



**JAHRBUCH
MIGRATIONSFORSCHUNG 5**

FLUCHT UND ASYL

**Internationale und
österreichische Perspektiven**

Herausgegeben von Wiebke Sievers,
Rainer Bauböck und Christoph Reinprecht



**VERLAG DER
ÖSTERREICHISCHEN
AKADEMIE DER
WISSENSCHAFTEN**

Wiebke Sievers, Rainer Bauböck, Christoph Reinprecht (Hg.)

Flucht und Asyl – internationale und österreichische Perspektiven

Jahrbuch Migrationsforschung 5

Wiebke Sievers, Rainer Bauböck, Christoph Reinprecht (Hg.)

FLUCHT UND ASYL – internationale und österreichische Perspektiven

Jahrbuch Migrationsforschung 5



**VERLAG DER
ÖSTERREICHISCHEN
AKADEMIE DER
WISSENSCHAFTEN**

Angenommen durch die Publikationskommission der philosophisch-historischen Klasse der
Österreichischen Akademie der Wissenschaften:

Michael Alram, Bert G. Fagner, Andre Gingrich, Hermann Hunger,
Sigrid Jalkotzy-Deger, Renate Pillinger, Franz Rainer, Oliver Jens Schmitt,
Danuta Shanzer, Peter Wiesinger, Waldemar Zacharasiewicz

Coverdesign: Michael Fürsinn, Wien

Diese Publikation wurde einem anonymen,
internationalen Begutachtungsverfahren unterzogen.
Peer Review ist ein wesentlicher Bestandteil des Evaluationsprozesses des Verlages der
Österreichischen Akademie der Wissenschaften. Bevor ein Buch zur Veröffentlichung
angenommen werden kann, wird es von internationalen Fachleuten bewertet und
muss schließlich von der Publikationskommission der Österreichischen Akademie
der Wissenschaften genehmigt werden.

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.

Die verwendete Papiersorte in dieser Publikation ist DIN EN ISO 9706 zertifiziert und erfüllt die
Voraussetzung für eine dauerhafte Archivierung von schriftlichem Kulturgut.

Alle Rechte vorbehalten.

Copyright © Österreichische Akademie der Wissenschaften, Wien 2021

ISBN 978-3-7001-8706-6

Satz: Crossdesign, Graz
Druck: Prime Rate, Budapest

<https://epub.oeaw.ac.at/8706-6>
<https://verlag.oeaw.ac.at>

Made in Europe

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	7
Historische, begriffliche und normative Verortung von Flucht	13
<i>Michael W Doyle:</i> Responsibility Sharing: From Principle to Policy	15
<i>Andreas Exenberger:</i> Einwanderungskontinent Europa: Flüchtlingskrisen und Migrationsströme in wirtschafts- und sozialhistorischer Perspektive	21
<i>Stefan Schlegel:</i> A 'Basket-of-Goods Approach' as an Alternative to Strict Legal Distinctions between Migrants and Refugees	41
Politische und zivilgesellschaftliche Reaktionen auf die Flüchtlingskrise	57
<i>Ivan Josipovic und Ursula Reeger:</i> Die Auswirkungen der „Flüchtlingskrise“ des Jahres 2015 in Österreich: Politische Reaktionen und Einschätzungen von ExpertInnen aus der Praxis ...	59
<i>Petra Wlasak und Kerstin Wonisch:</i> Religiöse Motivation für freiwillige Flüchtlingshilfe: zwei lokale Fallstudien aus Österreich und Italien	75
Integration von Geflüchteten in den österreichischen Arbeitsmarkt	95
<i>Raimund Haindorfer, Bernd Liedl, Bernhard Kittel und Roland Verwiebe:</i> Determinanten der Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten am Beispiel der Stadt Wien	97
<i>Michael Landesmann and Isilda Mara:</i> The Successful Settlement of Refugees in Austria: A Multiple Indicators and Multiple Causes Approach	117
Möglichkeiten und Realitäten des Ankommens	147
<i>Petra Eggenhofer-Rehart, Markus Latzke, Katharina Pernkopf, Dominik Zellhofer, Wolfgang Mayrhofer and Johannes Steyrer:</i> Refugees' Career Capital and its Short- and Long-Term Transferability	149
<i>Gudrun Biffel, Hakan Kilic und Manfred Zentner:</i> Selbstwahrnehmung von Frauen mit Fluchterfahrung im Spiegel von Integrationserwartungen	165

Psychische Folgen der Flucht und staatliche Gesundheitsversorgung 183
Renate Reiter, Annette Elisabeth Töller, Lisa Walter und Wolfgang Günther:
Psychische Gesundheit Geflüchteter: Institutionelle Rahmenbedingungen
der Versorgung in Deutschland in asylpolitischen Krisenzeiten 185
*Judith Kohlenberger, Sebastian Leitner, Isabella Buber-Ennser und
Bernhard Rengs:*
Psychosoziale Gesundheit und gesellschaftliche Teilhabe in Österreich:
Zur Prävalenz von Angststörungen und Depressionen unter syrischen,
irakischen und afghanischen Geflüchteten. 201

Kunst und Kultur als Mittel der gesellschaftlichen Teilhabe 221
Michael Parzer:
Von der Kunst nach der Flucht: Geflüchtete Kulturschaffende aus Syrien
in Österreich 223
Marc Hill und Erol Yildiz:
Europa in der Flüchtlingskrise? Schlingensiefs Container kontrapunktisch
betrachtet 237

Vorwort

Seit dem Jahr 2015 sind Flucht und Asyl bestimmend in den öffentlichen Medien und in der Innenpolitik der meisten europäischen Staaten. Auch in der Forschung ist das Interesse an diesen Themen seitdem massiv gestiegen. Das zeigte sich schon bei der 4. Jahrestagung für Migrations- und Integrationsforschung in Österreich im Jahr 2016 und der daran anschließenden Publikation, die Beiträge zur Situation in Syrien und zu Asylsuchenden aus Afghanistan, Syrien und dem Irak in Österreich beinhaltet (Chatty 2018; Kohlbacher/Rasuly-Paleczek, 2018). Bei der 5. Jahrestagung für Migrations- und Integrationsforschung, die im Dezember 2018 stattfand, befasste sich dann ein großer Teil der Vorträge mit Fluchtbewegungen und vor allem der Integration von Geflüchteten.

Als HerausgeberInnen des Ihnen vorliegenden Tagungsbandes haben wir darauf reagiert, indem wir – im Gegensatz zu früheren Sammelbänden in dieser Reihe – eine gezielte thematische Auswahl aus den bei der Tagung präsentierten Beiträgen vorgenommen haben. Ziel dieser inhaltlichen Neukonzeption, die wir auch für die folgenden Jahrbücher zu Migrationsforschung beibehalten wollen, ist, dass der jeweilige Band an Kohärenz gewinnt. Wir hoffen, dass das vorliegende Buch einen einigermaßen repräsentativen Überblick über aktuelle Forschungsfragen und -ergebnisse zu Flucht und Asyl bietet.

Österreich war von der Fluchtmigration der Jahre 2015 und 2016 besonders stark betroffen. Obwohl Deutschland und Schweden die bevorzugten Zielländer der meisten Flüchtenden waren, war Österreich nicht nur eines von mehreren Transitländern auf der damaligen „Balkanroute“, sondern der erste Staat, in dem Geflüchtete mit fairen Verfahren und eventuell dauerhafter Aufnahme rechnen konnten. Entsprechend hoch ist die Zahl der in Österreich gestellten Asylanträge von 88.340 im Jahr 2015 und 42.285 im Jahr 2016 (Eurostat Press Office 2017). Addiert man diese Zahlen und rechnet sie dann pro Kopf der Bevölkerung, dann zeigt sich, dass in Österreich relativ zur Bevölkerung mehr Asylanträge gestellt wurden als in Deutschland (15 versus 14 pro 1000 Personen), jedoch deutlich weniger als in Schweden (19). Es ist daher wenig überraschend, dass sowohl die öffentliche Debatte als auch die sozialwissenschaftliche Forschung sich hierzulande seither stark auf Fragen der Integration von Geflüchteten konzentriert haben.

Asylmigration und Flüchtlingschutz sind jedoch per definitionem internationale Herausforderungen. In der Europäischen Union gibt es darüber hinaus ein Gemeinsames Europäisches Asylsystem und – bislang weitgehend erfolglose – Bemühungen, nicht nur den Schutz der EU-Außengrenzen, sondern auch die Verantwortung der Mitgliedsstaaten für die Seenotrettung, die Erstaufnahme Schutzsuchender und die längerfristige Integration von Flüchtenden gerechter zu verteilen. Daher war es uns ein besonderes Anliegen, auch die internationalen Aspekte des Themas Flucht und Asyl zu beleuchten.

Der erste Abschnitt des Bandes widmet sich dementsprechend völkerrechtlichen, gesamteuropäischen und normativen Fragen. Im ersten Kapitel wirft Michael Doyle,

der mehrere UN-Generalsekretäre in humanitären Fragen beraten hat und federführend an der Ausarbeitung einer Model International Mobility Convention beteiligt war (vgl. Global Policy Initiative 2017), die Frage auf, ob sich mit dem im Dezember 2018 von der UN-Generalversammlung verabschiedeten Global Compact on Refugees das Prinzip einer zwischenstaatlichen Aufteilung der Verantwortung für den internationalen Flüchtlingsschutz seiner praktisch-politischen Verwirklichung annähert.¹ Der Beitrag von Andreas Exenberger bietet einen historisch-statistischen Überblick über Migration aus, nach und in Europa. Hierbei wird unter anderem deutlich, wie hoch der Anteil der Fluchtmigration an den Wanderungsbewegungen war, die Europa in der Vergangenheit geprägt haben und dass die heute als problematisch wahrgenommene Vermischung von Flucht-, Armuts- und Arbeitsmigration historisch eher der Normalfall war. Das Kapitel von Stefan Schlegel greift diese Problematik aus der Sicht der angewandten normativen Rechts- und Politiktheorie auf und plädiert dafür, bei der schwierigen Unterscheidung zwischen freiwilligen und unfreiwilligen MigrantInnen danach zu fragen, wie wichtig die Auswanderung für die Betroffenen selbst im Vergleich zu anderen Gütern und Zielen ist, die sie durch Migration erreichen können.

Der zweite Abschnitt des Bandes untersucht Reaktionen in der Aufnahmegesellschaft auf die sogenannte Flüchtlingskrise von 2015. Dabei werden jedoch nicht, wie sonst üblich, Antworten auf in Meinungsumfragen vorformulierte Fragen als Indikatoren für Einstellungen der „einheimischen“ Bevölkerung betrachtet, sondern die Sichtweisen von ExpertInnen und freiwilligen HelferInnen in den Vordergrund gestellt. Der Beitrag von Ivan Josipovic und Ursula Reeger dokumentiert zunächst die demografischen Veränderungen durch und die Politikreaktionen auf die Fluchtmigration der Mitte der 2010er-Jahre und beleuchtet diese aus der Perspektive von ExpertInnen, die sich innerhalb von NGOs mit dem Thema befassen. Petra Wlasak und Kerstin Wonisch präsentieren eine vergleichende Untersuchung der religiösen Motivation von Menschen, die sich in Bozen/Bolzano und Leoben in der Flüchtlingshilfe engagieren.

Der dritte Abschnitt beschäftigt sich auf der Grundlage standardisierter Befragungen mit dem Thema der Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten. Während es im Beitrag von Raimund Haindorfer, Bernd Liedl, Bernhard Kittel und Roland Verwiebe um die Frage geht, welche Einflussfaktoren am besten erklären können, wie Geflüchtete zu einem bezahlten Job kommen, diskutieren Michael Landesmann und Isilda Mara den Stellenwert der Arbeitsmarktintegration für eine erfolgreiche soziale Eingliederung im Verhältnis zu anderen Integrationsdimensionen. Die auf dem Integrationssurvey beruhenden Aus-

¹ Der globale Flüchtlingspakt wurde auch von Österreich unterstützt, wogegen die österreichische Bundesregierung sich vom parallel ausgearbeiteten und ebenfalls von der UN-Generalversammlung im Dezember 2019 angenommenen Compact for Safe, Orderly and Regular Migration distanzierte. Die schwarz-grüne Koalition, die seit Januar 2020 im Amt ist, hat bereits verlauten lassen, dass sie diese Position beibehalten wird (APA 2020).

führungen von Haindorfer und Kollegen kommen zum Schluss, dass für die Arbeitsmarktintegration vor allem die Verfügbarkeit von sozialem Kapital relevant ist, kulturelle Aspekte wie Sprachkenntnisse spielen für die Chance, einen Job zu finden, hingegen eine eher untergeordnete Rolle. Die Autoren erklären dies unter anderem damit, dass am Arbeitsmarkt für Geflüchtete hauptsächlich niedrig qualifizierte Tätigkeiten angeboten werden. Im Lichte der Befunde von Michael Landesmann und Isilda Mara erscheint eine zu rasche Arbeitsmarktintegration deshalb sogar hinderlich: Für den längerfristigen Integrationserfolg scheint es vielmehr wichtig, dass die Erwerbstätigkeit zumindest ansatzweise mit Ausbildung und beruflichem Profil korrespondiert, und dazu braucht es neben Orientierungswissen auch gute Sprachkenntnisse, also Zeit. Entscheidend für den Integrationserfolg sind subjektive Aspekte wie das allgemeine Wohlbefinden oder die Zufriedenheit mit der Tatsache, der Kriegssituation entkommen und in Österreich angekommen zu sein.

Mit den Möglichkeiten und Realitäten des Ankommens setzen sich die beiden Beiträge im vierten Abschnitt des Buches auseinander, wobei das qualitative Forschungsdesign, das die jeweils zugrunde liegenden Forschungen auszeichnet, besonders geeignet scheint, das Handlungspotenzial der Geflüchteten unter restriktiven Bedingungen herauszuarbeiten. Petra M. Eggenhofer-Rehart, Markus Latzke, Katharina Pernkopf, Dominik Zellhofer, Wolfgang Mayrhofer und Johannes Steyrer diskutieren in ihrem Artikel die Folgen der Entwertung des vorhandenen beruflichen Laufbahnkapitals und die Strategien, die Geflüchtete entwerfen, um vor dem Hintergrund ihrer Erfahrungen eine Bewertung ihrer Situation vorzunehmen und neue Prioritäten zu setzen. Auch wenn der Handlungsraum durch den sozialen, wirtschaftlichen und rechtlichen Kontext stark eingeschränkt ist, kann nur auf diese Weise der Einstieg in den Arbeitsmarkt gelingen und wieder eine nachhaltige Berufslaufbahn aufgebaut werden. Mit den spezifischen Herausforderungen geflüchteter Frauen beschäftigt sich der Beitrag von Gudrun Biffel, Hakan Kilic und Manfred Zentner. Geschlechtsbezogene Erfahrungszusammenhänge in den Blick zu nehmen, sei wichtig, so die AutorInnen, da die Integrationschancen von geflüchteten Frauen nicht nur von Bildungsstruktur und Berufserfahrung, sondern in besonderer Weise vom System der Familienbeziehungen und Geschlechterrollen abhängig ist. Das von den befragten Frauen geäußerte Bedürfnis, etwa über Formen der Freiwilligenarbeit aktiv tätig zu sein, bietet eine Perspektive, trotz eingengter Chancen auf Erwerbsbeteiligung die Kontrolle über die eigene Lebenssituation zumindest teilweise zurückzugewinnen.

Der fünfte Abschnitt rückt die psychischen Folgen von Flucht und die Defizite der psychiatrisch-psychotherapeutischen Versorgung für Geflüchtete in den Mittelpunkt. In ihrem Beitrag untersuchen Renate Reiter, Annette Elisabeth Töller, Lisa Walter und Wolfgang Günther für Deutschland die der föderalen Struktur des Landes geschuldete Problematik einer institutionell fragmentierten psychiatrisch-psychotherapeutischen Versorgung. Die daraus resultierenden Hürden im Zugang zu Versorgungsangeboten treffen

eine Bevölkerungsgruppe, die infolge ihrer vielfach traumatisierenden Erfahrungen einen hohen Bedarf an psychiatrischen und psychotherapeutischen Behandlungsangeboten aufweist. Dies untermauern auch die Ausführungen von Judith Kohlenberger, Sebastian Leitner, Isabella Buber-Ennser und Bernhard Rengs: Wie die Auswertungen der Daten von Gesundheitssurveys zeigen, ist in Österreich die Häufigkeit mittelgradiger und schwerer Angststörungen und Depressionen unter syrischen, irakischen und afghanischen Geflüchteten etwa doppelt so hoch wie unter der einheimischen Bevölkerung.

Die abschließenden beiden Beiträge widmen sich den Themen Kunst und Kultur aus zwei unterschiedlichen Perspektiven. Michael Parzer fragt nach den Barrieren, mit denen Kunst- und Kulturschaffende, die aus Syrien fliehen mussten, in Österreich konfrontiert sind, wenn sie versuchen, in Musik, Theater, Tanz und bildender Kunst wieder Fuß zu fassen. Seine Untersuchung zeigt, dass diese in mehrfacher Hinsicht von Null beginnen müssen. Oft mussten sie Werkzeuge und Instrumente in Syrien oder auf der Flucht zurücklassen. Gleichzeitig sind sie in Österreich völlig unbekannt und kennen die hiesigen Gegebenheiten bezüglich Kulturförderung nicht. Zudem werden sie häufig nicht als KünstlerInnen wahrgenommen, sondern auf ihre Herkunft und ihren Flüchtlingsstatus reduziert. Wie Kunst dazu beitragen kann, solche entindividualisierenden Kategorisierungen von Flüchtlingen infrage zu stellen, analysieren Marc Hill und Erol Yildiz in ihrem Beitrag. Im Zentrum ihrer Ausführungen steht ein Kunstprojekt, das Christoph Schlingensiefel im Jahr 2000 für die Wiener Festwochen inszenierte. In Anlehnung an die Fernsehserie „Big Brother“ sperrte er zwölf Personen, denen er imaginierte Fluchtbiografien gab, in einen Container vor der Wiener Staatsoper und ließ die Bevölkerung öffentlich darüber entscheiden, welche dieser Personen abgeschoben werden sollte. Die beiden Autoren interpretieren die Aktion als einen Versuch, den Menschen ihren Rassismus vor Augen zu führen, der andere Menschen zu „Fremden“ macht, die man guten Gewissens abschieben kann.

Wir möchten uns abschließend bei all jenen bedanken, die zum Gelingen der 5. Jahrestagung für Migrations- und Integrationsforschung in Österreich und zur Entstehung und Publikation dieses Bandes beigetragen haben. Unser besonderer Dank gilt allen Vortragenden, DiskutantInnen und ModeratorInnen, die die Jahrestagung zu einem Erfolg gemacht haben. Für ihr Engagement bei der Auswahl der Beiträge zur Tagung danken wir den Mitgliedern des Programmkomitees, für die organisatorische Unterstützung Katharine Apostle, Max Haller und Nora Walch. Zudem danken wir den Autoren und Autorinnen der Beiträge zu diesem Band für ihre Bemühungen und ihre Geduld. Dank gebührt schließlich auch allen institutionellen UnterstützerInnen der Tagung und der Publikation, insbesondere der Österreichischen Akademie der Wissenschaften sowie der Universität Wien.

Wien, Februar 2020

Wiebke Sievers, Rainer Bauböck, Christoph Reinprecht

Bibliografie

- APA 2020: ‚Außenminister Schallenberg: Kein Beitritt Österreichs zu UN-Migrationspakt‘, *Der Standard*, 12. Januar 2020. Abgerufen am 25. Februar 2020 unter <https://www.derstandard.de/story/2000113199621/schallenberg-kein-beitritt-oesterreichs-zum-uno-migrationspakt>.
- Chatty, Dawn 2018: ‚The Syrian Humanitarian Disaster: Perceptions on Sustainability of Containment in the Region of Conflict‘, in Jennifer Carvill Schellenbacher/Julia Dahlvik/Heinz Fassmann/Christoph Reinprecht (Hg.): *Migration und Integration – wissenschaftliche Perspektiven aus Österreich. Jahrbuch 4/2018*, Göttingen, 13–28.
- Eurostat Press Office 2017: ‚1.2 million first time asylum seekers registered in 2016‘, *Eurostat Newsrelease*, 16. März 2017. Abgerufen am 25. Februar 2020 unter <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7921609/3-16032017-BP-EN.pdf/e5fa98bb-5d9d-4297-9168-d07c67d1c9e1>.
- Global Policy Initiative 2017: ‚Model International Mobility Convention‘. *Columbia University*. Abgerufen am 23. September 2019 unter <https://mobilityconvention.columbia.edu/>.
- Kohlbacher, Josef/Rasuly-Paleczek, Gabriele 2018: ‚„From Destination to Integration“ – First Experiences of Asylum Seekers from Afghanistan, Syria, and Iraq arriving in Austria‘, in Jennifer Carvill Schellenbacher/Julia Dahlvik/Heinz Fassmann/Christoph Reinprecht (Hg.): *Migration und Integration – wissenschaftliche Perspektiven aus Österreich. Jahrbuch 4/2018*, Göttingen, 31–51.

**Historische, begriffliche und normative
Verortung von Flucht**

Michael W Doyle¹
Responsibility-Sharing: From Principle to Policy

Responsibility-sharing was a central commitment in the 2016 New York Declaration for Refugees and Migrants (Annex 1, Paragraph 1). It was also a key commitment in the preamble to the landmark 1951 Refugee Convention, in which countries of first asylum are promised that their providing refuge will be met by 'international cooperation', without specifying its content. Yet, just as the 1951 Refugee Convention failed to define what international cooperation meant, so, too, was the New York Declaration long on principles but short on specific commitments.

The question is thus: Has the Global Compact on Refugees (Refugee Compact) filled this gap? We can all celebrate the significantly increased rhetorical centrality of 'burden- and responsibility-sharing' (Section IIIA). The aim is 'more equitable and predictable burden- and responsibility-sharing' (Paragraph 15), which was intended to be 'efficient, effective and practicable' (Paragraph 16). Global Refugee Forums will implement these commitments, the first of which took place in 2019 (Paragraphs 17 and 19). Convening every four years at ministerial level and co-hosted by states and the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), these forums will be supplemented by biennial officials' meetings. At the forums, states will announce 'concrete pledges and contributions', including 'financial, material and technical assistance, resettlement places and complementary pathways' (Paragraph 18). At subsequent forums, 'States and relevant stakeholders' will be invited to make new pledges and to 'take stock of the implementation of their previous pledges and progress towards the achievement of the objectives of the global compact' (Paragraph 19). In addition, specific refugee situations should lead to national arrangements, organised by host countries, with the support of a 'platform' to elicit context-specific assistance in the formulation of a comprehensive plan that might include a 'solidarity conference' designed to generate support for the plan (Paragraph 27).

Altogether, the Refugee Compact is a significant step forward in the rhetoric of responsibility-sharing – but is it effective? Is it equitable? If neither, what should be done that is both equitable and potentially effective? We have lived in times profoundly hostile to multilateral cooperation, with (former President) Trump, Putin and Xi in leadership positions among the three great powers. Senior officials in the Trump administration even made anti-multilateralism a matter of principle (see Landler 2018). The voluntarism of the Refugee Compact – expressed through each state setting its own goals for responsibility-sharing and then reviewing its own performance – may thus be the best that we can do today. However, is it enough?

¹ *Michael W Doyle* is a University Professor at Columbia University, with appointments in International Affairs, Law and Political Science.

