsexpertise auf Politik. Diese Beobachtung wird von einer vom ICPMD 1997 durchgeführten Erhebung unter Politiker/inne/n, NGOs und Wissenschaftler/inne/n unterstützt. Die Studie gibt an, dass bei durchaus vorhandenem Interesse von Seiten der Politik an migrationswissenschaftlichen Informationen bisher nur wenig Kontakt besteht, welcher zudem durchwegs negativ bewertet wird (ICMPD 1997, 33).

Bemerkenswert ist jedoch, dass die von mir befragten Abgeordneten durchwegs gewisse Nutzung von wissenschaftlicher Expertise angaben, wenngleich diese bei näherer Nachfrage in der Regel vage blieb. Ein/e Abgeordnete/r plädierte für aktiven Austausch mit wissenschaftlicher Expertise für den Migrations- und Integrationsbereich, wies jedoch darauf hin, dass dies in Österreich „viel zu wenig“ passiere: „Das ist ja das Schlechte an der Politik, dass sie immer Schnellschüsse macht ohne Grundlagen.“

Mögliche Gründe für diesen fehlenden Kontakt sind jedenfalls in beiden Sphären zu suchen. Einerseits kann der dargelegte marginalisierte Status der Migrationsforschung durchaus als möglicher Erklärungsfaktor herangezogen werden. Vor allem ist auch die Offenheit der österreichischen Wissenschaftskultur an sich in Frage zu stellen. Die Erfahrungen der interviewten Personen weisen auf ein eher geschlossenes Wissenschaftssystem hin. Auf der anderen Seite ist das politische System selbst relativ geschlossen. Eine zentrale Rolle nimmt dabei die Bürokratie ein. Bauböck bezeichnet die vorherrschende Beamtenkultur als „Spätjosephinismus“, wonach Beamte glauben, am besten zu wissen, was gut für die Gesellschaft sei. (Der Standard, 27.12.2006) Eine ähnliche Bewertung vollzieht auch der Migrationsforscher August Gächter, wenn er meint, zu viel Information sei zu riskant für Beamte (Cross/Henke 2000, 15). Eine/r der befragten Wissenschaftler/innen charakterisierte die österreichische Politik übereinstimmend mit dem „Willen zum Nicht-Wissen-Wollen“. Und ein/e befragte/r Politiker/in fasst die Situation als „sozialpartnerschaftlich verkrustet“ auf und meint ironisch: „Freie Wissenschaft, da kriegt man gleich Angst, da könnte ja was ausgeforscht werden, was eigentlich gar nicht so gut ist.“

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass sich Österreich nach wie vor nicht als Einwanderungsland versteht. Diese politische Grundhaltung legt zumindest auch ein politisches Desinteresse an Forschung zu Migrant/inn/en nahe.

Im Laufe der 1990er-Jahre nahm die österreichische Migrationsforschung immer wieder kritisch zur österreichischen Migrationspolitik Stellung. So positionierte ein komparativer Integrationsindex des IHS von 1995, in dem die rechtliche Stellung von Migrant/inn/en in verschiedenen europäischen Ländern erhoben wurde, Österreich am letzten Platz des Rankings (Cinar/Hofinger/Waldrauch 1995).

Zu einer gewissen Etablierung der Forschungsgemeinschaft kam es durch den Fremdenfeindlichkeitsschwerpunkt des BM:BWK (1996–2001). Ausschlaggebend für die Durchführung des Schwerpunktes war die Zunahme von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit in Europa bei gleichzeitigiger „unzureichender wissenschaftlicher Thematisierung“ des Problems in Österreich (BM:BWK, download 16.12.2006).

Ein weiterer Impuls für die Stärkung der Forschungslandschaft und für deren Internationalisierung ging vom EU-Beitritt Österreichs und von der europäischen Forschungsförderung aus. War die Forschung aufgrund der österreichischen Forschungsförderungspolitik vorrangig national orientiert, wurde nunmehr vermehrt komparativ gearbeitet.

Doch weder nationale noch internationale Förderungen führten zur Institutionalisierung der Migrationsforschung (Perching 2004, 2).