As the Refugee Compact partly recognises, the imbalance of burden-sharing is glaring. As the former United Nations (UN) Special Representative of the Secretary-General for Migration and Development, Peter Sutherland, so aptly characterised it, responsibility-sharing today amounts to 'Responsibility by Proximity'. For instance, Syria's neighbours – Turkey, Lebanon, and Jordan – overwhelmingly serve as the places of refuge for Syrians who have managed to flee the devastating civil war. This means that, globally, the developing world – both relatively poor and home to so many of the world's armed conflicts – also serves as the place of refuge for 86 per cent of the world's refugees ... and it does so without adequate international funding (only 40 per cent of the UNHCR appeal for the region was met in 2016).

Asylum – and a guarantee that refugees will not be expelled to territories in which they will be subject to persecution – is vital. However, the first border crossed cannot be the exclusive principle of responsibility. Non-governmental and international organisations must be joined by states. Together, they need to act on the basis of a more cosmopolitan set of commitments, because they and the people they claim to represent have a shared stake in a more humane and just global order. All need to accept additional responsibilities: responsibility by culpability and responsibility by capability.

1. Culpability

We should hold the perpetrators liable (see Goodwin-Gill/Sazak 2015). The Syrian government and terrorist groups such as Daesh and al Nusra are victimising the people of Syria. Salva Kiir and Riek Machar in South Sudan allowed a personal battle to displace more than a million citizens, sending several hundred thousand refugees to neighbouring states.

Culpability reflects the straightforward norm that, while our positive cosmopolitan duties of reciprocal assistance may be poorly defined in an international order of sovereign states, there are clear principles that impose a duty not to inflict certain harm on our fellow human beings (see Pogge 2005). Clearly, these include genocide, war crimes, crimes against humanity and ethnic cleansing. Forced expulsion is a crime against humanity, whether ethnically driven or not.² All four of these crimes were condemned unanimously at the 2005 Summit of the UN General Assembly as crimes which no state should commit and, should a state do so, as crimes that the international community recognises as warranting international sanction by the UN Security Council under the Responsibility to Protect (R2P) doctrine (see, e.g., Doyle 2015, 109ff).

Moreover, some of this conduct may qualify for referral to the International Criminal Court; however, in the interim, the UN Security Council would be justified in seizing the overseas financial assets of the Syrian state and any terrorist group with seizable assets and using them to pay for the support of refugees on the Syrian border. No one should

² See Rome Statute of the International Criminal Court (adopted 17 July 1998, entered into force 01 July 2002) 2187 UNTS 3, Art. 7 on 'arbitrary deportation and forcible transfer of population'.

underestimate how politically difficult this will be to apply in many crises, including in the case of Syria. Nevertheless, this may be an effective tool in dealing with crises created by perpetrators without UN Security Council Permanent Five patrons.

2. Capability

However, culpability under R2P principles should not be the limit of responsibility. The preamble to the 1951 Refugee Convention includes a commitment to international 'co-operation', irrespective of fault. Although not further specified and preambular (and therefore not legally binding), a moral commitment is, nonetheless, clearly indicated. Thus, in an ideal world of solidarity and integration, we could apply the European Union (EU) formula to the 40 richest states and determine each state's share of the global responsibility to protect refugees. The EU formula for responsibility-sharing sets out four criteria – population, GDP, unemployment and past refugee loads – which would be appropriate criteria in determining each state's responsibility (adjustments could be made to ensure that the outsized populations of China and India do not produce outsized responsibility). Such a system could result in a broader and fairer distribution of the responsibility of hosting refugees. For example, together with Steven Nam, a colleague who worked on the Model International Mobility Convention, we have calculated that the United States' share of the 480,000 Syrian refugees that the UNHCR identified as being in need of resettlement (see UNHCR 2017) would be 29,000 individuals. China would have a quota of 26,000 and Japan 15,300 – all completely manageable numbers.

However, following its collapse in the EU, this plan for responsibility-sharing will not happen globally (see Bulley 2017). The global community lacks sufficient solidarity and those individual states that do choose to meet their global responsibilities lack assured partners, giving rise to incentives for buck-passing that characterise collective-action problems.

Other more modest proposals, however, may be politically viable and offer a step-by-step, iterative solution that makes more adequate collective solutions viable some day through a process of learning.

Two types of such iterative proposals are embedded in the 2017 Model International Mobility Convention, sponsored by Columbia University and developed by a commission of international experts (see Global Policy Initiative 2017).

One proposal is something closer to the current climate model embodied in the Paris Agreement. Under current practice, each year the UNHCR identifies the number of refugees in dire need of resettlement and about two dozen states let the UNHCR know how many refugees they intend to resettle. This process needs to be formalised and expanded, perhaps by way of an agreement between states.

Each year, the UNHCR would identify the demand for the resettlement and financing of the world's refugees and forced migrants and, using a modification of the EU formula (subject to any changes agreed by the states' parties to the convention), note

the nominal responsibility share that should be borne by each state. Potential resettlement states would commit to pledging the share of the identified need which they would cover in the following year, choosing either to offer a visa that enables a refugee family to resettle in a host country or a cash voucher that would cover a refugee family for, say, 10 years in a country of first settlement (in Jordan or Lebanon, a Syrian family needs approximately US\$7,500 per year). As with climate targets, each state would set its own level of responsibility. Its sole commitment would be to set a level of responsibility and then explain – in a summit before its peers (UN member states) – why it chose that level of responsibility each year, rather than its global share as identified by the UNHCR. The key driver here is peer pressure. However, learning and normative change through deliberative engagement may also become factors that induce solidarity. In either case, the processes of agreement and reason-giving would offer opportunities to advance a diffusion of responsibility norms and, most importantly, the better protection of refugees.

Another proposal is to identify pathways other than the formal resettlement process currently in existence for refugees to gain residence in third countries. For example, states could make their family, labour and student visas more readily available to refugees and forced migrants by giving priority to those who meet the skills and other criteria for such an award.

Capability can also be enhanced by mobilising the private sector. At the Private Sector Summit on 20 September 2016, organised by a team from Columbia University and Concordia in cooperation with the UNHCR, the International Organization for Migration, the UN Special Adviser on the Summit on Refugees and Migrants (Karen AbuZayd), Open Society Foundations and the Swiss Agency for Development and Cooperation, as well as participants from the private sector presented numerous actionable reforms to meet the needs of refugees and vulnerable migrants, many of which would help to fulfil national responsibilities. These measures include:

1. Encouraging the private sponsorship of refugee resettlement – as championed by Canada, for instance. Private persons, religious groups and other civil-society actors identify particular refugee families or kinds of recipients whom they want to support for resettlement. This provides better outcomes for refugee integration, supplements the public budget and improves local attitudes towards refugees.
2. Improving connectivity for refugees by investing in cell-phone technology and creating Internet platforms that can help to empower them in order that they may better protect themselves and identify opportunities for livelihood, education and productivity.
3. Engaging in matching refugees with job opportunities through the creation of virtual platforms that link employers with refugees looking for jobs. The same idea can be extended to a platform allowing municipalities to identify the number of immigrants they want and the skills they are looking for and allowing refugees to list their pref-

erences for the kinds of community in which they want to live (where they might have relatives and so forth). A sophisticated algorithm could match the preferences and much improve satisfaction all around.

4. Crowdsourcing – which allows individuals to make a direct contribution. This might also benefit assistance.
5. Subsidising private investment supported by risk-sharing. This can address problems created in countries of first asylum by providing entrepreneurship opportunities and employment for both refugees and locals (see Betts/Collier 2016).

All these proposals seek to remedy a shortcoming in the 1951 Refugee Convention: the lack of binding commitments for responsibility-sharing. Over the past 65 years, the world has, from time to time, relied upon *ad hoc* arrangements to meet dramatic challenges – such as the Comprehensive Plan of Action, which resettled more than one million Vietnamese in the 1980s and 1990s. The time is long overdue for the international community to establish a formal system for collective action.

What is required now is innovative thinking about how to reform existing global structures and to create alternative governance pathways that can reflect cosmopolitan responsibilities and their everyday practice.

Acknowledgements

This article builds on shared work and discussions with Alex Aleinikoff and Audrey Macklin. For their helpful suggestions, I thank Emma Borgnäs, Kelsey Clark, Maggie Powers, Janine Prantl and Cory Winter of Columbia University; Tomoharu Nishino and Frank Plantan of the University of Pennsylvania International Relations Program and Garrett Brown of the University of Leeds.

The article was first published in December 2018 in the *International Journal of Refugee Law*, vol. 30, no. 4, 618–622. Republished by permission of Oxford University Press.

References

- Betts, Alexander/Collier, Paul 2016: 'Jordan's Refugee Experiment: A New Model for Helping the Displaced', *Foreign Affairs*, 28 April. Retrieved 17 October 2020 from <https://www.foreignaffairs.com/articles/middle-east/2016-04-28/jordans-refugee-experiment>.
- Bulley, Dan 2017: 'Shame on EU? Europe, RtoP, and the Politics of Refugee Protection', *Ethics & International Affairs*, vol. 31, no. 1, 51–70.
- Global Policy Initiative 2017: 'Model International Mobility Convention'. *Columbia University*. Retrieved 17 October 2020 from <https://mobilityconvention.columbia.edu/>.
- Doyle, Michael W 2015: *The Question of Intervention. John Stuart Mill and the Responsibility to protect*, New Haven/London.

- Goodwin-Gill, Guy S/Sazak, Selim Can 2015: 'Footing the Bill: Refugee-Creating States' Responsibility to Pay', *Foreign Affairs*, 29 July. Retrieved 17 October 2020 from <https://www.foreignaffairs.com/articles/africa/2015-07-29/footing-bill>.
- Landler, Mark 2018: 'Bolton Expands on His Boss's Views, Except on North Korea', *New York Times*, 10 September. Retrieved 17 October 2020 from <https://www.nytimes.com/2018/09/10/us/politics/trump-plo-bolton-international-criminal-court.html>.
- Pogge, Thomas 2005: 'World Poverty and Human Rights', *Ethics & International Affairs*, vol. 19, no. 1, 1–7.
- UNHCR 2017: *Projected Global Resettlement Needs 2018*. Retrieved 17 October 2020 from <https://www.unhcr.org/protection/resettlement/593a88f27/unhcr-projected-global-resettlement-needs-2018.html>.

Andreas Exenberger¹
**Einwanderungskontinent Europa:
Flüchtlingskrisen und Migrationsströme in
wirtschafts- und sozialhistorischer Perspektive**

1. Einleitung

Alle Jahre wieder kurz vor dem Weltflüchtlingstag, dem 20. Juni, veröffentlicht das Flüchtlingshochkommissariat der Vereinten Nationen (UNHCR) seinen Bericht „Global Trends“ (UNHCR 2019a). 2019 war seine Präsentation mit besonderem Alarmismus verbunden: Mit „mehr als 70,8 Millionen Kindern, Frauen und Männern, die Ende 2018 gewaltsam vertrieben waren“, „doppelt so vielen wie vor zwanzig Jahren“, wurde ein neuer Höchststand erreicht, zudem sei diese Zahl nach Einschätzung des UNHCR „wahrscheinlich eher niedrig angesetzt“, vor allem wegen der unklaren Lage in Venezuela (Edwards 2019).² Das verweist bereits auf eine zentrale Botschaft des Berichts: Mehr als 80 Prozent der Betroffenen befinden sich entweder noch im Heimatland oder in seiner unmittelbaren Nachbarschaft, und das bedeutet in der Regel, sie befinden sich in sehr schwierigen Verhältnissen in armen Ländern. Das wird nochmals unterstrichen, wenn man die „Notfälle“ näher betrachtet, die auf der UNHCR-Homepage besondere Beachtung finden: Es waren dies im Juni 2019 sieben „emergencies“ in Afrika (Demokratische Republik Kongo, Nigeria und Südsudan) und Asien (Syrien, Jemen, Irak und die Rohingya) sowie vier „situations“ (Burundi, Zentralafrikanische Republik, Venezuela und „Europa“). Der Kontinent der sogenannten „Flüchtlingskrise“ ist also aus globaler Perspektive nur eine Randnotiz, wobei unter der Überschrift „Europa“ als beachtenswerte Situation überdies ausschließlich die Lage im Mittelmeer mit seinen jährlich tausenden Toten gemeint ist.

Der folgende Beitrag wird diese „Situation“ in zweierlei Hinsicht kontextualisieren und damit auch einen allgemeinen Hintergrund für die weiteren Beiträge in diesem Band zur Verfügung stellen. Dabei werde ich mich zuerst der allgemeinen Migration zuwenden und in aller Kürze nicht nur einen globalhistorischen Überblick liefern, sondern insbesondere darstellen, dass sich Europa im Laufe des 20. Jahrhunderts vom Auswanderungs- zum Einwanderungskontinent entwickelt hat. Daran anschließend wird das Thema Flucht und Asyl historisch beleuchtet und insbesondere anhand von Daten aufgearbeitet, wobei ebenfalls deutlich wird, dass Europa sich von einem Kontinent der Flucht, der es nach dem Zweiten Weltkrieg noch war, zu einem Nebenschauplatz der globalen Flüchtlings-

¹ *Andreas Exenberger* ist assoziierter Professor für Wirtschafts- und Sozialgeschichte am Institut für Wirtschaftstheorie, -politik und -geschichte der Leopold-Franzens-Universität Innsbruck. Seine Arbeitsschwerpunkte sind institutionenökonomische Betrachtungen historischer und aktueller Entwicklungsprozesse, Globalisierungsgeschichte und Armutsforschung.

² Übersetzung durch den Autor, wie auch im Folgenden (sofern nicht anders angegeben).

problematik entwickelt hat. Beide Kontexte sollte man zweifellos im Blick behalten, wenn man historisch fundiert zum Thema „Flucht“ arbeiten möchte.

2. Europa: Ein Auswanderungs- wird zum Einwanderungskontinent

2.1. Wirtschaftshistorisches zur globalhistorischen Einordnung

Im Laufe der Jahrhunderte der sogenannten europäischen Expansion kam es zu verschiedenen Auswanderungsbewegungen aus Europa, die in der Regel im kolonialen Rahmen stattfanden. Der Kontinent als Ganzes war damit ein Auswanderungskontinent, wobei die Gesamtzahl der Emigranten (und in deutlich geringerem Ausmaß auch der Emigrantinnen) im Vergleich zur Gesamtbevölkerung gering war. Über mehr als drei Jahrhunderte kann man etwa 2,7 Millionen Menschen zählen, die aus Europa nach Amerika ausgewandert sind, zu etwa gleichen Teilen aus Spanien, Großbritannien und Portugal in die jeweiligen Kolonien (Hatton/Williamson 2005, 8–9). Zugleich dürfte die Auswanderung aus Europa in die Stützpunkte in Asien und Afrika insgesamt nur wenige Zehntausend Menschen umfasst haben. All diese Bewegungen standen auch schon zu ihrer Zeit im tiefen Schatten der insgesamt mehr als zehn Millionen Menschen, die bis zur Mitte des 19. Jahrhunderts aus Afrika als Sklaven nach Amerika (vor allem in die Karibik und nach Brasilien), und ähnlich vielen, die aus Afrika in die islamische Welt verschleppt wurden.

Nicht zuletzt infolge der verbesserten Transportmöglichkeiten hat im 19. Jahrhundert das zahlenmäßige Ausmaß der Auswanderung aus Europa zugenommen, mit der Hungersnot in Irland nach 1845 und den politischen Unruhen 1848 stieg dieses Ausmaß weiter und verblieb bis in die 1870er-Jahre zwischen 200.000 und 400.000 Menschen pro Jahr. Anschließend kam es zu einer Niveaushiftung und in den Jahren zwischen 1900 und dem Ersten Weltkrieg überstieg die Gesamtzahl pro Jahr sogar die Millionengrenze. Dabei kam es auch zu einer bemerkenswerten Veränderung der Herkunftsregionen der Emigrantinnen und Emigranten: Ab den 1890er-Jahren stammte die Mehrheit aus dem südlichen (Italien, Spanien) und dem östlichen (Russland, Polen) Europa, während zuvor das nord-westliche (Großbritannien, Deutschland) dominiert hatte (Hatton/Williamson 2005, 12–13). Anfang des 20. Jahrhunderts war für einzelne Jahre sogar Österreich-Ungarn (vor allem infolge der Auswanderung aus der ungarischen Reichshälfte) das dominante Herkunftsland für die USA.

Diese Wanderungsbewegungen hatten ökonomisch erwartbare Effekte (Lindert/Williamson 2001; O'Rourke/Williamson 1999). In den Auswanderungsländern in Europa sank das Arbeitskräftepotenzial, im Gegenzug stiegen aber die Reallöhne und das Einkommen der Verbliebenen, jeweils umgekehrt verhielt es sich in den Einwanderungsländern in Übersee. Zudem kam es zu Verteilungswirkungen in dem Sinn, dass in Europa Arbeitskräfte gegenüber Kapitaleignern relativ profitierten, während in der „neuen Welt“ die Besitzer von Kapital und Land gegenüber den Arbeitskräften relativ

profitierten, weil die Rentabilität dieser Produktionsfaktoren durch besser verfügbare Arbeitskräfte stieg.

Was bei all diesen Zahlen nicht vergessen werden sollte, ist freilich der Umstand, dass auch in dieser Blütezeit der transkontinentalen Migration letztlich die meisten Menschen nicht wanderten – oder zumindest nicht weit. Der cisleithanische Teil der Donaumonarchie zeigt bei der Volkszählung von 1910 ein wohl typisches Muster: Zwar hatten immerhin 37,6 Prozent der Bevölkerung (meist auf Arbeitssuche) wenigstens ihre Heimatgemeinde verlassen, allerdings nur 8,6 Prozent hatten dabei auch ihre Heimatprovinz verlassen und gar nur 2,2 Prozent wanderten ins Ausland ab (Steidl 2017, 75).

2.2. Der Wandel in Europa

Die Zwischenkriegszeit brachte dann ein zunehmend feindseliges Klima in Bezug auf Migration (Hatton/Williamson 2005, 155–179). Große Auswanderungsländer, allen voran die USA, erließen bereits in den 1920er-Jahren immer rigidere Beschränkungen, mit der Großen Depression entfiel auch der vorrangige Pull-Faktor, weil keine entscheidende Verbesserung der Lebensbedingungen durch Auswanderung mehr möglich war. Entsprechend sanken die globalen Migrationszahlen auf Bruchteile der Vorkriegsniveaus.

Der Zweite Weltkrieg brachte dann allerdings gravierende Verwerfungen und setzte speziell innerhalb Europas massive Bevölkerungsbewegungen in Gang. Insgesamt blieb aber Europa auch nach dem Zweiten Weltkrieg als Ganzes noch ein Auswanderungskontinent. Das änderte sich erst im Zuge der wirtschaftlichen Transformation in der Nachkriegszeit, die den Zufluss von Arbeitskräften notwendig machte. Damit verschoben sich die Wanderungsmuster durch eine verstärkte Wanderung aus dem Süden (Italien, Jugoslawien, Spanien, Portugal) in den Norden (vor allem nach Westdeutschland), ehe es auch zu vermehrter Zuwanderung aus angrenzenden Weltregionen kam (Türkei, Nordafrika). Außerdem kam es in der Phase der Dekolonisierung ab den 1950er-Jahren zur Zuwanderung von Personen aus ehemaligen Kolonien vor allem nach Frankreich, Großbritannien, Belgien und in die Niederlande.

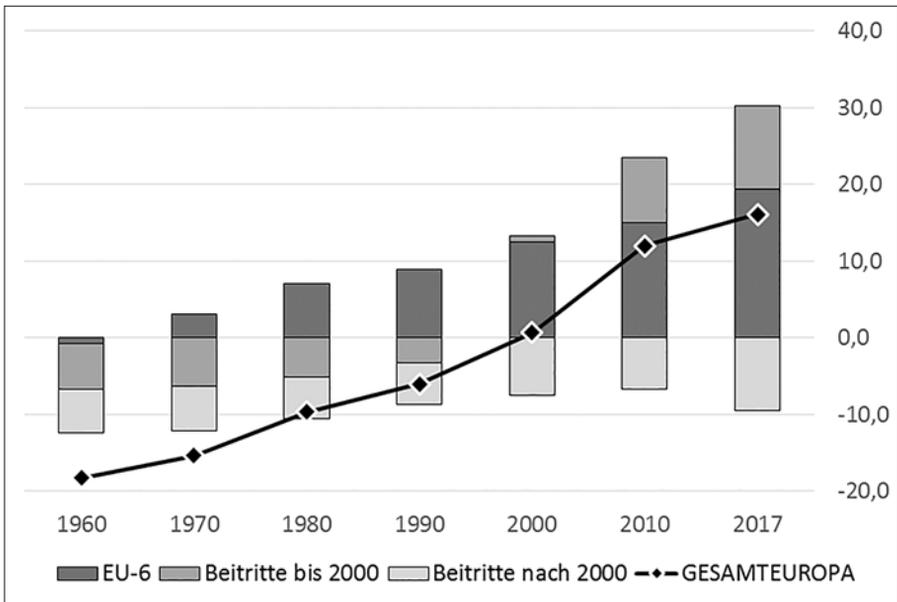
Tabelle 1 zeigt die Entwicklung des Migrationsanteils an der Bevölkerung von ausgewählten Ländern aus Europa und anderen Weltregionen im halben Jahrhundert zwischen 1965 und 2015 gemäß der Definition des „International Migrant Stock“ der Weltbank. Damit sind ungeachtet ihrer Staatsbürgerschaft Personen gemeint, die in einem anderen Land geboren sind als dem, in dem sie sich derzeit aufhalten (Details unterscheiden sich von Land zu Land). Die fett gedruckten Länder und Zahlen geben dabei Mitgliedsstaaten der EU bzw. EG an sowie deren Daten als Mitglied. Schon 1965 lag der Anteil in den meisten europäischen Ländern über dem globalen Durchschnitt von damals 2,3 Prozent, stieg aber praktisch überall noch weiter an und liegt heute bei 3,5 Prozent. Am auffälligsten war dieser Anstieg in historisch gesehen klassischen Auswanderungsländern wie vor allem Spanien, Irland und Italien. Einige Länder in Europa überschreiten bereits den Migrationsanteil in den USA, die Schweiz stellt sogar Kanada, Neuseeland und Australien in den Schatten.

Tabelle 1: Migrationsanteil an der Bevölkerung 1965–2015, ausgewählte Länder

	1965	1975	1985	1995	2005	2015
Schweiz	15,1	17,2	18,6	21,1	24,4	29,4
Österreich	10,2	9,5	9,6	11,2	13,8	17,5
Schweden	5,1	7,1	7,8	10,6	12,5	16,8
Irland	3,3	5,4	6,4	6,2	14,0	15,9
Großbritannien	4,7	5,6	6,3	7,2	9,8	13,2
Spanien	0,9	1,3	1,9	2,6	9,4	12,7
Frankreich	8,9	10,3	10,5	10,5	11,0	12,1
Griechenland	0,8	1,4	3,1	8,1	10,8	11,3
Italien	1,2	1,8	2,2	3,1	6,7	9,7
Ungarn	4,7	3,8	3,2	3,1	3,6	4,6
Polen	7,2	5,3	3,5	2,5	1,9	1,6
Rumänien	1,7	1,1	0,7	0,6	0,7	1,2
UAE	17,3	56,4	72,5	77,6	73,2	88,4
Saudi-Arabien	3,2	12,5	25,8	27,2	26,3	32,3
Australien	18,0	19,1	19,9	22,9	24,1	28,2
Kanada	15,3	15,2	15,0	16,6	18,8	21,8
USA	5,8	6,5	8,2	10,7	13,3	14,5
Elfenbeinküste	22,1	21,1	16,3	14,4	11,1	9,6
Japan	0,7	0,7	0,7	1,1	1,6	1,6
Indien	1,9	1,5	1,0	0,7	0,5	0,4
China	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1

Quelle: World Bank 2019a, 2019b. Anmerkung: Die Zahlen für 1995 bis 2015 wurden direkt aus der Datenbank übernommen, die Daten für 1965 bis 1985 wurden aus den jeweiligen Angaben zum „International Migrant Stock“ und zur Bevölkerung selbst berechnet. Fett gedruckte Zahlen beziehen sich auf Mitgliedsstaaten der EG/EU.

Abbildung 1 veranschaulicht nochmals explizit, wie sehr sich die Lage in den letzten sechs Jahrzehnten verändert hat. Wiesen 1960 sogar die Mitgliedsstaaten der gerade erst gegründeten EG insgesamt einen negativen Zuwanderungssaldo auf (nur in Westdeutschland und Frankreich waren auch damals die Werte bereits positiv), übersteigt der Saldo für die EU-28 im Jahr 2017 bereits 20 Millionen Menschen. Das ist nicht nur diesen ursprünglichen Mitgliedsstaaten zu verdanken, sondern auch den in der Zwischenzeit beigetretenen Ländern, deren Gesamtsaldo in den 1990er-Jahren ins Positive gekippt ist, und dieser Wandel gilt auch für den Kontinent als Ganzes, der beim Migrationssaldo eine durchgängig zunehmende Entwicklung verzeichnet.

Abbildung 1: Zuwanderungssaldo in Europa und EU/EG (in Millionen), 1960–2017

Quelle: World Bank 2019d, 2019e, 2019f; eigene Berechnungen. Anmerkung: Gesamteuropa umfasst die Mitglieder des Europarates einschließlich Weißrusslands und des Kosovos, jedoch ohne die Türkei.

Besonders bemerkenswert ist dabei, dass insgesamt 15 europäische Länder während dieser Periode von einem – teils stark – negativen Saldo in einen positiven gekippt sind: Schweden und Belgien bereits während der 1960er-Jahre, die Niederlande, Norwegen, Dänemark und Slowenien in den 1980er-Jahren, Spanien, Großbritannien und Russland in den 1990er-Jahren, Italien, die Tschechische Republik, Irland und Zypern in den 2000er-Jahren und schließlich Griechenland und Island in den 2010er-Jahren. Lediglich in den Sonderfällen von Estland, Lettland und Monaco verlief die Entwicklung in den 2010er-Jahren umgekehrt. Besonders bemerkenswert ist die Entwicklung in Italien, Spanien und Großbritannien, drei historisch klassischen Auswanderungsländern (wenn auch vor unterschiedlichen Hintergründen). Italien wies z. B. noch 1970 einen Auswanderungssaldo von mehr als 4 Millionen Menschen auf, 2017 hingegen bereits einen Einwanderungssaldo von mehr als 2,5 Millionen Menschen. Schon die oberflächliche Betrachtung solcher Daten zeigt, dass sich mittels detaillierterer quantitativer Analyse mit hoher Wahrscheinlichkeit die gängigen Hypothesen über Migration bestätigen ließen: Auch in und nach Europa spielt sie sich in kultureller (Sprache, gemeinsame Vergangenheit etc.) und geografischer Nähe zwischen Herkunfts- und Zielland ab, folgt Wohlstandsdifferenzen und dürfte zudem von politischen (Krieg, Demokratiedefizit etc.)

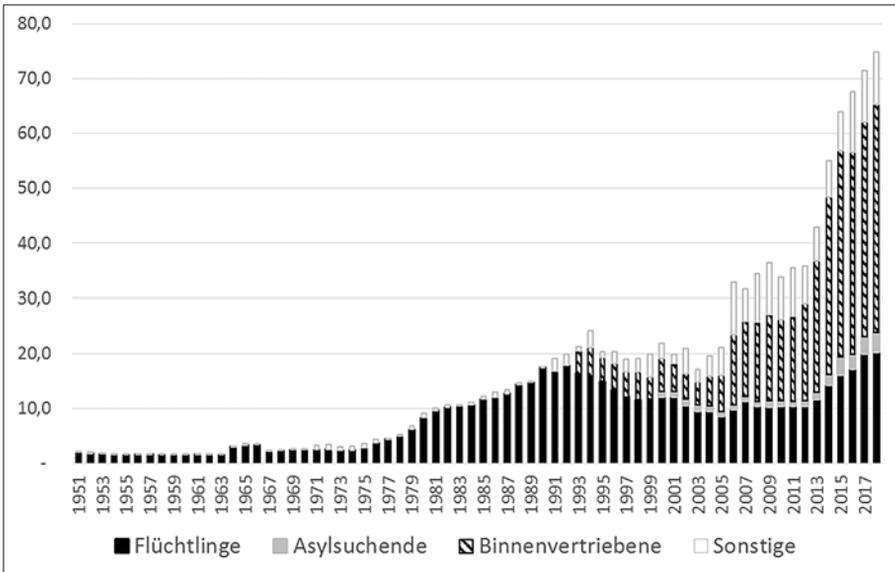
und sozialen Faktoren (Armut, Entwicklungsdefizite etc.) im Herkunftsland und Zielland (z. B. Anwerbeprogramme) mitbestimmt sein.

3. Europa als Schauplatz von Flüchtlingsdynamiken

3.1. Globale Flüchtlingszahlen und ihr Verhältnis zur Migration

Gemäß UNHCR wurden Ende 2018 global insgesamt 74,7 Millionen Personen gezählt, „die einer besonderen Aufmerksamkeit bedürfen“ (sogenannte „persons of concern“). Davon waren 41,4 Millionen Binnenvertriebene, 20,4 Millionen grenzüberschreitende Flüchtlinge, 3,5 Millionen Asylsuchende und 3,9 Millionen staatenlose Personen sowie 2,9 Millionen Rückkehrende und 3,8 Millionen sonstige Personen (UNHCR 2019a, 74).³ Das bedeutet, dass die große Mehrheit (56 Prozent) aller Flüchtlinge heute Binnenvertriebene sind, jedoch hat auch die Zahl der grenzüberschreitend vertriebenen Menschen 2018 einen neuen historischen Höchststand erreichte.

Abbildung 2: Flüchtlinge weltweit nach Kategorien, 1951–2018 (in Millionen)



Quelle: UNHCR 2019b.⁴

³ Dabei ergänzen sich die Einzelzahlen nicht zur Summe, vermutlich aufgrund von widersprüchlichen Angaben zur Zahl staatenloser Personen.

⁴ Die Bevölkerungsstatistiken des UNHCR sind nicht mehr in der Form abrufbar, wie sie zur Zeit der Verfassung dieses Kapitels vorlagen. Der UNHCR hat seitdem die Kategorisierung seiner Daten verändert. Die hier verwendeten Daten existieren nur noch als Summe aus allen Kategorien unter <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/>.

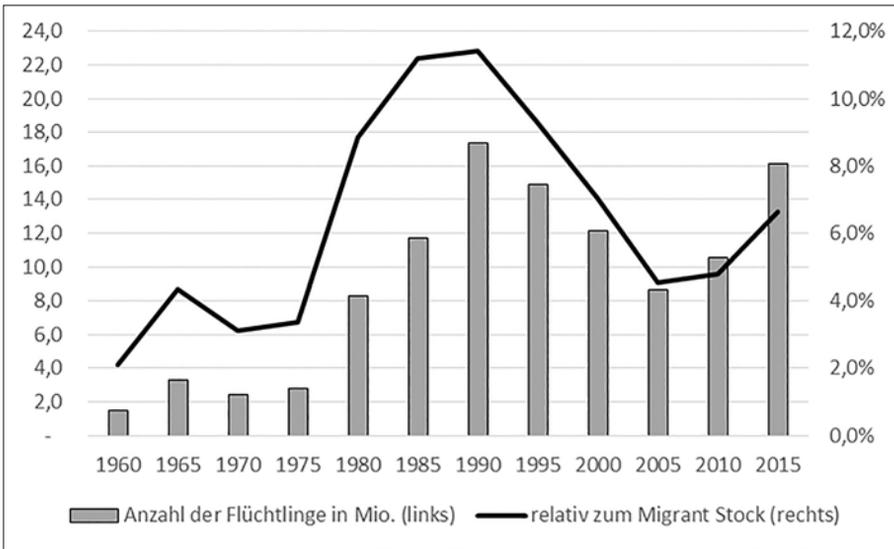
Derartige Flüchtlingsdaten werden erst seit Gründung des UNHCR 1950 systematisch erhoben (Abbildung 2). Anfangs sind die Zahlenangaben eher selektiv, ab 1960 werden erstmals einzelne bilaterale Ströme dokumentiert und ab 1993 sind die Zahlen in Bezug auf räumliche Abdeckung und Differenzierung einigermaßen zufriedenstellend. Ab diesem Jahr werden Binnenvertriebene ausgewiesen, ab 2000 Asylsuchende. Auch die räumliche Abdeckung verbesserte sich: Bis 1977 lag der Anteil der Flüchtlinge, deren Herkunft nicht nach Ländern erfasst war, noch bei rund der Hälfte; dieser Anteil sank seither deutlich (bereits bis 1983 auf nur noch 18 Prozent) und liegt aktuell bei unter 1 Prozent.

Bei aller Erhebungs- und Abgrenzungsproblematik, die es praktisch unmöglich macht, je genau zu wissen, wie viele Flüchtlinge es eigentlich gibt, ist also die Zuverlässigkeit dieser Zahlen durchaus unterschiedlich zu beurteilen. Zahlen nach 2000 sind systematisch präziser als alle Zahlen davor, Zahlen ab 1993 immerhin differenzierter als alle Zahlen davor, Zahlen vor 1980 hingegen in mehrerlei Hinsicht ungenau und selektiv. Speziell die Zahlen zu Binnenvertriebenen (IDPs, „internally displaced persons“) leiden bis heute unter diesem Problem. In Kolumbien z. B. wurden erst im Jahr 2000 erstmals IDPs erhoben, obwohl es solche natürlich bereits jahrzehntelang gab. Im Jahr 2006 verdoppelte sich die Gesamtzahl der IDPs nicht wegen neuer Konflikte, sondern u. a. deshalb, weil sie in der Demokratischen Republik Kongo und in Uganda erstmals erfasst wurden. Auch im Sudan gibt es erst seit 2004 Zahlen zu IDPs, obwohl es Betroffene zweifellos auch in mehreren früheren Konflikten gab. Besonders auffällig ist dieser Umstand bei der Betrachtung von historischen Daten. So zählte man etwa in den Jahren 1971 und 1972 insgesamt 12 Millionen zurückkehrende Flüchtlinge, ohne dass diese Menschen, die im Unabhängigkeitskrieg aus Bangladesch vertrieben wurden, je offiziell als Flüchtlinge erfasst worden wären.

Die Zahlen zum Thema „Flucht“ sind daher deutlich unzuverlässiger als jene zur Migration. Insofern sind auch Datenreihen, die das eine als einen Anteil am anderen darstellen (wie Abbildung 3), umso weniger aussagekräftig, je weiter sie in die Vergangenheit zurückreichen, wobei sie den tatsächlichen Anteil der Flüchtlinge tendenziell unterschätzen. Dabei stieg dieser Anteil zwischen 1975 und 1990 von knapp 3 auf über 11 Prozent, um von 1990 bis 2005 wieder auf unter 5 Prozent zu fallen und seither wieder langsam zu steigen. Flucht ist also ein Randthema in der Migrationsgeschichte. Zudem stehen alle diese Zahlen aus ökonomischer Perspektive auch unter einem Optimierungsproblem: Zwischen (freiwilliger) Migration und (unfreiwilliger) Flucht gibt es eine Grauzone individueller Entscheidungen (der Betroffenen wie auch von Verwaltungspersonal), die oft stärker von institutionellen Rahmenbedingungen beeinflusst ist, als von tatsächlichen Gründen. Kaum je ist Flucht ganz frei von ökonomischen Überlegungen (meist freilich sehr grundlegenden) und oft werden Migrationsentscheidungen aus der reinen Not heraus getroffen. In den offiziellen Statistiken wiederum finden sich diese Personen, unabhängig von ihren persönlichen Beweggründen, manchmal als reguläre

Zuwanderer oder als offizielle Flüchtlinge oder auch gar nicht (weil Menschen nur illegal einreisen können oder die Aufnahmeländer sie nur dulden und ihre Zahl daher nicht dokumentieren).

Abbildung 3: Flüchtlinge als Anteile am globalen Migrant Stock, 1960–2015



Quelle: UNHCR 2019b (Flüchtlinge) und World Bank 2019a (Migrant Stock).

3.2. Geschichtliches zu Europa

Das Phänomen „Flucht“ ist zwar vermutlich ebenso alt wie die Migration und begleitet den modernen Menschen daher wohl von Anbeginn an, es gibt aber wenig belastbare Daten vor dem 20. Jahrhundert. Natürlich waren z. B. die Auswanderungswellen im 19. Jahrhundert aus Europa durch Erwartungen über bessere Lebenschancen in Übersee geprägt, dazu zählten aber eben nicht nur ökonomische Perspektiven, sondern auch Freiheit von politischer Unterdrückung oder die Abwesenheit von lebensbedrohlicher Not. Als Flucht im modernen Sinn (der Genfer Flüchtlingskonvention), womit für die Betroffenen ein besonderer Schutzstatus verbunden sein sollte, wurden diese Wanderungsbewegungen aber jedenfalls nicht betrachtet.

Das änderte sich erst mit der Urkatastrophe des 20. Jahrhunderts, dem Ersten Weltkrieg. Dieser hatte große Flüchtlingsbewegungen zur Folge, vor allem im Umfeld des Zusammenbruchs des Russischen Zarenreiches und des Osmanischen Reiches sowie der folgenden revolutionären Umbrüche in der Sowjetunion und der Türkei, aber durchaus auch im politisch fluiden Mitteleuropa. Insgesamt rund 6 Millionen Menschen dürften

betroffen gewesen sein (Münz 2000, 178). Im nach dem Krieg neu entstandenen Völkerbund wurde daher auch in der Person des prominenten norwegischen Delegierten Frijtjof Nansen erstmals ein Hochkommissar für Flüchtlinge bestellt. Nansen, der 1922 mit dem Friedensnobelpreis ausgezeichnet wurde, machte sich dabei u. a. um die Rückkehr von Kriegsgefangenen sowie die Aufnahme von Vertriebenen infolge des Konflikts zwischen Griechenland und der Türkei verdient und erreichte gesteigerte Aufmerksamkeit für das Schicksal der Armenier. Zudem schuf er mit dem sogenannten „Nansen-Pass“ ein Instrument, das zwischen 1922 und 1938 rund einer halben Million staatenlos gewordenen Personen ein gewisses Maß an Anerkennung ermöglichte.

Ausgehend von diesen ersten Ansätzen eines internationalen Flüchtlingswesens verschlechterte sich das politische Klima gerade gegenüber Flüchtlingen in der Folge aber massiv, insbesondere in der Dekade zwischen 1933 und 1943 (Frank/Reinisch 2014, 481). Ein besonderer Tiefpunkt war dabei die Konferenz von Evian im Sommer 1938, als sich die teilnehmenden Staaten nicht auf eine Aufnahme von jüdischen Flüchtlingen einigen konnten, die zu Hundertausenden aus dem Einflussbereich des Dritten Reiches flohen. Das weitere Schicksal der Abgewiesenen ist heute bekannt. Doch forderte der Zweite Weltkrieg ja nicht nur insgesamt rund 60 Millionen Todesopfer (vor allem in der Sowjetunion und in China), sondern war auch schon während seines Verlaufs durch Verreibungen, Zwangsverschleppungen und Umsiedlungen geprägt, die nach dem Krieg oft Gegenreaktionen zur Folge hatten. So überlebten rund 12 Millionen Deutsche (mehr als die Hälfte aus Polen) Verreibungen aus vormaligen deutschen oder deutsch besetzten Gebieten. Im Gegenzug kehrten rund 10 Millionen Kriegsgefangene und Zwangsverschleppte in ihre Herkunftsländer zurück (nicht immer freiwillig, vor allem nicht in die stalinistische Sowjetunion). Dazu kamen etwa 1,5 Millionen Polen und rund 1 Million Menschen in Mitteleuropa, die aufgrund neuer Grenzziehungen und einem Prozess, den man heute euphemistisch als „ethnische Säuberung“ bezeichnet, ihre bisherige Heimat verlassen mussten. Alles in allem umfasste allein der Bevölkerungsaustausch zwischen Osten und Westen in der unmittelbaren Nachkriegszeit mehr als 20 Millionen Menschen (Fassmann/Münz 1994, 522).

Vor diesem Hintergrund entstanden die United Nations Relief and Rehabilitation Administration (UNRRA, aktiv 1943 bis 1947) und die International Refugee Organization (IRO, aktiv 1946 bis 1952) als Provisorien, ehe 1950 mit dem noch heute existierenden UNHCR eine dauerhafte Einrichtung zum Schutz von Flüchtlingen geschaffen wurde. Ihr Hauptaktionsgebiet war das durch den Krieg verwüstete Europa, weswegen auch die Genfer Flüchtlingskonvention in ihrer Geltung ursprünglich räumlich auf Europa und zeitlich auf Ereignisse vor 1951 beschränkt war, was erst 1967 durch ein Zusatzprotokoll aufgehoben wurde. Damit aber ignorierte sie andere Bevölkerungsverschiebungen, wie sie etwa im Zuge der Teilung des Britischen Indiens 1947 mit insgesamt mehr als 10 Millionen Betroffenen oder als Folge des japanisch-chinesischen Krieges und des chinesischen Bürgerkrieges stattgefunden haben.

Insbesondere Flüchtlinge aus kommunistischen Staaten konnten hingegen in Westeuropa, aber auch in Übersee auf eine freundliche Aufnahme hoffen. Die größte diesbezügliche Gruppe waren mit insgesamt 5,3 Millionen Menschen die innerdeutschen „Übersiedler“ aus der DDR, dazu kamen nochmals 2,7 Millionen deutsche „Aussiedler“ aus anderen kommunistischen Staaten. Daneben nehmen sich die Flüchtlingszahlen der akuten Krisen bescheiden aus, wie etwa nach dem Ungarnaufstand von 1956 mit 194.000, dem Prager Frühling von 1968/69 mit 162.000 und der Ausrufung des Kriegsrechts in Polen 1980/81 mit 250.000 (Fassmann/Münz 1994, 524).⁵

Mit den Grenzöffnungen nach dem Fall des Eisernen Vorhangs ab 1989 erlebte diese Ost-West-Wanderung einen letzten Höhepunkt, ehe die Jugoslawien-Kriege für die größte europäische Flüchtlingskrise seit dem Zweiten Weltkrieg sorgten. Zwischen 1990 und 2000 stieg allein die Gesamtzahl der Emigrantinnen und Emigranten aus den Nachfolgestaaten Jugoslawiens von 2,14 Millionen Menschen auf 3,53 Millionen (jeweils ohne jene rund 700.000, die in einem der anderen Nachfolgestaaten lebten), vor allem wegen der Kriegshandlungen.

Tabelle 2 gibt einen Überblick über die Zahl der Binnenvertriebenen in Kroatien, Bosnien-Herzegowina und Serbien-Montenegro nach ihrer Unabhängigkeit von Jugoslawien sowie die Zahl der Flüchtlinge, die entweder in einem anderen Nachfolgestaat des ehemaligen Jugoslawien oder in einem anderen Land der Welt aufgenommen wurden. Vor allem zwei Punkte sind hervorzuheben. Zum einen war offensichtlich Bosnien-Herzegowina nicht nur von den Kriegshandlungen, sondern auch von der damit verbundenen Flüchtlingsproblematik am stärksten betroffen. Bosnien-Herzegowina wies im Jahr 1990 eine Gesamtbevölkerung von 4,46 Millionen auf, die bis 1998 auf 3,73 Millionen sank. Im Jahr 1994 waren 33 Prozent der ansässigen Bevölkerung Binnenvertriebene und weitere 20 Prozent Flüchtlinge außerhalb der Landesgrenzen; damit war die Mehrheit der Bevölkerung direkt von Flucht betroffen. Zum anderen ist in allen betrachteten Jahren die Gesamtzahl der Flüchtlinge, die innerhalb des historischen Jugoslawien verblieben sind, deutlich höher als die der Flüchtlinge, die in einem anderen Land der Welt Aufnahme fanden. 1996 nach dem Friedensvertrag von Dayton beträgt erstere etwa 1,67 Millionen und damit mehr als zwei Drittel der Gesamtzahl aller Flüchtlinge. Dagegen wurden nur 693.000 in Ländern außerhalb des ehemaligen Jugoslawien aufgenommen.⁶ Der Vergleich mit 2010 veranschaulicht schließlich, wie viele Betroffene es immer noch gibt

⁵ Dazu kamen zwischen 1950 und 1992 noch nahezu 1 Million Muslime, die aus Jugoslawien und Bulgarien in die Türkei aussiedelten, sowie ebenfalls nahezu 1 Million Juden und Armenier, die die Sowjetunion verließen.

⁶ Bei rund 800.000 Menschen, um die sich zwischen 1990 und 2000 die Zahl der Emigrantinnen und Emigranten aus Albanien erhöhte, spielt Flüchtlingsstatus hingegen überhaupt keine Rolle. Nur wenige Tausend Personen aus Albanien wurden Anfang der 1990er-Jahre in den USA oder Italien als Flüchtlinge anerkannt.

(wengleich nunmehr hauptsächlich aufgrund des Kosovo-Konflikts), aber auch, wie stark die Zahlen bereits während der 2000er-Jahre zurückgegangen sind.

Tabelle 2: Binnenvertriebene in sowie Flüchtlinge aus und zwischen den Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien, 1990 bis 2000 und 2010

	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2010
Binnenvertriebene in	...	...	1.589.600	940.780	1.133.134	819.886	343.932
Kroatien	...	...	307.000	144.147	71.704	34.134	2.125
Bosnien-Herzegowina	...	...	1.282.600	760.146	836.430	518.252	113.365
Serbien-Montenegro	...	...	-	487	225.000	267.500	228.442
Flüchtlinge aus	1.745	696.153	922.492	1.424.332	1.098.697	992.388	323.327
Slowenien	-	-	14.829	3.368	3.302	3.284	38
Kroatien	-	168.571	76.256	310.088	338.089	335.199	65.861
Bosnien-Herzegowina	-	437.501	776.084	993.868	640.075	504.981	63.004
Serbien-Montenegro	1.745	90.081	54.976	103.967	115.292	146.748	186.535
Mazedonien	-	-	347	13.041	1.939	2.176	7.889
davon in anderen Nachfolgestaaten	-	590.290	412.853	731.154	576.215	556.804	99.388
Slowenien	-	-	14.795	3.168	3.168	3.168	-
Kroatien	-	168.570	74.124	297.099	326.598	314.801	60.876
Bosnien-Herzegowina	-	421.720	323.749	422.829	233.858	213.822	25.736
Serbien-Montenegro	-	-	-	6.736	11.269	23.691	12.733
Mazedonien	-	-	185	1.322	1.322	1.322	43

Quelle: UNHCR 2019b. Angaben für Serbien-Montenegro beziehen sich auf die heutigen Staaten Serbien, Montenegro und Kosovo. Binnenvertriebene wurden 1990 und 1992 noch nicht erhoben.