Vielmehr ist diese nach wie vor zersplittert und auf einige wenige Wissenschaftler/innen konzentriert. Im akademischen Bereich gibt es mit Ausnahme des – jedoch ebenso stark personenorientierten – Migrationsschwerpunktes der Österreichischen Akademie der Wissenschaften keine einzige Einrichtung, die sich ausschließlich der Erforschung von Migrations- und Integrationsprozessen widmet. (Bauböck 2005, 30) Auch im universitären Bereich war die Thematik bisher unterrepräsentiert (John 2005, 35). Diese geringe universitäre Verankerung verursacht mitunter starke Abhängigkeit von Auftragsforschung.

Insgesamt ist Migrationsforschung als marginalisierter Wissenschaftsbereich zu bezeichnen. Ein/e interviewte/r Migrationsforscher/in führte diese Situation zum einen auf die Orientierung auf angewandte Forschung zurück, die im Gegensatz zur Grundlagenforschung wenig Prestige in der Wissenschaftsgemeinschaft genießt. Zum anderen wurde der interdisziplinäre Charakter der Migrationsforschung als Erklärungsfaktor für diese Marginalisierung genannt. Die österreichische Wissenschaftskultur sei nach wie vor sehr disziplinär orientiert.

#### *Verwissenschaftlichung der Migrationspolitik?*

Trotz der starken, ressourcenbedingten Auftrags- und damit auch Anwendungsorientierung der Migrationswissenschaft ist der nüchternen Einschätzung des Migrationswissenschaftlers Rainer Bauböck zuzustimmen,



### *Politisierung der Wissenschaft?*

Während Migrationswissenschaft Politik kaum beeinflusst, prägen politische Strukturen und Vorstellungen Migrationsforschung entscheidend. Der Einfluss politischer Paradigmen spiegelt sich zunächst sehr anschaulich in der Beschaffenheit statistischer Daten. In Österreich führt dies schlichtweg zu einem Mangel an Material, was sich vor allem auf die Möglichkeit zur Durchführung komparativer Forschung auswirkt. Passend zum politischen Bild des Arbeitsmigranten, der seinen Lebensmittelpunkt nicht in Österreich hat, wurde der Geburtsort lange nicht erhoben (Perching 2004, 2). In der Forschung wiederum wurde die Vorstellung des Gastarbeiters in der Konzentration auf die Gruppen aus dem ehemaligen Jugoslawien und der Türkei reproduziert. Damit einhergehend weist die Integrations- und Migrationsforschung eine starke Fokussierung auf den Arbeitsmarkt auf (ICMPD 1997, 18).

Dieser Umstand wiederum führt(e) zu einer anhaltenden Viktimisierung von Migrant/inn/en und einer Ausblendung der Differenziertheit von eingewanderten Gruppen (Perching 2004, 7).

Schließlich spielen die genannten Strukturen der Forschungsförderung und Auftragsvergabe eine bedeutende Rolle für den Grad der Politisierung von Wissenschaft. Dies ist ein Problem, mit dem sich Migrationsforschung auch international konfrontiert sieht. So schreibt der Migrationsforscher Stephen Castles:

*„[...] Because social scientists often allowed their research agendas to be driven by policy needs and funding, they often asked the wrong questions, relied on short term empirical approaches without looking on historical and comparative dimensions and failed to develop adequate theoretical frameworks. [...] The key point is that policy-driven research can lead not only to poor sociology but also to bad policy. This is because narrowly-focused empirical research [...] accepts the problem definitions built into its terms of reference and does not look for more fundamental causes, nor for more challenging solutions [...] Ministers and bureaucrats still see migration as something that can be turned on and off like a tap through laws and policies. By imposing this paradigm on researchers, policy makers have done both social scientists and themselves a disservice. But we have to ask ourselves the uncomfortable question: why have so many of us accepted this role?“ (Castles, zit. nach Florence/Martiniello 2005, 7)*

In Österreich ist jedenfalls mangelnde Institutionalisierung und die dadurch verstärkte Abhängigkeit von Drittmitteln zu bedenken. Bernhard Perching hat darauf hingewiesen, dass österreichische Studien, wie etwa Untersuchungen zu Beiträgen von Migrant/inn/en

in Sozialsysteme, oftmals unter dem politischem Primat der Kosten- und Nutzenrechnung stünden, während Leistungen und mögliche Potenziale kaum in den Blick genommen würden (Perching 2004, 9).