3.3. Aktuelle Trends in Europa

Im Jahr 2018 wurden rund 3,3 Millionen Flüchtlinge in EWR-Europa gezählt (dazu werden hier aus strukturellen Gründen auch die Schweiz, Andorra, Monaco und San Marino gezählt). In dieser Zahl enthalten sind rund 880.000 Asylsuchende, deren eigentlicher Flüchtlingsstatus noch offen ist. Diese 3,3 Millionen entsprechen nur 0,6 Prozent der Gesamtbevölkerung sowie knapp 5,4 Prozent aller Immigrantinnen und Immigranten.⁷

Wie sehen diese Daten in größerer Detailtiefe aus? Tabelle 3 gibt die Anzahl der Flüchtlinge und Asylsuchenden in EWR-Europa gereiht nach den 10 in Summe größten Herkunftsländern im Jahr 2018 an, auch in Relation zur Gesamtzahl der Betroffenen aus diesen Ländern. Berücksichtigt werden zudem die drei größten europäischen Herkunfts-

⁷ Zum Vergleich: In allen anderen europäischen Ländern (den Nachfolgestaaten Jugoslawiens und der Sowjetunion, die nicht Mitglieder der EU sind, sowie Albanien) halten sich derzeit insgesamt 155.000 Flüchtlinge und Asylsuchende auf.

länder. Dabei wird schnell klar, dass es eine große Konzentration von Herkunftsregionen gibt. Allein ein Drittel der Flüchtlingswanderungen nach Europa hat den syrischen Bürgerkrieg als unmittelbare Ursache; trotzdem handelt es sich dabei zugleich nur um 14 Prozent aller grenzüberschreitenden syrischen Flüchtlinge weltweit. Und mehr als zwei Drittel aller Flüchtlinge kommt aus nur sechs Herkunftsländern: Syrien, Afghanistan, Irak, Eritrea, Iran und Somalia. Im Gegensatz dazu kommt nur wenig mehr als 1 Prozent der Flüchtlinge aus dem größten europäischen Herkunftsland, nämlich aus Serbien (einschließlich Kosovo).

Tabelle 3: Ausgewählte Flüchtlings- und Asylzahlen in EWR-Europa 2018

	Flüchtlinge	Asylsuchende	Gesamtanteil
Top 10 globale Herkunftsländer			
Syrien	886.682	87.668	14,3 %
Afghanistan	278.925	121.855	13,4 %
Irak	220.008	74.781	46,9 %
Eritrea	181.822	27.855	35,8 %
Iran	92.032	37.934	60,0 %
Somalia	108.781	19.316	12,7 %
Nigeria	36.531	48.131	23,4 %
Russische Föderation	53.618	28.579	78,5 %
Pakistan	38.844	43.004	39,5 %
Türkei	46.808	28.953	67,8 %
Top 3 europäische Herkunftsländer			
Serbien (einschl. Kosovo)	29.788	8.571	92,2 %
Albanien	10.999	19.025	86,8 %
Ukraine	11.640	14.806	21,1 %
GESAMTSUMME	2.434.229	884.114	14,3 %

Quelle: UNHCR 2019b. Die Kategorie „Gesamtanteil“ gibt an, welcher Anteil an Flüchtlingen und Asylsuchenden aus dem jeweiligen Herkunftsland sich im Referenzjahr in EWR-Europa aufhält. Alle Angaben jeweils zum Jahresende.

Die Rolle Europas in der globalen Flüchtlingskrise ist also durchaus überschaubar. Das wird noch deutlicher, wenn man die Verhältnisse in einen globalen Kontext setzt, was in Tabelle 4 anhand eines Vergleichs der Gesamtzahlen von Flüchtlingen und Asylsuchenden zwischen dem Jahr 2000 und 2018 geschieht.

Aus Tabelle 4 wird unmittelbar deutlich, dass die Flüchtlingsproblematik sich seit 2000 global betrachtet deutlich verschärft hat. Die Zahl der Flüchtlinge (und Asylsuchenden) hat sich mehr als verdoppelt, die der Binnenvertriebenen (vor allem aufgrund verbesserter Erfassung) sogar fast versiebenfacht. Europa und andere wohlhabendere Weltregionen treten dabei wenig überraschend als vielmehr Ziel- denn Quellregionen

auf, während andererseits die Hauptherkunftsregionen in Afrika und Westasien liegen, wo sich auch die Binnenvertriebenen konzentrieren. Dabei sinkt der Anteil Europas an den Binnenvertriebenen, bei allerdings erschreckend hohen absoluten Zahlen (aktuell vor allem aufgrund der Lage in der Ukraine). Lediglich als Zielregion für Flüchtlinge und speziell für Asylsuchende wird Europa überproportional attraktiver, der Anteil EWR-Europas stieg hier von 8,6 auf 14,3 Prozent.

Tabelle 4: Flüchtlingszahlen im globalen Vergleich 2000 und 2018

	Flüchtlinge aus ...		Binnenvertriebene in ...		Flüchtlinge nach ...	
	2000	2018	2000	2018	2000	2018
SUMME	11.459.692	23.266.424	5.998.501	41.408.938	11.459.692	23.266.424
EWR-Europa	362.152	43.650	34.134	-	985.593	3.318.343
Nicht-EWR-Europa	1.190.559	446.419	2.129.034	2.699.217	956.328	155.133
USA, Kanada, Australien, Neuseeland	310	3.391	-	-	1.016.237	1.322.091
Nordafrika und Westasien	4.424.604	11.135.732	758.625	12.505.237	4.048.520	9.163.961
Subsaharisches Afrika	3.909.399	8.136.009	1.845.194	17.659.084	3.511.277	6.871.228
Süd- und Ostasien und Pazifik	1.148.695	2.187.409	706.514	483.428	901.693	1.759.587
Lateinamerika und Karibik	423.973	1.313.814	525.000	8.061.972	40.044	676.081

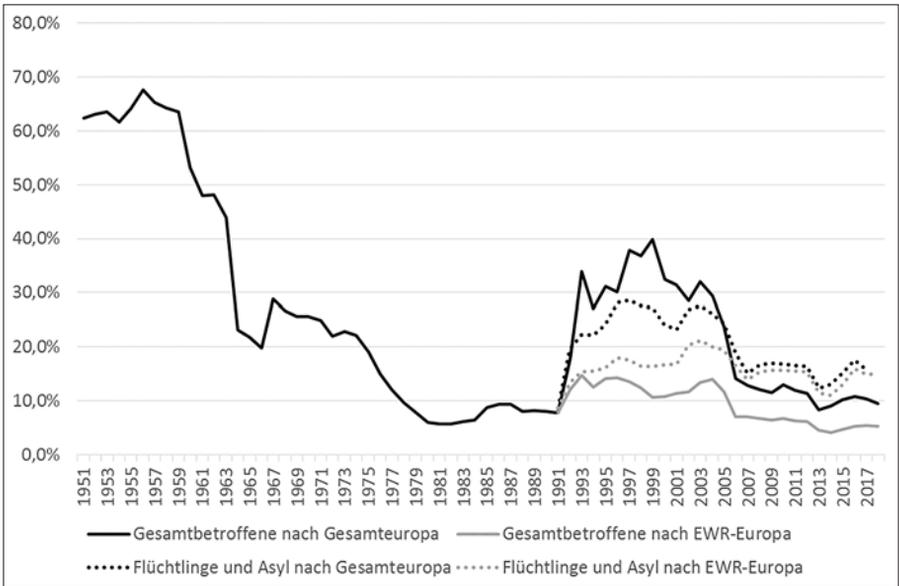
Quelle: UNHCR 2019b. Hinweise zur Kategorisierung: „EWR-Europa“ beinhaltet auch die Schweiz, „Nicht-EWR-Europa“ auch die zentralasiatischen Nachfolgestaaten der Sowjetunion, „Nordafrika und Westasien“ auch Afghanistan und Pakistan.

Das wird auch nochmals deutlich, wenn man diese aktuellen Zahlen in einen langfristigen Zusammenhang einbettet, wie in Abbildung 4 dargestellt. Hier erkennt man, dass während der 1950er-Jahre Flüchtlinge tatsächlich ein vor allem europäisches Phänomen waren (etwa zwei Drittel wurden in Europa beherbergt, der Rest im Wesentlichen in den USA, Kanada und Australien). Anfang der 1960er-Jahre sank dieser Anteil rasch auf unter 30 Prozent (vor allem aufgrund der Kongo-Krise und von Flüchtlingen aus China) und lag während der 1980er-Jahre sogar konstant unter 10 Prozent. In den 1990er-Jahren erlebte Europa eine nochmalige Verschärfung des Problems, vor allem wegen der Jugoslawien-Kriege, womit es erstmals auch außerhalb von EWR-Europa zu nennenswerter Flüchtlingsaufnahme kam, nicht zuletzt in Form von Binnenvertriebenen (für Details siehe Tabelle 2).

Seit 2000 ist die relative Größenordnung allerdings wieder rückläufig und Europas Anteil am gesamten Flüchtlingsproblem sank erneut auf unter 10 Prozent (in EWR-Europa sogar auf 5,3 Prozent). Auch der Anstieg der Flüchtlingszahlen zwischen 2013 und 2016, in absoluten Zahlen immerhin eine Verdoppelung, ist in Abbildung 4 kaum zu sehen. Trotzdem hat sich die Lage in Europa seit der Jahrtausendwende bedeutend verändert.

Der Anteil EWR-Europas an den grenzüberschreitenden Flüchtlingen liegt immerhin bei rund 15 Prozent und damit höher als der Anteil an den Gesamtbetroffenen, was speziell für Asylsuchende gilt (2018 beherbergte EWR-Europa mehr als ein Viertel von global 3,5 Millionen). Der noch wichtigere Wandel zeigt sich aber, wenn man betrachtet, woher genau die Flüchtlinge kommen.

Abbildung 4: Anteile Europas an der globalen Flüchtlingsproblematik, 1951–2018



Quelle: UNHCR 2019b, eigene Berechnungen.

Denn verglichen mit 2018 (siehe dazu Tabelle 3) war die Flüchtlingsituation im Jahr 2000 (Tabelle 5) noch deutlich stärker „europäisch“ geprägt, kamen doch noch rund ein Drittel aller Flüchtlinge damals aus dem ehemaligen Jugoslawien und damit aus der Mitte Europas. Das gilt auch ganz generell und macht speziell im Vergleich mit 2018 deutlich, dass sich heute tatsächlich andere Herausforderungen für die Integration stellen als in der Vergangenheit. Dominierten generell in der Zeit seit dem Zweiten Weltkrieg innereuropäische Flüchtlingsbewegungen (vor allem von Ost nach West) und lag deren Anteil auch im Jahr 2000 noch bei 66,8 Prozent (nämlich 1,3 von 1,9 Millionen Menschen) waren es im Jahr 2018 hingegen nur noch 11,1 Prozent (nämlich 0,4 von 3,5 Millionen Menschen). Auch verglichen mit dem Anteil der Migrantinnen und Migranten aus verschiedenen Weltregionen ist das ein dramatischer Wandel. Hier ist der Anteil innereuropäischer Zuwanderung in dieser Zeit von knapp 75 auf nur 65 Prozent gesunken.

Tabelle 5: Ausgewählte Flüchtlings- und Asylzahlen in Europa 2000

	Flüchtlinge	Asylsuchende	Gesamtanteil
Top 10 Herkunftsländer			
Bosnien-Herzegowina	185.939	4.190	37,3 %
Serbien (einschl. Kosovo)	88.302	48.521	69,9 %
Irak	90.724	25.577	20,5 %
Somalia	77.268	6.051	17,1 %
Afghanistan	42.526	23.307	1,8 %
Iran	37.164	13.455	46,5 %
Sri Lanka	45.267	3.389	37,2 %
Türkei	32.851	9.114	73,1 %
Vietnam	21.672	954	6,1 %
Kambodscha	19.233	21	51,8 %
GESAMTSUMME	792.591	193.002	8,6 %

Quelle: UNHCR 2019b. Die Kategorie „Gesamtanteil“ gibt an, welcher Anteil an Flüchtlingen und Asylsuchenden aus dem jeweiligen Herkunftsland sich im Referenzjahr in EWR-Europa aufhält. Alle Angaben jeweils zum Jahresende.

3.4. Flüchtlingskrisen im Kontext

Daher soll abschließend der Blick nochmals über Europa hinausgehen. Dafür sind zwei Vergleiche nützlich, die auf die Aufnahme- und Leistungsfähigkeit der mit einer Flüchtlingssituation konfrontierten Gesellschaften abstellen. Einerseits werden in Abbildung 5 Flüchtlingszahlen⁸ in Relation zur Bevölkerungszahl gesetzt, andererseits in Relation zur kaufkraftbereinigten⁹ Wirtschaftsleistung.

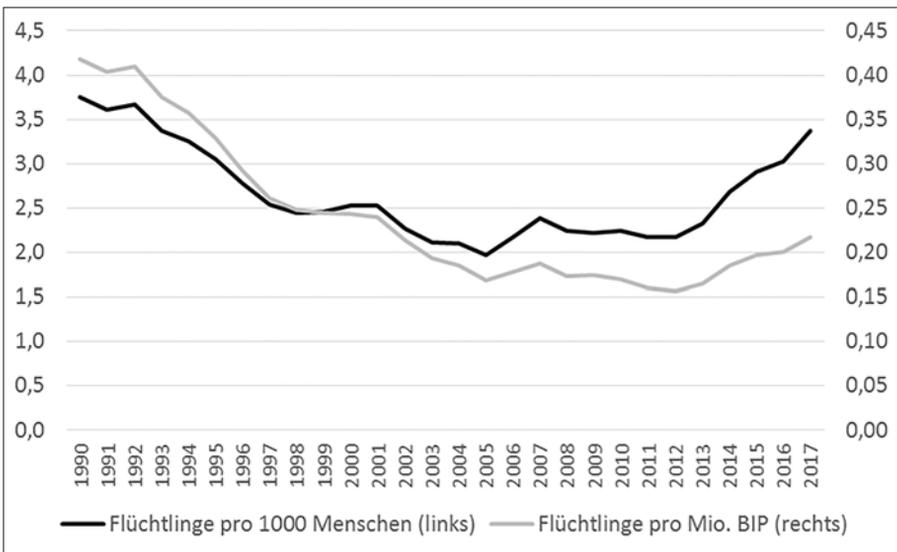
Während der 1990er-Jahre zeigt sich bei beiden Größen eine eindeutig fallende Tendenz. Ein wirklicher Aufwärtrend ist erst seit Beginn des syrischen Bürgerkrieges 2012 erkennbar, wenn auch wesentlich deutlicher für die Relation zur Bevölkerung als für die Relation zur Wirtschaftsleistung. Dieser globale Durchschnitt erzählt zudem nur die halbe Geschichte, denn Flüchtlinge werden schließlich in bestimmten Ländern beherbergt. Aktuell (2018) werden die größten Zahlen an Gesamtbetroffenen in Kolumbien (9 Millionen), Syrien (6,6 Millionen) und der Demokratischen Republik Kongo (5,1 Millionen) verzeichnet, große Zahlen im Vergleich zum Europa-Spitzenreiter Ukraine (1,5 Millionen). Bei grenzüberschreitenden Flüchtlingen liegt die Türkei (4 Millionen) vor Deutschland und Pakistan (je 1,4 Millionen), Uganda (1,2 Millionen)

⁸ Die Zahl der Binnenvertriebenen wird hier nicht berücksichtigt, weil sie vor 1993 gar nicht und bis in die 2000er-Jahre sehr selektiv erhoben wurde.

⁹ Die Kaufkraftbereinigung ist nötig, weil so die für die Flüchtlinge relevante ökonomische Leistungsfähigkeit im Inland abgebildet werden kann. Aufgrund dieser Anpassung erscheint allerdings auch die Belastung armer Länder systematisch geringer.

und Sudan (1,1 Millionen), und damit wenigstens ein europäisches Land mit an der absoluten Spitze. In Relation zu Bevölkerung und Wirtschaftsleistung relativiert sich die Bedeutung Europas aber weiter.

Abbildung 5: Relative Flüchtlingszahlen (ohne Binnenvertriebene), weltweit, 1990–2017



Quelle: UNCHR 2019b (Flüchtlinge), World Bank 2019b (Bevölkerung), World Bank 2019c (BIP, kaufkraftbereinigt), eigene Berechnungen.

Aus Tabelle 6 wird nochmals deutlich, dass Europa speziell in Bezug auf die Leistungsfähigkeit nicht zu den Hauptbrennpunkten der globalen Flüchtlingssituation gehört. Einzelne Länder, speziell Schweden, Österreich, Deutschland und Norwegen (oder auch die Schweiz, Dänemark und die Niederlande, die in der Tabelle nicht ausgewiesen sind) weisen aber immerhin deutlich überdurchschnittliche Quoten in Bezug auf die Bevölkerung auf, wobei die Zahl der Flüchtlinge teils 1 Prozent der Gesamtbevölkerung übersteigt. In Relation zur Wirtschaftsleistung liegen allerdings praktisch alle europäischen Länder sogar unter dem globalen Durchschnitt, gar nicht zu reden von den Spitzenreitern der jeweiligen Statistiken. Im Libanon, dem Tschad oder Uganda liegt die Belastung um das Zehnfache höher als sogar in der Türkei; im Vergleich zum europäischen Spitzenreiter Schweden liegt die Größenordnung jenseits des Faktors 30. Die Relationen würden sich zwar etwas weniger schief darstellen, wenn die Asylsuchenden inkludiert wären. Berücksichtigt man aber zudem die Binnenvertriebenen, würde die Marginalität der Staaten Europas noch deutlicher sichtbar.

Tabelle 6: Ausgewählte relative Flüchtlingszahlen 2000, 2010 und 2017

	Relation zur Bevölkerung (je 1000 Einwohner)			Relation zur Wirtschaftsleistung (pro Mio. BIP)		
	2000	2010	2017	2000	2010	2017
Globaler Durchschnitt	2,5	2,2	3,4	0,24	0,17	0,22
Top-Länder						
Libanon	118,3	106,9	241,4	9,38	6,49	18,30
Syrien	23,8	71,4	31,2	...	...	...
Armenien	91,4	1,1	6,1	31,25	0,17	0,70
Rep. Kongo	38,2	30,3	9,2	8,52	5,85	1,86
Tschad	2,1	29,3	27,6	2,14	15,20	15,62
Iran	28,2	14,4	12,1	2,15	0,80	0,64
Guinea	48,5	1,3	0,4	34,14	0,83	0,20
Uganda	9,8	4,0	31,5	9,38	2,64	18,55
Zentralafrikanische Rep.	14,8	4,8	2,2	18,23	5,50	3,25
Andere Länder						
Türkei	0,0	0,1	43,1	0,00	0,01	1,71
Schweden	17,7	8,8	24,0	0,48	0,20	0,51
Norwegen	10,6	8,2	11,2	0,18	0,13	0,17
Deutschland	11,0	7,3	11,7	0,30	0,18	0,26
Österreich	1,9	5,1	13,1	0,05	0,12	0,29
Bosnien-Herzegowina	10,1	1,9	1,5	1,60	0,19	0,13
Griechenland	0,6	0,1	3,6	0,02	0,00	0,15
Italien	0,1	1,0	2,8	0,00	0,03	0,08
USA	1,8	0,9	0,9	0,04	0,02	0,02

Quelle: UNCHR 2019b (Flüchtlinge), World Bank 2019b (Bevölkerung), World Bank 2019c (BIP, kaufkraftbereinigt), eigene Berechnungen. Die Zahl der Flüchtlinge beinhaltet hierbei weder Asyl-suchende noch Binnenvertriebene. Nicht berücksichtigt wurden für die Darstellung Daten aus Palästina und Jordanien, die aufgrund der Palästinenser-Problematik weltweit die mit Abstand höchsten Werte aufweisen. Nicht ausgewiesen werden auch die relativ hohen, aber lückenhaften Werte aus Nauru, Djibouti und dem Südsudan.

4. Schlussbemerkungen

Dieser Beitrag hat mit dem Ziel, eine Kontextualisierung der aktuellen Flüchtlingsdynamik in Europa zu liefern, einen quantitativen Überblick über die historische Entwicklung von Migration und Flucht aus, nach und in Europa gegeben, mit einem Schwerpunkt auf der Zeit seit dem Zweiten Weltkrieg und speziell der jüngsten Vergangenheit. Am Ende sollen drei Sachverhalte festgehalten werden, die sich aus den Daten und der einordnenden Beobachtung offensichtlich ergeben.

Erstens hat sich Europa in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts von einem Auswanderungs- in einen Einwanderungskontinent gewandelt. Das widerspricht der historischen

Prägung, denn während der letzten Jahrhunderte war Europa zwar einerseits ein stets von Migration geprägter Kontinent, er war aber im globalen Migrationsgeschehen immer eine Nettosenderregion. Dieser Befund eines zudem kontinuierlichen Wandels über die letzten Jahrzehnte gilt dabei nicht nur für die Kernstaaten der Europäischen Union, sondern auch für die Mehrheit der Mitgliedstaaten und für den Kontinent als Ganzes. Zudem trifft er insbesondere für viele klassische Auswanderungsländer wie z. B. Italien oder Irland zu, was den fundamentalen Charakter des Wandels weiter unterstreicht.

Zweitens wurde Europa speziell in jüngster Zeit auch immer attraktiver für Flüchtlinge, allerdings nur in absoluten Zahlen und auf vergleichsweise niedrigem Niveau. Dabei begann die Flüchtlingsfrage nach dem Zweiten Weltkrieg, zumindest in ihrer institutionalisierten Form, als europäisches Thema. In den letzten Jahrzehnten hat aber die Bedeutung Europas als Zielregion für Flüchtlinge, außer während der Jugoslawien-Kriege in den 1990er-Jahren, relativ gesehen immer mehr abgenommen. Das gilt umso mehr, wenn man Flüchtlinge in Relation zur Aufnahmefähigkeit (Bevölkerung) oder Leistungsfähigkeit (Wirtschaftsleistung) eines Landes betrachtet.

Drittens muss dabei aber beachtet werden, dass sich die Herkunftsregionen der Flüchtlinge (und in deutlich abgeschwächter Form auch der allgemeinen Zuwanderung) in den letzten zwei Jahrzehnten massiv verändert haben. Stammte in früheren Zeiten der Großteil der Flüchtlinge in Europa aus anderen europäischen Ländern, so kommen sie mittlerweile vorwiegend aus der weiteren Nachbarschaft des Kontinents, vor allem aus Westasien (Syrien, Afghanistan, Irak, Iran, Pakistan) und Afrika (Eritrea, Somalia, Nigeria).

Daraus sind zwei Schlussfolgerungen abzuleiten. Einerseits muss das Selbstbild der Menschen und insbesondere der Regierungen in Europa, das darauf aufgebaut ist, dass Europa keine Einwanderungsregion sei, einer kritischen Überprüfung unterzogen werden. Diese Aufgabe wird aber andererseits seit einigen Jahren erschwert, weil sich die Zuwanderung tendenziell und der Flüchtlingszuzug dramatisch auf Personen aus dem außereuropäischen Raum verschieben. Die europäische Realität hat sich aber in den letzten Jahrzehnten verändert, das Selbstbild ist daher im Wandel, schon allein durch den direkten Einfluss der Zugewanderten und ihrer Nachfahren. Jedoch ist die damit verbundene Erkenntnis, Europa als Ganzes ebenso wie die meisten Länder in Europa als attraktive Zielländer für Zuwanderung zu begreifen, um die damit verbundenen Chancen fruchtbar machen zu können, noch kaum angekommen. Vielmehr besteht der Wandel oft auch in Abwehr. Die bloße Erkenntnis darf freilich auch nicht blind machen für die Risiken, die stets mit solchen Chancen verbunden sind, denn schließlich bedeutet Zuwanderung, ob nun regulär oder irregulär und ob geregelt oder krisenhaft, auch Wandel in Form von Umverteilung der gesamtwirtschaftlichen Erträge und einer Verschiebung des gesellschaftlichen Konsenses. Beides bietet die Chance auf allgemeinen Wohlfahrtsgewinn und auf Entwicklung, wird aber Widerstand hervorrufen. Und dieser wird durch Veränderung in der Herkunft der Immigration und vor allem der Fluchtbewegungen eher gefördert als gehemmt. Denn während die Fluchtbewegungen zwischen 1950

und 2000 vor allem aus Personen aus der engen Nachbarschaft mit im Vergleich zur Aufnahmegesellschaft ähnlichem historischem und kulturellem Hintergrund bestand (Ungarn, Tschechoslowakei, Polen, Jugoslawien), sind es seit den 2000er-Jahren vor allem Personen, die sowohl historisch wie auch kulturell, institutionell und religiös deutliche Unterschiede aufweisen. Das ist eine wachsende Herausforderung, die Aufmerksamkeit für die nicht nur ökonomisch, sondern auch sozial, politisch und kulturell zu verstehende Aufnahmebereitschaft einer Gesellschaft erfordert, wenn ein zunehmend konflikthafter Umgang mit der Dynamik vermieden werden soll. In dieser Hinsicht hat Europa wohl 2015 und 2016 eine „Flüchtlingskrise“ erlebt, nämlich als eine Identitätskrise aufgrund eines unbewältigten Strukturwandels – sicher nicht hingegen als eine zahlenmäßige Überforderung, die in seinen Nachbarregionen, vor allem in Westasien und in Afrika, weitaus dramatischere Ausmaße hat.

Dass dabei die historische Verantwortung Europas einer kritischen Überprüfung unterzogen werden sollte, um von Denkmustern der Betroffenheit zu solchen der Verantwortlichkeit zu kommen, kann hier leider nur noch angedeutet werden. Zudem wäre auch die Einstellung der ansässigen Bevölkerung zu Migration und Flucht ein spannender Untersuchungsgegenstand, der wichtige Rückschlüsse für konstruktive Transformationen des Selbstbildes erlauben dürfte. Denn wie systematische Erhebungen zeigen, ist diese Einstellung in der Regel umso distanzierter, je weniger die Menschen tatsächlich mit Zugewanderten oder Geflohenen zu tun haben (Hatton 2017). Allerdings spielen auch sozio-ökonomische Aspekte und historische Prägungen eine nicht zu unterschätzende Rolle, die eine eingehendere Analyse nahelegen. Es fehlt hier leider der Raum, sich diesem Thema ausführlicher zuzuwenden. Für den Rahmen, in dem sowohl eine Aufarbeitung historischer Verantwortung wie auch eine eingehende Betrachtung der Einstellung der Bevölkerung stattfinden sollten, hat dieser Beitrag aber ausführlich Material geliefert.

Bibliografie

- Edwards, Adrian 2019: ‚Global forced displacement tops 70 million‘, *UNHCR Presseaus-sendung*, 19. Juni 2019. Abgerufen am 21. Juni 2019 unter <https://www.unhcr.org/news/stories/2019/6/5d08b6614/global-forced-displacement-tops-70-million.html>.
- Fassmann, Heinz/Münz, Rainer 1994: ‚East-West Migration, 1945–1992‘, *The International Migration Review*, Jg. 28, Nr. 3, 520–538.
- Frank, Matthew/Reinisch, Jessica 2014: ‚Refugees and the Nation-State in Europe, 1919–59‘, *Journal of Contemporary History*, Jg. 49, Nr. 3, 477–490.
- Hatton, Timothy J. 2017: ‚Public Opinion on Immigration in Europe: Preference versus Saliency‘, *CEPR Discussion Paper* 12084.
- Hatton, Timothy J./Williamson, Jeffrey G. 2005: *Global Migration and the World Economy. Two Centuries of Policy and Performance*. Cambridge/MA.
- Lindert, Peter H./Williamson, Jeffrey G. 2001: ‚Does Globalization Make the World More Unequal?‘, *NBER Working Paper* 8228.

- Münz, Rainer 2000: ‚Migration im Europa des 19. und 20. Jahrhunderts‘, in Karl Husa/Christopf Parnreiter/Irene Stacher (Hg.): *Internationale Migration. Die globale Herausforderung des 21. Jahrhunderts?*, Frankfurt am Main/Wien, 177–190.
- O'Rourke, Kevin H./Williamson, Jeffrey G. 1999: *Globalization and History: The Evolution of a Nineteenth-century Atlantic Economy*. Cambridge/MA.
- Steidl, Annemarie 2017: ‚Migration Patterns in the Late Habsburg Empire‘, in Günter Bischof/Dirk Rupnow (Hg.): *Migration in Austria*, New Orleans/Innsbruck, 69–86.
- UNHCR 2019a: *Global Trends: Forced Displacement in 2018*. Genf. Abgerufen am 22. August 2019 unter <https://www.unhcr.org/5d08d7ee7.pdf>.
- UNHCR 2019b: ‚Persons of concern‘, *UNHCR Populations Statistics*. Abgerufen am 21. Juni 2019 unter http://popstats.unhcr.org/en/persons_of_concern.
- World Bank 2019a: ‚International migrant stock (total)‘, *World Development Indicators*. Abgerufen am 21. Juni 2019 unter <https://data.worldbank.org/indicator/SM.POP.TOTL>.
- World Bank 2019b: ‚Population, total‘, *World Development Indicators*. Abgerufen am 21. Juni 2019 unter <https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL>.
- World Bank 2019c: ‚GDP, PPP (constant 2011 international \$)‘, *World Development Indicators*. Abgerufen am 18. November 2020 unter http://data.un.org/Data.aspx?d=WDI&f=Indicator_Code%3ANY.GDP.MKTP.PP.KD.
- World Bank 2019d: ‚Bilateral Migration Database 1960–2000‘, *World Bank Migration and Remittances Data*. Abgerufen am 21. Juni 2019 unter <http://data.worldbank.org/data-catalog/global-bilateral-migration-database>.
- World Bank 2019e: ‚Bilateral Migration Matrix 2010‘, *World Bank Migration and Remittances Data*. Abgerufen am 18. November 2020 unter <http://pubdocs.worldbank.org/pubdocs/publicdoc/2015/9/895701443117529385/Bilateral-Remittance-Matrix-2010.xlsx>.
- World Bank 2019f: ‚Bilateral Migration Matrix 2017‘, *World Bank Migration and Remittances Data*. Abgerufen am 21. Juni 2019 unter http://www.knomad.org/sites/default/files/2018-04/bilateralmigrationmatrix20170_Apr2018.xlsx.

Stefan Schlegel¹

A 'Basket-of-Goods Approach' as an Alternative to Strict Legal Distinctions between Migrants and Refugees

1. Introduction

Much of the normative literature on the duty to protect refugees is based on the assumption that refugees' reasons for migrating are qualitatively distinct from those of other migrants and that it is possible, with reasonable certainty, to assess which individual falls within which group. In this article, I attempt to show not only that it is impossible to pin down a qualitative difference between refugees (under the current legal or under any other proposed definition) and other involuntary migrants but also that it is impossible to distinguish between political, economic and environmental causes for migration. In addition, it is impossible to draw a clear line between involuntary and voluntary migration. While migration law might be condemned to relying on trigger points beyond which people are included in a category of special protection, the normative debate about where to locate such a point would improve if it were set out in the consensus that such a point necessarily remains fictitious. Once this is acknowledged, the normative debate on involuntary migration can be redirected towards procedures that assess the voluntariness of individual migration decisions and the need for protection in individual cases on a gradual spectrum. I argue that a central criterion in this procedure should be the relative value that the good 'control over one's own migration' has in the basket of goods of potential refugees. The higher they value this good, the stronger their claim to be awarded a special status of protection.

To develop this argument, it is helpful to think of the right to decide over a person's migration to a given place as a property right. Property rights are defined as the exclusive control over a valuable resource or aspects of it (see Posner 2011, 39). Migration, in this view, is a resource. The right to decide over an individual's migration, therefore, is a valuable asset, which can be in the hands of a state or the individual concerned or could, theoretically, be in the hands of some third agent (see Schlegel 2017, 111–12). If you happen to hold the right to decide on your own migration, you are better off than if you do not. To have control over that resource is a precondition for a whole spectrum of economically interesting activities and – more important in many contexts – a precondition to saving one's life and liberty. It is therefore of significant value and, if it were available on a market, people would pay substantial sums of money for it. A central task of immigration law is to allocate this asset to one of the agents who are competing for

¹ *Stefan Schlegel* is Senior Researcher in the Department for Public Law at the University of Berne. His research interests include Human Rights Law, Constitutional Law and International Law. Research for this article has been enabled by a Fellowship at the Max Planck Institute for the Study of Religious and Ethnic Diversity in Göttingen, Germany.

it. It is normally allocated to the receiving country, which thus legally wields control over immigration. This general rule is punctuated by quantitatively important exceptions. The clearest and most paradigmatic exceptions are systems of free movement of persons as they were established most importantly within the EU and with some of its neighbours and as they are becoming more prevalent throughout the world. In these cases, the control over the good 'migration of person X to state A' has been transferred from state A to person X. Another important exception to the rule, where the good of access to another country (or at least important aspects of this bundle of rights)² is allocated to migrants rather than to states, is the realm of the 1951 Refugee Convention and its additional protocol of 1967 (see Schlegel 2018, 120–21). Refugees hold a 'trump card on migration control' in the sense that they control important aspects of their migration (Gammeltoft-Hansen/Hathaway 2015, 237). The case of refugees, therefore, constitutes an instructive exception to the common allocation of the property right over migration. In what follows, I try to show the value of a property-rights approach when answering the question about which individuals, within the larger group of migrants, should be included in a status of special protection.

The problem at the outset is the conception of refugees and migrants as two clearly distinguishable groups of people and the goal, explicitly stated by policymakers at the UN level that 'managed migration systems should [...] be based on a clear distinction between the different categories of persons' – their notion of 'mixed migration flows' and the request to 'protect refugees within the broader migration movements' (Schuster 2016, 300). The 2018 Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration echoes this view when it states that: 'Migrants and refugees are distinct groups governed by separate legal frameworks'.³ These formulations sustain the position, dominant in political theory, that refugees are a normatively distinct group (see Lister 2013, 654; Miller 2016, 78; Ott 2016, 15) and hence that there must be a bright line or a 'morally relevant line' (Miller

² To conceive of the control over someone's migration as a bundle of rights might seem far-fetched. However, if we conceive of the control over someone's migration as an asset, it is hard to argue that it cannot be subdivided into different aspects, some of which may then be allocated to the bundle of rights of one agent and some to the bundle of another agent. For instance, the control over entering a country and the control over remaining in this country are two aspects of the larger asset of control over migration (Bast 2020, 18–21). As is the case in refugee law, one of these rights is allocated to a refugee (the control over remaining on the territory), the other to the receiving state (the control over entering the country). This argument draws on the observation that citizenship is 'a particularly complex type of property-like entitlement' (Shachar 2009, 30). If citizenship can usefully be analysed as a property-like entitlement, then the same should be true for less-well-entrenched statuses towards a state, like the statuses – or bundles of rights – of migrants and of the refugees among them.

³ United Nations General Assembly Resolution 73/195, *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*, 19 December 2018, Preamble, n. 4.

2016, 82) that runs between those who fall into the group of migrants and those who fall into the group of refugees, wherever this line may be drawn exactly (see Crawley/Skleparis 2017, 50; Ramji-Nogales 2017, 8–10). This might serve not only to legitimise some migrants who need protection particularly desperately but also to delegitimise others (see Scheel/Ratfisch 2013, 390).

My argument is structured as follows: The next section locates the problem of bright lines in the nature of the refugee status as a right (rather than a privilege). Section 3 unpacks the problem and demonstrates that it is not just one but several spectrums through which an arbitrary line has to be drawn when delimiting the extent of the status of special protection. Section 4 addresses possible remedies, among which I identify the basket of goods approach as the most promising one.

2. The impossibility of avoiding clear lines

The problem of fictitious bright lines concerns the very structure of *rights*. Individual rights are consequences granted under certain conditions and these conditions are either fulfilled or not. In other words, there has to be some sort of procedure, some authoritative instance that ultimately decides whether or not these conditions are fulfilled and therefore whether or not the consequences apply (see Honsell/Mayer-Maly 2017, 57–58). The alternative is to grant no rights and to only provide the possibility to extend some sort of protection. This would be a humanitarian or merit-based conception of asylum – protection granted discretionarily on the basis of generosity, a sense of sympathy or the special merit of some of those seeking protection (for the reception of Hungarian refugees in Western Europe after 1956, for example, see Piguet 2013, 74).

As soon as there is a *right* to protection, the conditions under which this right applies can be improved, enlarged and made more generous; however, there is no escape from the need for conditions and therefore no escape from the fiction of bright lines. Both these conditions and the procedure to verify whether they are fulfilled are necessarily arbitrary in the sense that, on the fringes, the line could always be drawn somewhat differently (see Gibney 2018, 2). It is never possible to convincingly argue that the line between those who are protected and those who are not has to be drawn at this exact point on the spectrum.

Thus, in what follows, I am not so much concerned with the question of whether the definition of who qualifies as a refugee is clear or generous enough. I am more concerned with the problem of subsumption that occurs whenever a legal rule attaches particular consequences to certain conditions, no matter how accurately or widely or flexibly these conditions are formulated.

In the case of the UN Refugee Convention, the conditions and the consequences are somewhat dispersed (see Aleinikoff/Zamore 2018, 31). They are not part of one and the same article. The convention starts out with a definition of who qualifies as a refugee, thereby stating the conditions. The most central part of these conditions reads:

For the purposes of the present Convention, the term 'refugee' shall apply to any person who:

(2) [...] owing to well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country; [...].⁴

The most important *consequence* of these conditions being fulfilled is then stated in Art. 33 of the Convention:

Prohibition of expulsion or return (refoulement)

1. No Contracting State shall expel or return (refouler) a refugee in any manner whatsoever to the frontiers of territories where his life or freedom would be threatened on account of his race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion.⁵

People who fulfill the conditions have, as a consequence, a *de facto* right to remain⁶ as long as the above conditions are fulfilled – a right of non-refoulement, not a right

⁴ Convention relating to the Status of Refugees (adopted 28 July 1951, entered into force 22 April 1954) 189 UNTS 137, Art. 1 A.

⁵ *Ibid.* As the term 'refugee' in Art. 33 of the Convention clarifies, this specific non-refoulement exclusively applies to refugees in the sense of Art. 1 of the Convention (with the exception of persons not deserving protection under its Art. 1 F) (see Kälin et al. 2011, n. 112). Other sources of international law, notably the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (adopted 10 December 1984, entered into force 26 June 1987) 1465 UNTS 85, in its Art. 3, provide more extensive protection against refoulement to individuals who face a real risk of being exposed to torture (see Nowak/McArthur 2008, 200). The European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (adopted 04 November 1950, entered into force 03 September 1953) protects against refoulement to states where there is a 'real risk' of refugees being subjected to torture or to inhuman or degrading treatment or punishment (see Harris et al. 2018, 247).

⁶ Technically, non-refoulement does not amount to a right to remain since the deportation to 'frontiers' other than those of the territories where there is a risk of persecution in the sense of the Convention remains permissible. That, however, is a highly theoretical possibility outside of the context of areas of a common asylum policy as it has been established within the Schengen Area. The deportation of (rejected) asylum-seekers or refugees to third countries remains very difficult – the special case of Australia and its neighbouring micro-island states set aside. Israel's negotiations with several African states to take in rejected asylum-seekers faltered (see Yaron 2018). The same is true for earlier attempts by Switzerland (see Ellermann 2008, 168). Where alleged refugees are transferred to contracting states within a common system for the allocation of the responsibility for refugee procedures (like the Dublin Convention), the transferring state is not freed from the obligation to verify that the receiving state guarantees non-refoulement as well (for the more expansive guarantee of non-refoulement see the European Convention on Human Rights: European Court of Human Rights (Grand Chamber) 21 January 2011, Appl.

of entry. The bundle of rights that is transferred by the Refugee Convention does not contain a right to legally migrate. Under the Convention, '(...) migrants must already have moved in order to become eligible for the right to move' (Ramji-Nogales 2017, 9; see also Aleinikoff/Zamore 2018, 31). The fact that individuals obtain a right to remain, a right of non-refoulement, not a right of entry, causes a lot of the distress in the context of involuntary migration. This is not the main concern of this paper but I will come back to it at the end when I discuss how a property-rights approach may help to restructure the bundle of rights of refugees.

3. Dimensions of uncertainty

The problem with the binary world of legal rules on migration rights is that, though the lines are extremely clear in the realm of the consequences – e.g. to be or not to be protected from refoulement – the conditions are unclear. They provide no bright lines and this is so in at least six different dimensions:⁷

- The *first dimension* of uncertainty concerns the motives to migrate and the distinction between (at least) political, economic and environmental events that may have caused migration. Political events, as understood here, are much broader than persecutions for political opinions, as in Art. 1 A of the Refugee Convention. All other motives of persecution under the Convention and all other events emanating from the political situation in the country of origin are part of political motives. The point here is the distinction between political motives and economic and environmental motives. Every refugee, in the sense of the Convention, is perceived to have motives stemming from the political situation in his/her country of origin but not all the political motives for migration qualify a migrant as a refugee.
- The *second dimension*: within the scope of political reasons, it is unclear which of the political events amount to persecution and which do not. In other words, which emigrations are merely caused by a chilling, intimidating or hopeless political situation (see Nathwani 2000, 377)?
- The *third dimension*: if we accept that people will have a multitude of reasons to migrate (see Crawley/Skleparis 2017, 55), it is unclear which of these reasons ultimately triggers emigration.

no. 30696/09 (M.S.S. v. Belgium and Greece), no. 359–60). Under these qualifications, it may be said that refugees, once within the jurisdiction of a signatory state, factually hold a right to remain – at least within the area of a common asylum policy and at least as long as the risk of persecution persists and refugees do not commit crimes that might potentially exclude them from the status of refugees (Art. 1 F, Refugee Convention).

⁷ Other dimensions could be added. For instance, there is a continuum between the five officially recognised reasons for prosecution in the convention and other reasons.

- The *fourth dimension*: it is unclear where the line between forced and voluntary migration runs (see Crawley/Skleparis 2017, 50; Nathwani 2000, 367).
- The *fifth dimension*: it is also unclear when an individual migrant, who, over his or her lifetime experiences deteriorating conditions, crosses the line between voluntary and involuntary migration. Therefore, there is no bright line on the temporal axis either.
- The *sixth dimension*: it is unclear in which cases an individual migratory event needs to have a long or only a short migration vector. Did people who had no choice but to leave their country also have no choice but to come all the way here or would they have had the possibility to seek refuge closer to home? What, within their bundles of reasons to migrate, triggered their decision – if it was their decision – to come here?

In all these dimensions, we face a gradual reality through which legal practice has to cut a clear path.

3.1. Misleading maps

Let us zoom into the first dimension – the problem of determining whether reasons for a migratory event stem from political events. Under the Convention definition of a refugee, this specific bright line is less crucial than the line between persecution and other forms of pressure to emigrate (the second dimension of uncertainty in the above list). However, let us assume, for the sake of argument, that the definition of who is a refugee would have been simplified along the lines of the 1936 definition of the Institut du Droit International⁸ and that political motives for emigration were therefore the crucial element leading to an entitlement to special protection. Even if we are unconvinced by this definition, the argument is helpful since other, more restrictive, definitions – like that of the 1951 Convention – still imply that the reasons for emigration are political in the sense of this definition. So that hurdle has to be crossed anyway.

It is common to divide reasons for migration into economic, environmental and political ones. If we were to map these reasons for each individual migratory event, we

⁸ In 1936, the Institut de Droit International drafted a definition of a refugee that renounced on both the otherwise crucial elements of persecution and of involuntariness and simply stated that a refugee is whoever left the territory of a state as a cause of political events in that territory (see Kimminich 1962, 22). The definition reads: 'In the present resolutions the term "refugee" refers to any individual who, due political events that occurred in the territory of the state of his [*sic*] former habitual residence has left said territory voluntarily or other and remains outside of said territory and has not obtained a new nationality and does not enjoy diplomatic protection of any other state', (my translation). The original text in French reads: 'Dans les présentes Résolutions, le terme « réfugié » désigne tout individu qui, en raison d'événements politiques survenus sur le territoire de l'Etat dont il [*sic*] était ressortissant, a quitté volontairement ou non ce territoire ou en demeure éloigné, qui n'a acquis aucune nationalité nouvelle et ne jouit de la protection diplomatique d'aucun autre Etat'. (Institut du Droit International 1936).

would do so in a triangle with those three categories at its poles. There might be events that are almost exclusively triggered by either economic or environmental or political reasons. They would be mapped in their respective corner. Other events, where reasons are more mixed, would be mapped somewhere in the middle of the triangle. Even if we knew which of the reasons that triggered a migratory event were to be counted as political, it remains entirely arbitrary where, within the triangle, the line is to be drawn between those individuals whose reasons to migrate are mainly political and those whose reasons are not. For those on the fringes, even a small shift of the line between those who are and those who are not protected makes a big difference. There are no compelling reasons why the line should be drawn exactly where it is (see Crawley/Skleparis 2017, 82).⁹ The same is true if we were to establish other special protection statuses – for, say, 'climate refugees' (see, for example, Deen 2017). There would just be another line to be drawn and it would be even more difficult to find a convincing point on the spectrum at which to draw it.

In any case, such a map would suggest an objectivity that does not exist. It is impossible to explain why a political reason is not an environmental or economic reason or *vice versa*. The question of where to map migratory events within the triangle is highly dependent on the theory used to explain global inequalities in wealth, development, good governance, etc. If those who have to do the mapping (those in charge of making a decision) tend to explain global inequalities and vulnerabilities through a geographical hypothesis (in the sense of Acemoğlu/Robinson 2013, 48–56), they will tend to find environmental reasons dominant and at the source of poverty and conflict. If the decision-makers tend to rely on cultural theories, they will find few politics behind economic inequalities and can explain them with cultural differences. If, on the other hand, they lean towards institutional explanations, which doubt the importance of geographical or climatic effects on political and economic outcomes and dismiss the critical influence of cultural differences, then every driver of emigration has a causal link to political institutions. Political reasons, in this view, would always be identified as the ultimate trigger.

Is it possible to provide an environmental explanation for the civil war in Syria? There has been a debate about the contribution of a drought – driven by climate change – in the accelerated movements to cities that might have helped to trigger the upheaval that

⁹ This could be said of other lines that are drawn by legal norms – for example, that the voting age is reached exactly at age 18 (and not a few months earlier or later) and that driving under the influence of alcohol is a felony from 0.5 per mill upwards. There are two important differences, however. First, age limits are reached by anyone at a given time and alcohol limits can be influenced by the drinker. The arbitrariness of the line drawn is therefore of a passing nature and behaviour can be influenced in order to respect the line. The line is much less just a matter of fate than is the case of the determination of refugee status. Second, measuring whether these lines are crossed in individual cases (the subsumption) is trivial compared to the question of whether a given person falls within a specific definition of refugee status.

led to armed conflict. I am not concerned with the question of whether this explanation is empirically convincing (it seems not to be in this specific case; see Selby et al. 2017) but with the fact that it is conceivable in principle that environmental reasons contribute decisively to the outbreak of armed conflict. Depending on how much weight the decision-makers attribute to these aspects of the conflict, involuntary migrants would have to be mapped closer to the environmental corner of the triangle. However, then the question would occur as to why a drought was enough to displace a large number of people from the countryside to cities. Are the reasons behind such a lack of resilience not economic? Are the explanations for this economic situation not ultimately political?

It is futile to try to pin down the actual reason or a first link in the causal chain. The idea of a linear explanation is already too simplistic (see Boom 2018, 526). Therefore, such a triangular map is misleading in suggesting an objectivity regarding the reasons to migrate that is not there. Nevertheless, the map is helpful in stressing the problem that only gradual distinctions are possible.