Die Abhängigkeit der österreichischen Migrationsforschung von nationalen Forschungsaufträgen brachte zudem eine Dominanz nationaler Betrachtung der Forschungsproblematik mit sich, womit der Blick auf die Herkunftsländer zunächst verstellt war. Hingegen wurde von der Transnationalismusforschung darauf hingewiesen, dass eine Orientierung der Forschung am Nationalstaat diesen gleichermaßen wieder erfindet (Favell 2003).

Aufgrund der Orientierung an der vorrangig männlichen Figur des Gastarbeiters wurden zudem geschlechtsspezifische Problematiken in der Migration kaum thematisiert (Perching 2004, 9–10).

### *Schlussfolgerung*

Angesichts der vorangegangenen Überlegungen stellt sich die eingangs gestellte Frage erneut, inwieweit es angebracht ist, dass sich Wissenschaft auf das Terrain der Politik begibt.

Bourdieu trat für eine positive Einstellung des/der Forschenden zu Experten ein: „Wenn man überhaupt die Gelegenheit bekommt als Fachgelehrter befragt zu werden, dann hat das einen solchen Seltenheitswert; dass man zu einer Antwort geradezu verpflichtet ist. Oft sind die Fragen bloßsinnig, aber ich meine, dass man darauf antworten sollte, zumindest um sie neu und anders zu stellen – das scheint mir eine Art Bürgerpflicht“ (Bourdieu 1998, 75).

In Anlehnung an Bourdieus Plädoyer für die „Entwicklung“ falscher oder schlecht gestellter Fragen, erscheint ein Austausch zwischen Politik und Migrationswissenschaft mehr als angebracht. Durch das Hinterfragen politisch produzierter Wirklichkeiten und Kategorien sowie durch die Erarbeitung neuer Fragestellungen scheint auch das Verhältnis von Politik und Wissenschaft bzw. die Dominanz der Politik als Deutungsinstanz für die Bedeutung von Zuwanderung und Integration veränderbar. Ein gutes Beispiel für ein derartiges Engagement ist die Reaktion von Kriminolog/inn/en auf einen Forschungsauftrag des damaligen belgischen Justizministers zur Erforschung eines Zusammenhangs von Migrationshintergrund und Kriminalität: Die belgischen Wissenschaftler/innen verweigerten schlichtweg die Durchführung einer derartigen Studie mit dem Argument, dass die Fragestellung als solche abzulehnen sei. (Florence/Martiniello 2005, 6)

Angebracht ist vor allem auch die Kontrolle der Verbreitung von Forschungsergebnissen in öffentlichen Debatten. Wie Bourdieu treffend bemerkte, scheint eine Einmischung umso dringlicher, da diese gleicher-



Leila Hadj-Abdou

maßen in guten wie in schlechten Debatten Verwendung finden kann (Bourdieu 1998, 68).

Die eingangs angeführte „Integrationsstudie“ ist zweifellos ein Beispiel für eine schlechte Debatte. Sie löste eine teilweise fragwürdige Diskussion über die Integration muslimischer Migrant/innen in Österreich aus. Doch solange oder sobald Wissenschaft es vermag, die aufgeworfenen Fragen von „Integration“ zu verwerfen bzw. neu zu formulieren und damit auch Perspektiven wie praktische Operationen zu verändern, mit denen Gruppen (re-)produziert werden, können derartige Debatten der österreichischen Migrationsforschung durchaus Chancen eröffnen.