3.2. Degrees of involuntariness

We can develop this map further into a three-dimensional space in which conditions of migration could be tentatively mapped: the motives for migration within the horizontal space of the two-dimensional triangle and the degree of (in)voluntariness on the vertical axis. The more involuntary a migratory event, the higher up it is placed on the vertical axis. We realise that migration law only allows for protection within a small part of the space thus mapped. It implies that the necessity to migrate can only build up around the political pole of the triangle. It is only around this corner that migration law provides room for special protection. People who are forced to leave a country for reasons that are perceived as either environmental or economic fall outside the space in which legal protection can be granted.

In sum, we face two major problems when seeking to provide legal protection for those the most in need: an over-reliance on political rather than on a multitude of reasons and a lack of objective criteria for determining which reasons can ultimately be traced back to political conditions or, more narrowly, to persecution.

How could the idea of treating access to migration as a good (and the control over this good as a property right) help to find remedies?

4. Remedies

The pre-Convention situation of discretionary political protection instead of legal protection is certainly not a solution for the current state of affairs. Such political protection cannot possibly replace the individual right of non-refoulement and the procedural rights linked to this guarantee (see Feller 2005, 28). This would expose refugees to the goodwill and the sympathy of governments, instead of being protected by rights.

4.1. Partial remedies

One partial remedy would be to stretch the notion of persecution (see Miller 2016, 79) – and thereby also the notion of political motives – to include divorced women in Pakistan, homosexuals from Jamaica or Uganda, Christian converts from Iran, Afghans fleeing blood feuds and Eritrean conscientious objectors etc. This has been done to some degree in European countries (see Kälin 2011, 28) but there is a limit to this path. Think of the people displaced by an earthquake, by an expanding desert or by a complete lack of means of sustenance. It is not that these reasons are not political – they are, in the sense that the shortfalls of political institutions are partly responsible for the vulnerability of these people – but it is beyond the possibilities of extensive interpretation to count these situations as persecution (see Boom 2018, 518; Carens 2013, 200).

Another partial remedy is to lower the cliff at the point in the spectrum where the line is drawn. This ensures that an ultimately arbitrary decision has only a limited effect – as has happened in recent years as the status of subsidiary protected people has been improved in many European countries, Canada, Australia and New Zealand (see McAdam 2014, 209). Within the EU this has been achieved mainly through the new qualification directive of 2011 which, in Chapter VII, approximates the rights for beneficiaries of refugee status and subsidiary protection with the exception of the duration of residence permits and access to social welfare (see ECRE 2013). However, the preponderance of political reasons remains in place and access to the good 'international mobility' or, more precisely, access to the good 'right to remain' is still allocated in a problematic manner.

Understanding this access as a good that needs to be allocated to either the receiving state (who can then discretionarily decide whether to admit somebody or not) or to the individual in question might offer a better remedy to the problem.

4.2. The basket of goods as an assessment tool

The key idea that flows from the understanding of international mobility as a good is the concept of a basket of goods. It conceives of would-be migrants as agents who try to compose a basket of goods that maximises the satisfaction of their preferences within the restrictions of their budget. If their budget is enlarged, they may put goods in their basket that are useful to them but not quite as useful as goods that they have put in their basket previously. If their budget is restricted, they will have to cut out goods from their basket, starting with the goods with the lowest relative value to them and moving on to increasingly more important goods as their budget is further restricted, just keeping in their basket what is the most important to them. The relevant question for the ethics of migration then turns out to be: up to which point would individual migrants keep the good 'control over their own international mobility' in their basket if their budget is further and further restricted? On what level of the pyramid of needs would they place it? Is it a nice-to-have good or a necessary-to-have good? The higher the relative value

they ascribe to the good 'control over their own migration', the better their claim to be included in a status of special protection. A series of conceptual difficulties around the normative question of whom to include in a status of special protection can be clarified with this approach.

4.3. Surrogates

In the legal and normative debate on the protection of refugees, a lot of arguments revolve – explicitly or implicitly – around the problem of surrogate goods for international mobility. International mobility is understood as a surrogate for other goods that are depicted as preferable to mobility, much like butter is to margarine: protection by the country of origin, development aid, disaster relief, international intervention into warring or failed states and protection in the region (see Lister 2016, 48). Once outside the country of origin, the right to return becomes a possible surrogate for the right to stay. If understood as entitlements that can be demanded from a state or the international community, all the above are conceivable surrogate goods for control over one's own migration. A first issue that the basket of goods helps to sort out, therefore, is the question of the availability of *surrogate goods* – and whether they are 'on offer' in any particular situation (Carens 2013, 202).

By emphasising the growing relative value of control over one's own international mobility as surrogate options become less available, the concept of the basket of goods lends support to theories that argue for the extension of special international protection to 'fleets of necessity' (Aleinikoff/Zamore 2018; see also Nathwani 2000, 368) – people who have no choice but to migrate in order to have their human rights protected (see Miller 2016, 83) – and to theories that underline the lack of protection by a country of origin (see Shacknové 1985, 277), be this in the guise of lacking diplomatic protection, statelessness or *de facto* statelessness (see Owen 2016, 747). Unlike theories that emphasise the *motive* for emigration (like persecution) or the motives of state and non-state agents who deprive people of surrogates for emigration (see Feller 2005, 28; Lister 2016), the basket of goods focuses on the relative value of the possibility to migrate, regardless of the reasons for the lack of alternatives.

Compared, for instance, to Miller's (2016) view, human rights, much like the element of persecution, do not play a special role other than that their violation typically impairs the availability of surrogate options for emigration. The key is a lack of alternatives to migration – independent of the responsibility of the country of origin. This lack of alternatives leads to a situation in which access to migration becomes not just a valuable but an indispensable good for the individuals concerned. Therefore, while this approach would not grant special quality to persecution as compared to other motives for migration, it still underlines the special need of protection for persecuted people because persecution is especially corrosive to the availability of surrogate goods to migration.

4.4. Enhancing the agency of involuntary migrants

Whether surrogate goods are on offer in a specific situation and whether they are conceived as acceptable surrogates are separate questions. The answering of the second question by a representative of a receiving state inevitably contains an element of paternalism. It implies that state agents without detailed knowledge of a given biography and of local circumstances have a better grasp of alternative solutions than does the migrant in question. The concept of a basket of goods moderates this paternalism by emphasising consumer sovereignty. It assumes that the individual, whose basket of goods is at stake, is best placed to judge the relative value and quality of international mobility compared to other goods. In the absence of specific indicators of impaired judgment by a given migrant, the receiving state would have to be very reluctant in imposing its own judgment over that of a migrant.

Like margarine can be a suboptimal surrogate for butter, butter can be a suboptimal surrogate for margarine, depending on the preferences of the individual concerned. The same is true for international mobility and possible surrogates. The relative value of these latter depends on two things: the alternative goods on offer *and* individual preferences. The basket of goods stresses the importance of taking information on and the preferences of alleged refugees into account when assessing their claims. To take individual preferences into account is not to say that this would automatically lead to a positive decision. The decision-maker within a receiving state has to ponder the question of whether an objectified third person would probably have taken a similar decision. The technique of an objectified, reasonable third person is often used by judges in very different contexts. In the context of migration law, it would serve as a thinking tool that forces decision-makers to put themselves in the shoes of the asylum-seeker. It thereby emphasises the freedom- and agency-enhancing effect of the control over one's own international mobility and thereby the agency of the most marginalised and dependent group of people within the larger group of migrants (see Aleinikoff/Zamore 2018, 42).

4.5. Temporal issues

Composing a basket of goods is done with a degree of foresight. It can be composed not only with the question in mind 'What do I need today?' but also 'What will I need tomorrow?' This then prompts the question 'What surrogates will be available tomorrow?' If potential refugees believe that it is possible that no surrogates for the control over international mobility will be available tomorrow – because they foresee their situation in a country of origin deteriorating with no practical remedy available – they would insist on the necessity of keeping control over their migration in their basket of goods today. Unlike theories that emphasise persecution, immediate threats to human rights or immediate necessity, the basket of goods does not require potential refugees to wait until their situation has deteriorated to a state of utmost vulnerability or victimhood or to a complete lack of choice. It would be sufficient for them to demonstrate that such

deterioration is the plausible scenario if emigration is not on offer today. The basket of commodity allows, therefore, the extension of special protection to migration as a legitimate form of adaptation, ahead of extreme deprivation, before emigration becomes the *only* conceivable remedy to their plight (see Twele 2016, 34). In a system in which access to a status of special protection remains a scarce good for which people have to queue up, the basket-of-goods approach would help to keep the queue in order. Those who are deprived of surrogates for migration in the immediate future would be at the front of the queue; those who will probably face this deprivation in the slightly more distant future would be further towards the back.

4.6. The choice of destination

If the control over a person's migration (to any given place) is an asset, it follows that the control over migration to any *specific* place is a partial aspect of that larger asset. If the good can be split and only one aspect of it can be put into or kept in a basket of goods, then control over migration to one specific destination is also a surrogate good for each alternative destination. The issue of which country should be responsible for the protection of a given migrant can then be approached from the question of which destination is of particular value to this given migrant. If this particular migrant had to renounce on the entry tickets to any country but one, which one would s/he have kept and how big is the difference in relative values between the most valuable and the second most valuable destination for a particular migrant? In cases where there is a large difference in relative value, asylum-seekers can then be identified as 'particularity claimants' (in the sense of Miller 2016, 77). This is not to imply that migrants, as soon as they fall within the scope of entitlement to special protection, should be free to choose where to go. It is just to suggest that their valuation of alternative destinations should have some weight in the allocation of responsibility for their protection (see Owen 2016, 746).

4.7. Re-bundle the bundles of rights

The concept of the basket of goods may help to rethink the structure of the bundle of rights that is allocated to whomever qualifies as a refugee. The bundle of rights of refugees, as it is currently structured, contains no right to enter a country although it does contain a (*de facto*) right to remain in the country or the area of a common asylum system. This absence of admission rights is responsible both for many tragic clandestine journeys that end much too often fatally and for the fact that so many people in dire need of protection have no practical means of seeking protection. Analysing the possibility to decide over a person's migration as a good allows arguments to develop on how the bundle of rights should be structured. In the case of refugees, there is consensus that the right to decide whether they may remain in a given country (non-refoulement) belongs in the refugees' bundle of rights (and not in the bundle of the state or any third agent). If this holds true, it is then difficult to refute that the right to enter a country is

a precondition for the practical use of the right to remain. In cases where the right to remain has a high value even before being present in that country and making country-specific investments, it is therefore unconvincing that the right to enter is not in the same bundle of rights as the right to remain. This is as if the right to cultivate the land and the right to walk on the same land would be dispersed into two different bundles of rights. It significantly lowers the value of both sticks within their respective bundles (see Friedman 2000, 113).

5. Conclusion

The concept of a basket of goods does not take away gradualism and therefore the need to draw a line somewhere in a continuum – a process that is ultimately arbitrary (see Nathwani 2000, 367). However, it would be just *one* line that we would have to draw, between voluntarily and involuntarily, between control over ones' own migration as a basic good and control over ones' own migration as a complementary good. The question that decision-makers, in individual cases, would have to answer would be just one: 'If I were in the shoes of this applicant, would the control over my own migration be an indispensable or a complementary good to me?' This allows us to sidestep the impossible task of distinguishing political or environmental reasons for migrating from economic reasons, the impossible task of distinguishing prosecution from other forms of political reason for migration or the impossible task of identifying the reason that ultimately triggered migration, etc. It reduces the number of fictitious bright lines to just one. What it can accomplish is all that we can hope to achieve in the normative debate on involuntary migration. It can order the queue in a meaningful way: from those who rely the most heavily on the control over their own migration as a basic good to those for whom migration is still important but not entirely without surrogates (see Lister 2013, 653). The question of how exactly to define refugeehood and where to draw the line between two allegedly different groups loses in importance. Instead, the more relevant question of how the circle of those who are included in a status of special protection can be gradually enlarged moves to the fore.

A refugee status thus designed could be combined with a status of subsidiary protection that is just marginally less entrenched than the refugee status. Whoever is found to value the good 'control over ones' own migration' just marginally less than the beneficiaries of refugee status would benefit from this subsidiary status. Such an approach may eventually be combined with migration policies that recognise the freedom- and agency-enhancing effect of control over ones' own migration for *all* potential migrants, no matter what their reasons for migrating and no matter what the degree of voluntariness of their movements. These policies would seek ways to gradually transfer control to the individuals concerned. In sum, it would be a migration politics that is successful in identifying those most in need of international protection and granting them a right to protection without falling into the trap of searching for qualitative differences that are not there.

References

- Acemoğlu, Daron/Robinson, James A 2013: *Why Nations Fail. The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*, London.
- Aleinikoff, T. Alexander/Zamore, Leah 2018: *The Arc of Protection. Toward a New International Refugee Regime*, New York.
- Bast, Jürgen 2020: 'Zur Territorialität des Migrationsrechts', in Frederik von Harbou and Jekaterina Markow (eds): *Philosophie des Migrationsrechts*, Tübingen, 17–38.
- Boom, Christopher D 2018: 'Beyond Persecution. A Moral Defence of Expanding Refugee Status', *International Journal of Refugee Law*, vol. 30, no. 3, 512–531.
- Carens, Joseph H 2013: *The Ethics of Immigration*, Oxford.
- Crawley, Heaven/Skleparis, Dimitris 2017: 'Refugees, Migrants, Neither, Both. Categorical Fetishism and the Politics of Bounding in Europe's "Migration Crisis"', *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 44, no. 1, 48–64.
- Deen, Thalif 2017: 'Should Environmental Refugees be Granted Asylum Status?', *Inter Press Service News Agency*, 29 November. Retrieved 18 October 2020 from http://www.ipsnews.net/2017/11/should-environmental-refugees-be-granted-asylum-status/?utm_source=rss&utm_medium=rss&utm_campaign=should-environmental-refugees-be-granted-asylum-status.
- ECRE 2013: 'ECRE Information Note on the Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011'. Retrieved 18 October 2020 from <https://www.refworld.org/docid/551922ae4.html>.
- Ellermann, Antje 2008: 'The Limits of Unilateral Migration Control. Deportation and Inter-state Cooperation', *Government and Opposition*, vol. 43, no. 2, 168–189.
- Feller, Erika 2005: 'Refugees Are Not Migrants', *Refugee Survey Quarterly*, vol. 24, no. 4, 27–35.
- Friedman, David D 2000: *Law's Order. What Economics Has to Do with Law and Why It Matters*, Princeton.
- Gammeltoft-Hansen, Thomas/Hathaway, James C 2015: 'Non-Refoulement in a World of Cooperative Deterrence', *Columbia Review of Transnational Law*, vol. 53, no. 2, 235–284.
- Gibney, Matthew J 2018: 'The Ethics of Refugees', *Philosophy Compass*, vol. 13, no. 10, 1–9.
- Harris, David J/ O'Boyle, Michael/Bates, Ed/Buckley Carla, M 2018: *Law of the European Convention on Human Rights*, Oxford.
- Honsell, Heinrich/Mayer-Maly, Theo 2017: *Rechtswissenschaft. Die Grundlagen des Rechts*. 7th ed. Bern, Baden-Baden, Vienna.
- Institut du Droit International 1936: *Statut juridique des apatrides et des réfugiés*. Retrieved 18 October 2020 from http://www.idi-iil.org/app/uploads/2017/06/1936_bru_x_02_fr.pdf.
- Kälin, Walter 2011: 'Wer verdient Schutz? Der Flüchtlingsbegriff im Lichte aktueller Herausforderungen', *Asyl*, vol. 11, no. 26, 27–32.

- Kälin, Walter/Caroni, Martina/Heim, Lukas 2011: 'Article 33, Para. 1, 1951 Convention', in Andreas Zimmermann (ed): *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and Its 1967 Protocol. A Commentary*, Oxford, New York, 1327–1396.
- Kimminich, Otto 1962: *Der Internationale Rechtsstatus des Flüchtlings*, Munich.
- Lister, Matthew 2013: 'Who are Refugees?', *Law and Philosophy*, vol. 32, no. 5, 645–671.
- Lister, Matthew 2016: 'The Place of Persecution and Non-State Action in Refugee Protection', in: Alex Sager (ed): *The Ethics and Politics of Immigration. Core Issues and Emerging Trends*, Lanham, 45–60.
- McAdam, Jane 2014: 'Human Rights and Forced Migration', in Elena Fiddian-Qasmiyeh, Gil Loescher, Katy Long and Nando Sigona (eds): *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*, Oxford, 203–214.
- Miller, David 2016: *Strangers in our Midst. The Political Philosophy of Immigration*, Cambridge, Mass.
- Nathwani, Niraj 2000: 'The Purpose of Asylum', *International Journal of Refugee Law*, vol. 12, no. 3, 354–379.
- Nowak, Manfred/McArthur, Elizabeth 2008: *The United Nations Convention against Torture. A Commentary*, Oxford.
- Ott, Konrad 2016: *Zuwanderung und Moral*, Stuttgart.
- Owen, David 2016: 'Refugees, Economic Migrants and Weak Cosmopolitanism', *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, vol. 20, no. 6, 745–754.
- Piguet, Etienne 2013: *L'immigration en Suisse. Soixante ans d'Entrouverture*, 3rd ed, Lausanne.
- Posner, Richard A 2011: *Economic Analysis of Law*, 8th ed, New York.
- Ramji-Nogales, Jaya 2017: 'Moving Beyond the Refugee Law Paradigm', *American Journal of International Law*, vol. 111, no. 1, 8–12.
- Scheel, Stephan/Ratfisch, Philipp 2013: 'Refugee Protection Meets Migration Management. UNHCR as a Global Police of Populations', *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 40, no. 6, 924–941.
- Schlegel, Stefan 2017: *Der Entscheid über Migration als Verfügungsrecht. Eine Anwendung der Ökonomischen Analyse des Rechts auf das Migrationsrecht am Beispiel der Schweiz*, Tübingen.
- Schlegel, Stefan 2018: 'A Bundle of Bundles of Rights – International Treaties Regarding Migration in the Light of the Theory of Property Rights', *Utrecht Journal of International and European Law*, vol. 34, no. 2, 111–129.
- Schuster, Liza 2016: 'Unmixing Migrants and Refugees', in Anna Triandafyllidou, (ed): *Routledge Handbook of Immigration and Refugee Studies*, New York, 297–303.
- Selby, Jan/Dahi, Omar, S/Fröhlich, Christiane/Hulme, Mike 2017: 'Climate Change and the Syrian Civil War Revisited', *Political Geography*, vol. 60, 232–244.
- Shachar, Ayelet 2009: *The Birthright Lottery. Citizenship and Global Inequality*, Cambridge, Mass.

- Shacknove, Andrew E 1985: 'Who Is A Refugee?', *Ethics*, vol. 95, no. 2, 274–284.
- Twele, Marcel 2016: 'Von Menschenrechten und Hilfspflichten', in Thomas Grundmann and Achim Stephan, (eds): *Welche und wie viele Flüchtlinge sollen wir aufnehmen?* Stuttgart, 30–44.
- Yaron, Lee 2018: 'Israel Admits: Plan to Relocate Asylum Seekers Has Collapsed, No Way to Forcibly Deport Africans', *Haaretz*, 24 April. Retrieved 18 October 2020 from <https://www.haaretz.com/israel-news/israel-admits-no-way-we-can-forcefully-deport-african-asylum-seekers-1.6028435>.

Politische und zivilgesellschaftliche Reaktionen auf die Flüchtlingskrise

Ivan Josipovic und Ursula Reeger¹
**Die Auswirkungen der „Flüchtlingskrise“ des Jahres 2015 in
 Österreich: Politische Reaktionen und Einschätzungen von
 ExpertInnen aus der Praxis**

1. Einleitung

Im Zuge der sogenannten Flüchtlingskrise des Jahres 2015 nahm Österreich eine beachtliche Anzahl von Asylsuchenden auf, vorwiegend aus dem Nahen Osten und aus Afghanistan. Alleine im genannten Jahr wurden mehr als 88.000 Anträge auf Asyl gestellt. Diese Zuwanderungswelle beeinflusste den politischen Alltag nachhaltig, und das trotz einer historisch gewachsenen Tradition als Einwanderungsland. Angefangen von der Arbeitsmigration der „Gastarbeiter“-Ära der 1960er-Jahre über die Fluchtzuwanderung aus ehemals kommunistischen Staaten bis hin zur EU-Binnenmigration seit Österreichs EU-Beitritt im Jahr 1995: Phasen einer verstärkten Zuwanderung sind keine Neuheit im Österreich der Zweiten Republik, doch die Entwicklungen ab dem Sommer 2015 hatten enorme Auswirkungen auf die politische Landschaft und hallen sowohl im parteipolitischen Diskurs als auch in der Gesetzgebung bis zum heutigen Tag nach. Die Aufnahme und Integration von Geflüchteten, aber auch von anderen Gruppen von MigrantInnen bleibt ein stark politisiertes Thema. Die Ergebnisse einer Umfrage am Tag der Nationalratswahl im Jahr 2017 zeigen, dass „Asyl und Integration“ bei den WählerInnen der drei größten Parteien (ÖVP, SPÖ, FPÖ) das am häufigsten diskutierte Thema war. 58 % der Befragten gaben an, während des Wahlkampfes über diese Themen gesprochen zu haben (SORA/ISA 2017). Es folgten die Themen „Sozialleistungen“ mit 49 % und „Sicherheit“ mit 40 %. Beide Bereiche sind diskursiv an Migration und Integration gekoppelt. Erst zum Zeitpunkt der vorgezogenen Nationalratswahl 2019 zeigt sich ein deutliches Abflauen des Themas Zuwanderung – im Rahmen der Wahltagsbefragung rangiert es mit 23 % nur mehr auf Platz fünf der am häufigsten diskutierten Themen aller Befragten (SORA/ISA 2019).

Woraus speist sich das vielfach konstatierte Krisenmoment der Flüchtlingsbewegungen von 2015 und 2016? Dieser Beitrag versucht über bloße Flüchtlingszahlen in Österreich und der EU hinauszublicken und politische Faktoren für die öffentliche Wahrnehmung von „Krise“ zu identifizieren. Was konstituiert eine solche Situation der Dis-

¹ *Ivan Josipovic* ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Stadt- und Regionalforschung der Österreichischen Akademie der Wissenschaften. Seine Forschungsschwerpunkte sind: Migration, Asyl, und politische Steuerung im Mehrebenensystem.

Ursula Reeger ist Senior Researcher am Institut für Stadt- und Regionalforschung der Österreichischen Akademie der Wissenschaften. Ihre Forschungsschwerpunkte sind: Migration und Stadtentwicklung, Governance von Integration, Selbstständigkeit von MigrantInnen und Einstellungen zu Migration und Integration.

kontinuität, in der gesellschaftliche und politische Konflikte über bestehende Strukturen und Maßnahmen entbrennen (Alink/Boin/T'Hart 2011, 289)? Um diesem übergeordneten Erkenntnisinteresse nachzugehen, werfen wir ein Schlaglicht auf zwei Aspekte, die mit der Input-Seite politischer Problembearbeitung verbunden sind, und zwei Aspekte, die an die Output-Seite gekoppelt sind. Auf der Input-Seite fragen wir zum einen, wie politische Parteien als intermediäre Akteure zwischen BürgerInnen und EntscheidungsträgerInnen Zuwanderung als Problem aufgreifen und mitkonstruieren. Zum anderen interessieren wir uns für Kompetenzstreitigkeiten zwischen verschiedenen Regierungsebenen. Auf der Output-Seite fragen wir erstens danach, welchen Beschränkungen das Handeln der österreichischen Regierung in einem grundrechtssensiblen Bereich wie Asyl unterworfen ist, sofern es sich an liberal-demokratische Grundsätze hält. Zum zweiten werfen wir mithilfe von ExpertInnen einen Blick auf die Implikationen der neu implementierten Maßnahmen.

Im folgenden Schritt (Abschnitt 2) werden demografische Veränderungen im Zusammenhang mit der jüngsten Zuwanderung von Geflüchteten nach Österreich erläutert. Ausgehend von der Annahme, wonach sich die Krise aus einem zweiseitigen Prozess konstituiert, werden anschließend zuerst die Auswirkungen der aktuellen Zuwanderung auf die politische Landschaft diskutiert (Abschnitt 3) und danach wird auf die politischen Reformen in den Bereichen Migration und Integration eingegangen (Abschnitt 4). Die Ankunft von Geflüchteten im Jahr 2015 hat einerseits politische Strukturen infrage gestellt und einen starken Einfluss auf die Parteipolitik ausgeübt, andererseits hat die Politik mit gesetzlichen Reformen reagiert, welche künftige gesellschaftliche Entwicklungen prägen werden. Diese Betrachtungen auf der Makroebene ergänzen wir durch Einschätzungen von ExpertInnen, die in den Bereichen Migrationssteuerung, Flüchtlingsschutz und Integration tätig sind.

In Bezug auf die politische Dynamik und die umfangreichen Gesetzesreformen stützen wir uns auf eine Sekundärdatenanalyse zu Einwanderung und Asyl in Österreich im Zeitraum von 2011 bis 2017, die im Rahmen des Forschungsprojekts RESPOND² durchgeführt wurde (Josipovic/Reeger 2018). Was die Einschätzungen von ExpertInnen betrifft, basieren unsere Ausführungen auf leitfadengestützten Interviews mit insgesamt zehn Personen, die in Wien, in ländlichen Regionen Oberösterreichs und auf der Bundesebene tätig sind und ebenfalls im Rahmen von RESPOND befragt wurden. Wir versuchen, Einschätzungen, die sich aus der täglichen Praxis der Beteiligten ergeben, in den Vordergrund zu stellen und verschiedene Elemente bundespolitischer Reformen zu diskutieren. Bei den ExpertInnen handelt es sich um Personen, die eine Übersicht über den jeweiligen

² RESPOND („Multilevel Governance of Mass Migration in Europe and Beyond“) wird im Rahmen von Horizon 2020 von der EU gefördert. Details finden sich unter <https://www.respondmigration.com/>.

politischen und organisatorischen Kontext haben. Vier unserer GesprächspartnerInnen arbeiten bei NGOs, die im Bereich des Flüchtlingsschutzes und der Grundversorgung tätig sind, eine arbeitet in der kommunalen Verwaltung, eine ist politisch auf Landesebene tätig, zwei sind ExpertInnen auf dem Gebiet des Monitorings von rechtlichen Änderungen im Bereich Asyl und Integration und eine Person ist an der Evaluation und Bereitstellung von Expertisen im Bereich des Grenzmanagements beteiligt. Wir konzentrieren uns auf die Art und Weise, wie diese heterogene Gruppe von ExpertInnen aktuelle politische Ansätze auf der Bundesebene interpretiert und bewertet.

2. Die „Flüchtlingskrise“ in Zahlen

Auf den ersten Blick erscheint die Zahl der im Jahr 2015 angekommenen Geflüchteten tatsächlich bemerkenswert, im Verhältnis zum Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund, insbesondere jener aus dem ehemaligen Jugoslawien und der Türkei, jedoch vergleichsweise bescheiden. Tabelle 1 zeigt die österreichische Bevölkerung nach Geburtsregionen und -ländern für 2011 und 2017. Zunächst ist hervorzuheben, dass die Zahl von EU-BürgerInnen einerseits und die Zahl von Drittstaatsangehörigen andererseits von vergleichbarer Größe sind. Der Anteil von EU-BürgerInnen an der Gesamtbevölkerung vergrößerte sich seit 2011 in ungefähr demselben Ausmaß wie jener von Drittstaatsangehörigen. Zweitens zeigt sich, dass unter allen Drittstaatsangehörigen Personen aus Bosnien und Herzegowina, Serbien und der Türkei – großteils Eingewanderte der „Gastarbeiter“-Ära und der Balkankriege sowie deren Nachkommen – weiterhin die bei Weitem größten Gruppen darstellen. Um jene Gruppen zu identifizieren, die im Zuge der jüngsten Fluchtzwanderung eine so breite politische und mediale Aufmerksamkeit erhalten haben, ist ein Blick auf den Anteil von Menschen aus Asien instruktiv, und hier insbesondere jene aus Afghanistan, Irak und Syrien. Diese Zahlen repräsentieren weitgehend die Gruppe jener Menschen, die in den vergangenen Jahren über das Asylsystem oder entsprechende Familienzusammenführungen nach Österreich zugewandert sind. Gegenwärtig erscheint der Anteil mit rund 1,2 % an der Gesamtbevölkerung durchaus bewältigbar. Woher kommt also das Krisengefühl?

Was der Wahrnehmung des Phänomens als Krise zweifelsohne zuträglich war, ist der rasante Anstieg der letztgenannten Zuwanderungsgruppen innerhalb sehr kurzer Zeit. So stieg beispielsweise die Zahl der in Afghanistan geborenen Personen in sechs Jahren um 430 %, jener von SyrerInnen um 1.265 %, was freilich relativ zu sehen ist in Anbetracht der geringen Ausgangszahlen. Doch abseits solcher Zahlenspiele gibt es mindestens zwei politische Kontextfaktoren, die von entscheidender Bedeutung sind, um die Auswirkungen der jüngsten Fluchtzwanderung auf politische Akteure und Strukturen zu verstehen. Zum einen geht es um die Thematisierung bestimmter Globalisierungsphänomene in der Parteipolitik und zum anderen um Konflikte über Steuerungskompetenzen in einem Mehrebenen-Regierungssystem.

Tabelle 1: Bevölkerung in Österreich nach dem Geburtsland, 2011 und 2017

	2011	2011*		2017	2017*		Veränderung
	Abs.	In %		Abs.	In %		in %
Bevölkerung insg.	8.375.164	100,0		8.772.865	100,0		4,7
Österreich	7.080.458	84,5		7.116.599	81,1		0,5
Ausland	1.294.706	15,5		1.656.266	18,9		27,9
EU und EFTA	585.276	7,0		755.824	8,6		29,1
Drittstaaten	709.430	8,5	100,0	900.442	10,3	100,0	26,9
Europa, darunter:	528.856	6,3	74,5	577.595	6,6	64,1	9,2
Bosnien und Herzegowina	149.679	1,8	21,1	164.291	1,9	18,2	9,8
Kosovo	27.135	0,3	3,8	31.809	0,4	3,5	17,2
Mazedonien	21.134	0,3	3,0	25.117	0,3	2,8	18,8
Russische Föderation	26.432	0,3	3,7	33.851	0,4	3,8	28,1
Serbien	130.931	1,6	18,5	139.137	1,6	15,5	6,3
Türkei	158.535	1,9	22,3	160.371	1,8	17,8	1,2
Afrika	40.090	0,5	5,7	53.961	0,6	6,0	34,6
Asien, darunter:	107.684	1,3	15,2	222.297	2,5	24,7	106,4
Afghanistan	8.428	0,1	1,2	44.684	0,5	5,0	430,2
Irak	4.870	0,1	0,7	16.197	0,2	1,8	232,6
Syrien	3.046	0,0	0,4	41.588	0,5	4,6	1265,3
Amerika	29.783	0,4	4,2	36.233	0,4	4,0	21,7
Andere, unbekannt	3.017	0,0	0,4	10.356	0,1	1,2	243,3

Quelle: Statistik Austria, Bevölkerungsregister; eigene Berechnung. *Anmerkung: Bei den Prozentangaben zeigt jeweils die erste Spalte den Prozentanteil der Gesamtbevölkerung, die zweite den Prozentanteil der in Österreich ansässigen Bevölkerung aus Drittstaaten.

3. Jenseits bloßer Zahlen: Zuwanderung beeinflusst die Politik

Ab der Mitte des Jahres 2015 erreichten Menschen in großen Gruppen entweder zu Fuß oder mit Zügen und Bussen über Ungarn und Slowenien das österreichische Bundesgebiet. Das öffentlich vermittelte und mediatisierte Bild von Geflüchteten stand dabei in einem scharfen Kontrast zu vorherrschenden Vorstellungen von ihnen als passiven Akteuren (vgl. Krause 2016), die sich ohne die Fähigkeit zu aktivem Handeln und meist völlig unsichtbar über Grenzen hinwegbewegen. Diese Ausnahmesituation war nun mit einem langfristigen parteipolitischen Trend erhöhter politischer Aufmerksamkeit für bestimmte grenzüberschreitende Phänomene gekoppelt. Hooghe und Marks (2017) sowie Strijbis, Helmer und De Wilde (2018) bezeichnen dies auch als *globalization cleavage* oder auf Deutsch: Globalisierungskonfliktlinie. Dieser Begriff adressiert dauerhafte politische Konflikte über soziale, politische und wirtschaftliche Prozesse, die nationalstaatliche Grenzen erodieren. Zuwanderung über das Asylsystem bedient eine solche Konfliktlinie auf zweierlei Weisen: Hier fällt die Wahrnehmung eines Kontrollverlustes über staatliche

Grenzen mit einer vollzogenen Abgabe von Souveränität an inter- und supranationale Entitäten zusammen. Die Entwicklungen ab 2015, als Menschen auf der Suche nach Asyl und einem sichereren Leben entgegen den europäischen Dublin-Bestimmungen auf sichtbare Weise Grenzen überschritten, führten zu einer starken Politisierung des Themas und initiierten einen Wandel innerhalb politischer Strukturen und wichtiger kollektiver Akteure wie der politischen Parteien.

3.1. Übernahme des Themas durch politische Parteien

Die Krise Ende 2015 / Anfang 2016 erscheint als eine *critical juncture*, also eine wegweisende Phase für politische Parteien (Hooghe/Marks 2017, 18), die dazu führte, dass die Themen Migration und EU-Integration als dauerhafte Konflikte sowohl für Regierungs- als auch für Oppositionsparteien an Relevanz gewannen. Der Begriff der *critical juncture* beschreibt „Situationen der Unsicherheit, in denen Entscheidungen wichtiger Akteure kausal ausschlaggebend sind für die Wahl eines bestimmten Pfades der institutionellen Entwicklung gegenüber anderen möglichen Pfaden“ (Capoccia 2016).³

Dies gilt wohl am offenkundigsten für die Transformation der Österreichischen Volkspartei (ÖVP). In der programmatischen Profilierung der Partei verschob sich der traditionelle Vorrang wirtschaftspolitischer Belange unter dem aktuellen Bundeskanzler Sebastian Kurz zugunsten von dessen politischer Vision mit dem Themenschwerpunkt „Ordnung und Sicherheit“ im Bereich der Zuwanderung. Wie Bodlos und Plescia (2018) zeigten, erwähnte die ÖVP während des Wahlkampfes 2017 das Thema Migration in mehr Pressemitteilungen als je zuvor. Während der Anteil dieses Themas zwischen 1999 und 2013 durchschnittlich 1,6 % betrug, erreichte er 2017 seinen Höchststand von 7,6 % (Bodlos/Plescia 2018, 1357). Dabei übernahm die ÖVP einen Großteil der Positionen der Freiheitlichen Partei Österreichs (FPÖ) in Bezug auf Einwanderung und Integration (Bodlos/Plescia 2018, 1357). Zusammen mit einer parteiinternen Umstrukturierung und einer neuen politischen Außenkommunikation steigerte die ÖVP ihre Zustimmungsraten auch über den Eintritt in die neue ÖVP-FPÖ-Regierungskoalition hinaus. Dieser Erfolg gipfelte bis dato im Wahlsieg 2019. Bei der vorgezogenen Nationalratswahl erhielt die ÖVP 37,5 % (SORA/ISA 2019).

Für die Sozialdemokraten (SPÖ) und die Grünen erwies sich die Einwanderungsfrage als zutiefst spaltend. Bei der Nationalratswahl 2017 blieb die SPÖ bei einem Allzeittief von 26,9 % relativ konstant, während die Grünen nach 31 Jahren mit nur 3,8 % aus dem Nationalrat ausschieden. Bei der SPÖ führte das Thema Einwanderung zu einer verstärkten öffentlichen Debatte über eine interne ideologische Spaltung. Einerseits, so wurde argumentiert, gebe es einen inneren rechten Flügel, vertreten durch Persönlichkeiten wie z. B. den ehemaligen Verteidigungsminister Hans Peter Doskozil, der als Landeshauptmann des Burgenlands eine Koalition mit der FPÖ eingegangen war. Andererseits wurde

³ Übersetzung der AutorInnen dieses Beitrags.

im Umfeld des Altkanzlers Christian Kern oft ein liberaler oder gesellschaftspolitisch progressiver Flügel identifiziert. Bei den Grünen spaltete sich das langjährige Mitglied Peter Pilz ab und gründete eine eigene Partei (Liste Jetzt), die sich gerade durch eine Problematisierung des politischen Islams von den Grünen zu differenzieren suchte.

Die rechtspopulistische FPÖ, die seit den späten 1980ern meistens die Themenführerschaft zu Einwanderungsfragen hatte, milderte ihre diesbezügliche Rhetorik bei der Nationalratswahl 2017. Während dies bisweilen in Kontrast zu den parteiinternen Strukturen stand (Mitglieder schlagender Burschenschaften sorgten bei Landtagswahlen für mediale Aufmerksamkeit), erweiterte die Partei ihr thematisches Spektrum mit der Schaffung eines neuen Wirtschaftsprogramms und vermied weitgehend kontroverse Kommentare während des Wahlkampfes (Bodlos/Plescia 2018). Die FPÖ, die über Jahrzehnte den gesamten politischen Diskurs zu Migration nach rechts verschoben hatte (Wodak 2018), profitierte nochmals von der „Flüchtlingskrise“ und erreichte bei der Nationalratswahl 2017 26 %.

Die Wahl 2017 entwickelte sich über weite Strecken zu einem Deutungskampf über migrationspolitische Entwicklungen seit 2015 – als Gewinner gingen konservative und rechte Kräfte hervor. Die daraus resultierende Umgestaltung der Bundesregierung unter ÖVP und FPÖ mündete in einen neuen Zyklus der Einwanderungs- und Integrationspolitik. Ehe aber die konkreten Resultate dieser Politik näher beleuchtet werden, soll im Folgenden zunächst noch eine weitere Dimension der Wirkungsrichtung zwischen Migrationsdynamiken und Politik erläutert werden, nämlich jene der politischen Kompetenzen zur Migrationssteuerung.

3.2. Konflikte zwischen Regierungsebenen

Die andauernde Ankunft von größeren und kleineren Gruppen von Geflüchteten an Österreichs Grenzen hatte spätestens ab Mitte 2015 mindestens drei unmittelbare Konflikte zwischen verschiedenen Regierungsebenen zur Folge. Bei den ersten beiden ging es um Fragen des nationalstaatlichen Handlungsspielraums im Rahmen von EU-Vorgaben, beim dritten um Kompetenzfragen zwischen Bund und Ländern. Im September 2015 führte Österreich wieder systematische Grenzkontrollen an den Grenzübergängen zu Slowenien und Ungarn ein und forderte damit ein Stück nationalstaatlicher Souveränität zurück. Bedenken politischer BeobachterInnen, wonach das Schengen-System in den kommenden Jahren gefährdet sein könnte, bewahrheiten sich zumindest mit Stand Anfang 2019. Gemeinsam mit Deutschland und Dänemark wandte sich Österreich zuletzt im Oktober 2018 an die Europäische Kommission mit der Forderung nach einer weiteren Periode von Schengen-Ausnahmebestimmungen, die systematische Kontrollen an den Grenzübergängen in Spielfeld und Nickelsdorf erlauben. Im selben Monat wurde infolge einer parlamentarischen Anfrage durch Abgeordnete der Opposition im Nationalrat auf den unverhältnismäßigen Ressourcenverbrauch zum Auffinden irregulärer MigrantInnen in Grenzgebieten hingewiesen. Bei einem Assistenzeinsatz des Bundesheeres kamen

2018 demnach 490 SoldatInnen im Burgenland zum Einsatz und griffen 62 Personen auf, 120 zusätzliche Kräfte in Kärnten griffen 64 Personen auf und in der Steiermark konnten 158 SoldatInnen 10 irreguläre MigrantInnen fassen. Während EU-Kommissar Dimitris Avramopoulos wiederholt auf die Rückkehr zum „normalen Schengen-System“ drängte, argumentierte Innenminister Herbert Kickl im April 2019 weiterhin, dass die „hohe[n] Zahlen von Aufgriffen illegal eingereister bzw. aufhältiger Personen“ Kontrollen an Übergängen zu Slowenien und Ungarn erforderlich machen (Schreiber/Möchel 2019).

Ein weiterer Konflikt entwickelte sich in Folge des EU-Beschlusses zum Relocation-Programm von 120.000 AsylwerberInnen. Als Zielland nutzte Österreich in instrumentell rationaler Manier anfangs die europäische Ebene, um angesichts des starken innenpolitischen Drucks ein Quotensystem zu fordern (Niemann/Zaun 2018). Trotz ihres anfänglichen Engagements für das Relocation-Programm vollzog die österreichische Regierung später aber einen politischen Schwenk und berief sich auf die eigene Position als eine der Top-Asyldestinationen in der EU, gerade um eben keine weiteren AsylwerberInnen aus Griechenland und Italien aufnehmen zu müssen. Nach der Gewährung einer Frist für Österreich bis März 2017 wandte sich der österreichische Bundeskanzler in einem offenen Brief an die EU-Kommission und argumentierte, dass Österreichs Beteiligung an diesem Programm angesichts der hohen Belastung aus den Jahren 2015/2016 nicht gerechtfertigt sei. Von den ursprünglich vereinbarten 1.953 Personen wurden tatsächlich 49 im Jahr 2017 und weitere 29 Anfang des Jahres 2018 aufgenommen.

Ein dritter Konflikt, der unmittelbar mit der Krise zusammenhing, war innerstaatlicher Natur, nämlich jener um die Verteilung von AsylwerberInnen innerhalb des Bundesgebietes. Die Aufnahme von AsylwerberInnen wurde seit 2004 zwischen dem Bund und den Ländern über die Grundversorgungsvereinbarung 15a B-VG geregelt. Demnach verpflichten sich die Länder, AsylwerberInnen nach einer von der Bevölkerungszahl abhängigen Quote aufzunehmen. Im Jahr 2015 waren einige Bundesländer und Gemeinden nicht bereit, Wohnraum zur Verfügung zu stellen, oder sie stießen auf Widerstand in der Öffentlichkeit. Daraus entwickelte sich ein offener Konflikt mit der Bundesregierung, der zur Verabschiedung eines Verfassungsgesetzes führte. Das sogenannte Durchgriffsrecht erlaubt dem Bund, eigene Unterkünfte in bundeseigenen Immobilien zu betreiben (Müller/Rosenberger 2017, 119).

4. Politik beeinflusst Migration

Die erhöhte Fluchtzuwanderung des Jahres 2015 führte nicht nur zu Krisenerscheinungen bei politischen Akteuren und in etablierten Strukturen. Ebenso erweist sich die politische Gestaltung künftiger Zuwanderung und Integration als durch tiefe Widersprüche geprägt. Rosenberger (2018) spricht mit Verweis auf Hampshire (2013) vom Dilemma zwischen „repräsentativer Politik“ und „liberalen Rechten“. Demnach sind liberale Demokratien zwischen zwei gegensätzlichen Grundüberlegungen hin- und hergerissen. Zum einen existiert ein „rechtsbasierter“ (Rosenberger 2018, 3) Grundgedanke, der weitgehend auf

verfassungsmäßig gewährleisteten Grundrechten, internationalen Verträgen sowie dem Primär- und Sekundärrecht der EU fußt. Zum zweiten ist die Rede von einem „mehrheitsbasierten“ Grundgedanken, der sich aus dem Anspruch elektoraler Demokratien ergibt, die Präferenzen der Mehrheitsbevölkerung politisch zu artikulieren (Rosenberger 2018, 3). Während die Gewährung von Asyl also unter dem Elektorat aus diversen Gründen auf mehr oder weniger Zustimmung stoßen mag, ist das Regierungshandeln liberal-demokratischer Staaten qua Selbstdefinition durch bestimmte universelle Grundrechte und durch Verpflichtungen auf internationaler Ebene eingeschränkt.

4.1. Einwanderungspolitik: Restriktionen im Asylverfahren und der internen Bewegungsfreiheit

Fragmentierte Kompetenzen im Bereich Asyl sowie die konkurrierenden Imperative des Universalismus (Grundrechte für alle) und des Partikularismus (restriktive Abschottung gegenüber Nicht-BürgerInnen) spiegeln sich in der Gesetzgebung wider. Dem nationalen Gesetzgeber sind die Hände in Bezug auf das materielle Asylrecht, also die inhaltlichen Bedingungen für die Qualifikation zu internationalem Schutz, weitestgehend gebunden. Deswegen zielten rechtliche Novellen der vergangenen Jahre vor allem auf verfahrensrechtliche Aspekte ab.

In dieser Hinsicht wurde seitens der Bundesregierung wiederholt eine Effizienzsteigerung durch die Verkürzung von Beschwerdefristen und durch Einschnitte in Verfahrensgarantien argumentiert. Während die Fristen für Entscheidungen durch das Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (BFA) von 6 auf 15 Monate und jene der ersten Berufungsinstanz, dem Bundesverwaltungsgericht (BVwG), von 6 auf 12 Monate vorübergehend verlängert wurden, versuchte die Regierung mehrmals, die Beschwerdefristen für betroffene Individuen gegen Entscheidungen der Bundesbehörde zu verkürzen. Sowohl die Bestimmung einer allgemeinen Verkürzung der Frist für Beschwerden von vier auf zwei Wochen als auch eine nachfolgende Regelung, die speziell auf Fälle abzielte, wo die Entscheidung mit einer aufenthaltsbeendenden Maßnahme verbunden ist, wurden vom Verfassungsgerichtshof (VfGH) für ungültig erklärt. Der VfGH wandte sich gegen das Argument der Effizienzsteigerung, indem er die Bedeutung von Beschwerden für den Einzelfall hervorhob. Deswegen sei eine Verkürzung der Verfahren nur dann angebracht, wenn diese mit „organisations- und verfahrensrechtlichen Maßnahmen“ einhergeht, die den verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechtsschutz der betroffenen Person sicherstellen (VfGH 2017). Dies hinderte die von ÖVP und FPÖ geführte Regierung jedoch nicht daran, 2018 erneut zweiwöchige Beschwerdefristen in bestimmten Fällen negativer Entscheidungen durch das BFA oder bei Aberkennung von Asyl einzuführen.

Weitere Restriktionen betrafen Fristen für die Familienzusammenführung. Seit 2016 müssen Familienangehörige von AsylwerberInnen ihren Antrag innerhalb der ersten drei Monate nach Statuszuerkennung der asylberechtigten Bezugsperson stellen. Anträge, die nach Ablauf dieser drei Monate eingebracht werden, erfordern einen zusätzlichen

Nachweis über ein stabiles Einkommen, angemessene Unterkunft sowie eine Krankenversicherung. Subsidiär Schutzberechtigte (deren Status nach einem Jahr erneut geprüft wird) müssen insgesamt drei Jahre warten, bis sie ihre Familie nachholen können. Ungeachtet der tatsächlichen Effekte ergab sich die Argumentationsgrundlage von Regierungsakteuren hier weniger aus Überlegungen der Effizienzsteigerung als vielmehr aus der Entlastung des Asylsystems. Doch selbst dieser Grundgedanke erscheint vor dem Hintergrund anderer Maßnahmen widersprüchlich.