#### Literatur

- Bauböck, Rainer (2005): Migrationsforschung aus der Sicht der Politikwissenschaft, in: Rainer Bauböck/Bernhard Perching (Hg.): Migrations- und Integrationsforschung in Österreich. Ansätze, Schnittstellen, Kooperationen. KMI Working Paper Series 1, 30–34, online: [http://www.oeaw.ac.at/kmi/Bilder/kmi\\_WP1.pdf](http://www.oeaw.ac.at/kmi/Bilder/kmi_WP1.pdf) (Abfrage am 05.07.2007)
- BM:WK Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur (2006): Fremdenfeindlichkeit. Kurzdarstellung des Forschungsschwerpunktes, online: <http://www.bmbwk.gv.at/forschung/fps/fremdenfeindlichkeit/kd.xml> (Abfrage am 16.12.2006)
- Bourdieu, Pierre (1998): Vom Gebrauch der Wissenschaft. Konstanz
- Cinar, Dilek/Hofinger, Christoph/Waldrauch, Harald (1995): Integrationsindex. Zur rechtlichen Integration von Ausländer/innen in ausgewählten europäischen Ländern. Wien
- Cross, Malcolm/Henke, Roger (2000): Building Bridges. Towards effective means of linking scientific research and public policy: Migrants in European Cities. Utrecht
- Faveil, Adrian (2003): Integration Nations. The Nation-State and Research on Immigrants in Western Europe, in: The Multicultural Challenge. Comparative Social Research 22, 13–42
- Florence, Eric/Martiniello, Marco (2005a): The Links between Academic Research and Public Policies in the Field of Migration and Ethnic Relations- Thematic Introduction, in: International Journal on Multicultural Societies 7/1, 3–10
- Florence, Eric/Martiniello, Marco (2005b): Social Science Research and Public Policies: the Case of Immigration in Belgium, in: International Journal on Multicultural Societies 7/1, 49–67
- Gächter, August (2005): Herausforderung Migration. Österreichs Einwanderungsland, in: Susanne Binder/Gabriele Rasuly-Palczek/Maria Six-Hohenbalken (Hg.): Herausforderung Migration. Wien, 23–34
- John, Michael (2005): Migrationsforschung aus der Sicht der Sozialgeschichte, in: Rainer Bauböck/Bernhard Perching (Hg.): Migrations- und Integrationsforschung in Österreich. Ansätze, Schnittstellen, Kooperationen. KMI Working Paper Series 1, 35–38
- Kraler, Albert/Stepien, Anna (2006): Immigrant and Immigration Policy Making in Austria. (unv. Manuskript)
- Münz, Rainer (2001): Wissenschaftler als Ratgeber der Politik. Österreichischer Wissenschaftstag 2001, online: [http://www.nt.tuwien.ac.at/nthit/temp/oeifg/text/wiss\\_tag/Beitrag\\_Munz.pdf](http://www.nt.tuwien.ac.at/nthit/temp/oeifg/text/wiss_tag/Beitrag_Munz.pdf) (Abfrage am 07.05.2007)

- Penninx, Rinus (2005): Bridges between Research and Policy? The Case of Post-War Immigration and Integration Policies in the Netherlands, in: International Journal on Multicultural Societies 7/1, 33–48
- Perching, Bernhard (2004): Reflexionen zum Stand der Migrationsforschung in Österreich, online: <http://www.emn.at/modules/typo3/paincludes/uploads/vortrag%20perching%2020092004.pdf> (Abfrage am 07.05.2007)
- Perching, Bernhard (2005): Migration studies in Austria- Research at the Margins? KMI Working Papers 4, online: [http://www.oeaw.ac.at/kmi/Bilder/kmi\\_WP4.pdf](http://www.oeaw.ac.at/kmi/Bilder/kmi_WP4.pdf) (Abfrage am 07.05.2007)
- Pregernig, Michael (2005): Wissenschaftliche Politikberatung als kulturgebundene Grenzarbeit. Vergleich der Interaktionsmuster in den USA und Österreich, in: Alexander Bogner/Helge Torgersen (Hg.): Wozu Experten? Ambivalenzen der Beziehung von Wissenschaft und Politik. Wien, 267–290
- Rosenberger, Sieghinde (2000): Kritik und Populismus, in: Eva Kreisky (Hg.): Von der Macht der Köpfe. Intellektuelle zwischen Moderne und Spätmoderne. Wien, 209–220
- Sohler, Karin (1999): Zur Neuformulierung der Politik der Inneren Sicherheit im Kontext der Immigrationskontrolle in Österreich, 1989–1999. Diplomarbeit, Universität Wien
- Stacher Irene/Demel, Katharina/Dostal, Esther (1997): Machbarkeitsstudie für ein österreichisches Forum für Migrationsstudien und Entwurf für die Organisation eines Forums für Migrationsstudien, Schlussbericht, hg. von ICMPPD (International Centre for Migration Policy Development), Wien, online: <http://www.oefm.org/documents/machbarkeit.pdf> (Abfrage am 07.05.2007)
- Statistik Austria (2006): Statistisches Jahrbuch Österreichs. Wien