So wurde mit der Novelle 2016 beispielsweise das sogenannte „Asyl auf Zeit“ eingeführt, also eine zunächst dreijährige Befristung des Aufenthaltsrechts.⁴ Bei Vorliegen von Aberkennungsgründen wird der Fall nach drei Jahren nochmals aufgerollt. In diesem Zusammenhang weist der Ansatz der Bundesregierung einen ambivalenten Charakter auf, wo weder systemische Effizienz noch Entlastung konsistent verfolgt werden, sondern als gemeinsamer Nenner aller Maßnahmen die Erhöhung von Verfügbarkeit und Kontrolle über AsylwerberInnen und Asylberechtigte zu dominieren scheint. Eine der öffentlich am kontroversesten diskutierten Maßnahmen war dabei die Einführung der sogenannten Asyl-Obergrenze. Es handelt sich um eine festgesetzte Maximalanzahl von jährlichen Asylanträgen (für 2016 lag diese bei 37.500 Anträgen), deren Überschreitung den Erlass einer Notverordnung ermöglichen soll unter Berufung auf die „Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und des Schutzes der inneren Sicherheit während der Durchführung von Grenzkontrollen“⁵. Die Asylobergrenze wurde bis 2019 nicht erreicht, eine entsprechende Notverordnung hätte aber zur Folge, dass Asylanträge nur mehr an Grenzposten und Registrierstellen der jeweiligen Landespolizeidirektionen gestellt werden könnten, womit Zurückweisungen und Zurückschiebungen in Nachbarstaaten einfacher wären.

Doch nicht nur der Zugang zum Bundesgebiet wurde politisch anvisiert, für bestimmte Personengruppen wurden auch Bewegungsgrenzen innerhalb des Bundesgebietes eingeführt. Mit dem Fremdenrechtsänderungsgesetz 2017⁶ kam es zu Wohnsitzbeschränkungen für AsylwerberInnen. Diese können nunmehr ihren Aufenthalt ausschließlich in jenem Bundesland begründen, wo sie Grundversorgung beziehen, also die Versorgungsleistung für alltägliche Grundbedürfnisse. Eine weitere Bestimmung richtete sich speziell an straffällige AsylwerberInnen. Hier ist eine Anordnung der Unterkunftnahme in Grundversorgungsquartieren möglich. Diese Bestimmung wurde ausgedehnt auf vier Bundesquartiere, die zu Rückkehrzentren für abgelehnte AsylwerberInnen umfunktio-

⁴ Bundesgesetz, mit dem das Asylgesetz 2005, das Fremdenpolizeigesetz 2005 und das BFA-Verfahrensgesetz geändert werden, Bundesgesetzblatt (BGBl.) I Nr. 24/2016.

⁵ Asylgesetz 2005, 5. Abschnitt.

⁶ Bundesgesetz, mit dem das Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz, das Fremdenpolizeigesetz 2005, das Asylgesetz 2005, das BFA-Verfahrensgesetz, das Grundversorgungsgesetz – Bund 2005 und das Grenzkontrollgesetz geändert werden, Bundesgesetzblatt (BGBl.) I Nr.84/2017.

niert wurden, aber auch auf die Bundeserstaufnahmestellen, wo Personen etwa 20 Tage auf ihre Zulassung zum Asylverfahren warten.

Trotz beachtlicher Restriktionen in der Folge der Ereignisse des Jahres 2015 verkündete die neue ÖVP/FPÖ-Regierung ab 2018, wie im Wahlkampf versprochen, weitere Reformen des Asylsystems voranzutreiben. Das Paradigma war wieder jenes der restriktiven und effizienten Asylpolitik, wie sich am Beispiel des Fremdenrechtsänderungsgesetzes 2018⁷ zeigte. Die Steigerung der Verfahrenseffizienz geht erneut zulasten der betroffenen Individuen. Das Fremdenrechtsänderungsgesetz 2018 erlaubt den Behörden, asylsuchenden Personen Bargeldbeträge von bis zu 840 EUR abzunehmen, was angesichts komplizierter und kostspieliger Verwaltungsverfahren eher ein symbolischer Akt ist. Darüber hinaus können nun Geodaten von digitalen Geräten asylsuchender Personen als Evidenz bei Zweifel an der Identität, dem Ursprungsland oder der Reiseroute herangezogen werden.

4.2. Einschätzungen der ExpertInnen: Umgang mit zunehmender Unsicherheit

Im Rahmen unserer Gespräche mit ExpertInnen aus der Praxis ergab sich im Zusammenhang mit den politischen Reformen im Bereich Migration vor allem ein Thema, nämlich jenes der Unsicherheit bezüglich der unmittelbaren und weiteren Zukunft. Diese herrschte nicht nur unter AdressatInnen von politischen Maßnahmen, sondern auch unter nichtstaatlichen AkteurInnen, die an der Implementierung der Reformen beteiligt sind. Das mag natürlich mit der hohen Frequenz rechtlicher Reformen zusammenhängen, doch die Probleme ergeben sich auch aus der spezifischen Qualität dieser Reformen.

Dabei erfahren unsere GesprächspartnerInnen die Zeit des Asylverfahrens als eine Episode, während derer AsylwerberInnen zwar eine grundlegende Versorgung für ihre alltäglichen Bedürfnisse erhalten, gleichzeitig aber wesentliche Zugangsrechte vermissen, die soziale Teilhabe ermöglichen. Immer längere Entscheidungszeiträume des BFA und des BVwG sowie die Überlastung der Bürokratie würden dazu führen, dass Personen immer längere Zeiträume in Österreich verbringen, ohne einer formellen Arbeit oder einer sinnstiftenden Beschäftigung nachgehen zu können. Je nach Interventionsausmaß durch die Länderpolitik oder NGOs, so das Argument, hätte diese Inaktivität negative Auswirkungen auf zukünftige Integrationsbemühungen. Die Menschen würden, abgekoppelt vom sozialen und kulturellen Leben in Österreich, viel Zeit damit verbringen, sich auf eine emotional negativ geladene Vergangenheit zu fokussieren.

⁷ Bundesgesetz, mit dem das Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz, das Fremdenpolizeigesetz 2005, das Asylgesetz 2005, das BFA-Verfahrensgesetz, das BFA-Einrichtungsgesetz, das Grundversorgungsgesetz – Bund 2005, das Staatsbürgerschaftsgesetz 1985, das Universitätsgesetz 2002, das Hochschulgesetz 2005, das Ausländerbeschäftigungsgesetz, das Gedenkstättenengesetz, das Meldegesetz 1991, das Personenstandsgesetz 2013, das Zivildienstgesetz 1986 und das Sicherheitspolizeigesetz geändert werden, BGBl. I Nr. 56/2018.

Das ist ein Wahnsinn, dass die Menschen da kaputt gemacht werden im Laufe der Zeit. Da kann man schon etwas lernen, entweder man lernt etwas oder ist beschäftigt oder das Gegenteil passiert und man degeneriert eher oder verwehrlost oder wird depressiv. (E03, 2018)

Das Asylverfahren stellt dementsprechend eine lange Phase der Unsicherheit dar, in der strukturelle Teilhabemöglichkeiten als stark abhängig von den Institutionen der Länder und den Freiwilligeninitiativen wahrgenommen werden. Die Bundesebene würde hier trotz abgegebener Kompetenzen restriktiv einwirken, etwa indem Ressourcen nicht in adäquatem Ausmaß bereitgestellt werden, wie zum Beispiel 2018 im Zuge der Kürzung von Geldern für Deutschkurse. Ebenso seien Wohnsitzauflagen oder Anordnungen zur Unterkunftsnahme ein weiterer Baustein, um räumliche Abgrenzung herzustellen, wofür einer unserer ExpertInnen jedoch Verständnis mit Blick darauf zeigt, dass AsylwerberInnen bisweilen auf der Suche nach besseren rechtlichen und sozialen Bedingungen asyl- und fremdenrechtliche Verfahren blockieren würden.

Entgegen der langen Wartezeit während des Asylverfahrens erscheinen Entscheidungen durch das BFA als wichtiger biografischer Bezugspunkt für Betroffene, von dem an alles schnell gehen muss: Wohnung finden, Deutsch lernen, Arbeit finden. Vor dem Hintergrund dieser Herausforderungen kritisieren unsere GesprächspartnerInnen die zeitliche Befristung von Asylgewährung als Verlängerung der Unsicherheit.

Es ist ganz klar, es ist in der Genfer Flüchtlingskonvention, es ist in den österreichischen Gesetzen vorgesehen, dass es diese Beendigungsgründe gibt, die jederzeit angewandt werden können. Wenn ich so eine Bestimmung einführe, da habe ich schon im Auge, dass ich die Leute verunsichere. Ja, das heißt, sie können sich nicht sicher sein, dass sie auch tatsächlich jetzt bleiben können. Und dann hat das natürlich auch negative Auswirkungen auf die Motivation, hier Integrations Schritte zu setzen. (E07, 2018)

In diesem Zusammenhang wird auch Kritik geübt an der 2018 eingeführten Verlängerung der Mindestwartefrist für Asylberechtigte, die die österreichische Staatsbürgerschaft beantragen wollen. Die Wartezeit wurde von sechs auf nunmehr zehn Jahre hinaufgesetzt.

4.3. Integrationspolitik

Die Ankunft einer beachtlichen Anzahl von Asylsuchenden führte auch zu Reformen im Bereich der Integration. Integrationspolitik im engeren Sinne umfasst in Österreich auf der nationalen Ebene weitgehend sprachlich-kulturelle Integrationsprogramme, die Deutschkurse und Kurse über den österreichischen Staat und die Gesellschaft beinhalten. Über den Zeitraum von einem Jahrzehnt wurden diese Programme von der Voraussetzung zur Einbürgerung hin zur Anwendung auf verschiedene Gruppen von Zugewanderten erweitert (Gruber/Mattes/Stadlmair 2016).

Im Jahr 2015 führte Sebastian Kurz, damals als zuständiger Minister für Integrationsfragen, gemeinsam mit einer ExpertInnenkommission einen „50-Punkte-Plan zur Integration von Asylberechtigten und subsidiär Schutzberechtigten“ ein. Dieser Aktionsplan beinhaltete einen Mainstreaming-Ansatz, indem er den Bereichen Bildung, Arbeit und Wohnen wesentliche Integrationsfunktionen zuschrieb. Während bei Weitem nicht allen Ankündigungen auch Taten folgten, wurden die finanziellen Mittel für Integrationskurse des Österreichischen Integrationsfonds (ÖIF) im Jahr 2016 um 25 Millionen Euro aufgestockt. Inzwischen ist das Fördervolumen des Bundes für Integrationsmaßnahmen wieder deutlich reduziert worden. Das Arbeitsmarktservice (AMS) führte zudem sogenannte Kompetenzchecks ein, im Rahmen derer die Berufskompetenzen von Geflüchteten schon vor dem Eintritt in den Arbeitsmarkt individuell evaluiert werden.

Im Jahr 2017 wurden das Integrationsgesetz (IntG)⁸ und das Integrationsjahrgesetz (IJG)⁹ verabschiedet. Letzteres richtet sich an Asylberechtigte und subsidiär Schutzberechtigte sowie an AsylwerberInnen, bei denen die Gewährung von internationalem Schutz wahrscheinlich ist. Darin werden die genannten Maßnahmen zur Förderung der Arbeitsmarktintegration festgelegt. Das IntG enthält eine Präambel, die eine offizielle Definition des Begriffs Integration anführt und Maßnahmen sowohl für Schutzberechtigte als auch für andere Drittstaatsangehörige formuliert. Es regelt die Förderung von Sprachkenntnissen sowie Werte- und Orientierungskurse, beinhaltet aber auch eine individuelle Pflicht zur Mitwirkung, die als „Integrationserklärung“ oder „Integrationsvereinbarung“ bezeichnet wird. Generell verpflichten sich die AdressatInnen dieser Maßnahmen, innerhalb der ersten zwei Jahre nach Erwerb eines Titels Prüfungen zur deutschen Sprache und zur Rechts- und Gesellschaftsordnung in Österreich abzulegen. Das Gesetz sieht auch Sanktionen bei Verletzung der Pflicht vor. So kann die für bedarfsorientierte Mindestsicherung (künftig „Sozialhilfe“) zuständige Landesbehörde Kürzungen verhängen.

Im Jahr 2016 führte das Land Oberösterreich die bis dahin restriktivsten Maßnahmen ein, welche später der neuen ÖVP/FPÖ-Bundesregierung als Modell für eine bundes einheitliche Reform dienten. Dort wurde die bedarfsorientierte Mindestsicherung für Asylberechtigte mit befristetem Aufenthalt auf 560 EUR gekürzt, von denen wiederum 155 EUR an Integrationspflichten gebunden waren. Im Jahr 2018 kippte der Europäische Gerichtshof jedoch diese Bestimmung und argumentierte, dass sie gegen die EU-Qualifikationsrichtlinie¹⁰ verstößt, die unter anderem festlegt, über welche Rechte Personen

⁸ Bundesgesetz zur Integration rechtmäßig in Österreich aufhältiger Personen ohne österreichische Staatsbürgerschaft, BGBl. I Nr. 68/2017.

⁹ Bundesgesetz zur Arbeitsmarktintegration von arbeitsfähigen Asylberechtigten und subsidiär Schutzberechtigten sowie AsylwerberInnen, bei denen die Zuerkennung des internationalen Schutzes wahrscheinlich ist, im Rahmen eines Integrationsjahres, BGBl. I Nr. 75/2017.

¹⁰ Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen

mit Anspruch auf internationalen Schutz verfügen.¹¹ Dies hielt die Bundesregierung nicht davon ab, mit dem Sozialhilfe Grundsatzgesetz¹² 2019 wohlfahrtstaatliche Leistungen weiterhin an „integrationspolitische und fremdenpolizeiliche Ziele“ zu koppeln. Somit sollen künftig mindestens 35 % der Gesamtleistung, die einer zugewanderten Person zustehen, nur noch in Form von Sachleistungen („Arbeitsqualifizierungsbonus“) erhältlich sein. Auf diese Weise werden in erster Linie Sprachkurse finanziert.

4.4. Einschätzungen der ExpertInnen: Konfligierende Verständnisse von Integration

Die ExpertInnen aus der Praxis schätzen den integrationspolitischen Diskurs der Bundesebene als sehr stark auf individuelle Leistungen fokussiert ein. Schutzberechtigte müssten nach Erhalt eines Status rasch gemäß staatlich festgelegter Parameter bestimmte Hürden überwinden, um als integriert zu gelten. Unsere GesprächspartnerInnen verweisen demgegenüber darauf, dass Integration ein langer Prozess ist, der auch soziale Investitionen erfordert.

Integration wird, glaube ich, in der Öffentlichkeit oder auf politischer Seite sehr häufig so gesehen: Innerhalb von einem Jahr perfektes Deutsch können, nach der Anerkennung innerhalb von 4 Monaten ein eigenes Leben führen können, Job finden, Wohnung finden und quasi nicht mehr auffallen. Und einen 8-stündigen Werte- und Orientierungskurs machen, wo sie dann völlig überzeugt sind, wo Demokratie und Gleichbehandlung und Gleichberechtigung und alles verinnerlicht wurden. [...] Das ist aber nicht die Realität. (E06, 2018)

Die Politik macht Regeln und sagt: Der Hürdenlauf beginnt jetzt, und wenn Du alle Hürden schaffst, dann bist Du integriert. Wir sagen: Integration muss ein Prozess sein, ich vergleiche sie auch oft mit einem fahrenden Zug. Wenn ich sage ‚ok, Du musst im Sinne der Integration in den Zug einsteigen‘, dann müssen die Leute eine bestimmte Zeit parallel zum Zug laufen. Ich muss sie vorbereiten, begleiten und unterstützen. (E05, 2018)

Zum zweiten gibt es unterschiedliche Ansichten betreffend die Integration von AsylwerberInnen. Die Bundesebene hält es nicht für notwendig oder wünschenswert, in diese Gruppe zu investieren, da es sein kann, dass die Betroffenen ohnehin nicht in Österreich bleiben dürfen. Demgegenüber argumentieren unsere InterviewpartnerInnen, dass Integrationsbemühungen wie etwa Sprachkurse ehest möglich beginnen müssen, da dies sonst zwangsläufig negative Effekte auf die spätere Situation von

mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes.

¹¹ Urteil vom 21. November 2018, Ayubi, Rechtssache C-713/17, EU:C:2018:929.

¹² Bundesgesetz betreffend Grundsätze für die Sozialhilfe, BGBl. I Nr. 41/2019.

Schutzberechtigten hat. Sie illustrieren wiederholt das paradoxe Verhältnis zwischen den Ansprüchen, die an Individuen gestellt werden, einerseits und bundespolitischen Maßnahmen andererseits.

Uns macht die paradoxe Situation narrisch [verrückt, Anm.], dass auf der einen Seite alle schreien: Sprache ist das Um und Auf, und auf der anderen Seite wird das nicht ermöglicht. Auf der einen Seite gibt es den Fachkräftemangel, und auf der anderen Seite: Du darfst nicht. Die Politik ist eigentlich die, die immer Integration einmahnt, sie aber Tag für Tag immer mehr verhindert. (E05, 2018)

Die auf lokaler Ebene tätigen GesprächspartnerInnen kritisieren zudem die knapper werdenden Mittel für Integrationsmaßnahmen, insbesondere Sprachkurse, aber auch die Kürzung der Mittel für das AMS. Auf der Bundesebene herrsche demnach eine Logik der Abschottung und der Meidung von Maßnahmen, die eine Attraktivierung Österreichs als Zielland bewirken würden – zum Schaden jener Personen, die bereits in Österreich sind und bleiben werden.

Stattdessen [muss es darum gehen] sich darauf [zu] konzentrieren, was man mit den Leuten macht, die jetzt hier sind und denen etwas anbieten, damit es keine gesellschaftlichen Konflikte gibt und das auch zu befrieden, auch ein bisschen präventiv und eher Geld in die Hand zu nehmen und zu investieren in ein besseres Zusammenleben. Und das langfristig als einfach dieses ‚bloß kein Geld investieren‘, also ja, nur diese Abschottung. (E03, 2018)

Während die Zuwanderungspolitik vor allem im Bereich Asyl weitgehend zwischen europäischer und nationalstaatlicher Ebene ausgehandelt wird, kann das diffusere Feld der Integration auch auf darunterliegenden Ebenen wie jenen der Länder und Gemeinden mitgestaltet werden. Dies, so unsere InterviewpartnerInnen, seien jene Ebenen, wo Integration oder deren Fehlen am stärksten spürbar sind. Dabei stellen sie wiederholt die Interventionsrolle lokaler Akteure und deren alltägliche Problemlösungsleistungen den fehlenden politischen Kompetenzen gegenüber.

Ja, also auf Gemeindeebene kann man auf jeden Fall sagen, dass sich hier ganz andere Wahrnehmungen entwickelt haben und wir sehen das ja immer wieder, wenn es darum geht, dass Flüchtlinge abgeschoben werden sollen, dass die Gemeinden den Kontakt zu Menschen haben. Sie leisten hier in der Integrationsarbeit sehr viel Positives und können dann auch Entscheidungen, die halt von der Zentralbehörde getroffen werden, nicht nachvollziehen und suchen eigentlich andere Lösungen. Das Problem ist natürlich, dass man die auch nicht findet, weil diese Lösungen rechtlich nicht vorgesehen sind. Das ist das eine, also, dass dort wo die Integration stattfindet, keine wirklichen Einflussmöglichkeiten auf die Rahmenbedingungen bestehen. (E07, 2018)

5. Zusammenfassung

Die Krise des Jahres 2015 wurde größtenteils dadurch ausgelöst, dass das österreichische Asyl- und Unterbringungssystem binnen kürzester Zeit eine vergleichsweise große Anzahl von Personen aufnehmen musste. Um die anhaltenden Manifestationen der Krise zu verstehen, so haben wir argumentiert, ist es jedoch notwendig, jenseits der bloßen Zahlen von Geflüchteten mindestens zwei Dimensionen dieses Problems zu berücksichtigen: das politische System und den Rechtsstaat. Die erste Frage lautet, wie politische Parteien als intermediäre kollektive Akteure zwischen BürgerInnen und politischem System das Problem aufgreifen, welche inneren Interessenskonstellationen dadurch beeinflusst werden und wie sich dies letztlich in die Legitimation von Regierungsmätern übersetzt. Hier, so das Argument, war eine Vertiefung der Globalisierungskonfliktlinie zu beobachten, wobei eine zunehmende politische Mehrheit bestimmte Rechte von AsylwerberInnen infrage stellte und in diesem Zusammenhang auch zentrale Kompetenzen für die nationalstaatliche Regierungsebene zurückforderte. Hinsichtlich der zweiten Dimension haben wir versucht hervorzuheben, wie Regierungshandeln in einem normativ geladenen Feld wie Asyl bestimmten politischen und rechtlichen Einschränkungen liberaler Demokratien unterliegt. Während eine wachsende demokratische Mehrheit restriktive Maßnahmen befürwortete, mussten politische EntscheidungsträgerInnen zwischen elektoralem Druck einerseits und dem Imperativ liberal-demokratischer Grundrechte andererseits navigieren. Wir haben politische Reformen im Bereich der Zuwanderung und der Integration jeweils gemeinsam mit den Einschätzungen von ExpertInnen aus der Praxis diskutiert und zentrale Konfliktpunkte hervorgehoben. Dazu gehören vor allem die Themen verstärkter aufenthaltsrechtlicher Unsicherheit für AsylwerberInnen und Schutzberechtigte sowie widersprüchliche integrationspolitische Ansätze.

Bibliografie

- Alink, Fleur/Boin, Arjen/T'Hart, Paul 2001: ‚Institutional crises and reforms in policy sectors: the case of asylum policy in Europe‘, *Journal of European Public Policy*, Jg. 8, Nr. 2, 286–396.
- Bodlos, Anita/Plescia, Carolina 2018: ‚The 2017 Austrian snap election: a shift rightward‘, *West European Politics*, Jg.41, Nr. 6, 1354–1363.
- Capoccia, Giovanni 2016: ‚Critical Junctures‘, in Orfeo Fioretos/Tulia G. Falletti/Adam Sheingate (Hg.): *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism*, Oxford, 89–106.
- Gruber, Oliver/Mattes, Astrid/Stadlmair, Jeremias 2016: ‚Die meritokratische Neugestaltung der österreichischen Integrationspolitik zwischen Rhetorik und Policy‘, *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, Jg. 45, Nr. 1, 65–79.
- Hampshire, James 2013: *The Politics of Immigration: Contradictions of the Liberal State*. Cambridge.

- Hooghe, Liesbet/Marks, Gary 2017: ‚Cleavage theory meets Europe’s crises: Lipset, Rokkan, and the transnational cleavage’, *Journal of European Public Policy*, Jg. 25, Nr. 1, 1–27.
- Josipovic, Ivan/Reeger, Ursula 2018: ‚Country Report Austria, Legal & Policy Framework of Migration Governance’, in RESPOND: Working Papers – Global Migration: Consequences and Responses, Vienna, 1–64.
- Krause, Ulrike 2016: ‚„It seems you don’t have identity, you don’t belong“. Reflexionen über das Flüchtlingslabel und dessen Implikationen’, *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, Jg. 23, Nr. 1, 8–38.
- Müller, Sandra/Rosenberger, Sieglinde 2017: ‚Nach der Asylkrise 2015. Die österreichische Asyl- und Grenzmanagementpolitik’, in Elisabeth Alber/Alice Engl/Günther Pallaver (Hg.): *Politika 2017: Südtiroler Jahrbuch für Politik*, Bozen, 65–86.
- Nieman, Arne/ Zaun, Natascha 2018: ‚EU Refugee Policies and Politics in Times of Crisis: Theoretical and Empirical Perspectives’, *Journal of Common Market Studies*, Jg. 56, Nr. 1, 3–22.
- Rosenberger, Sieglinde 2018: ‚Navigating the Representative-Politics-Liberal-Rights Dilemma: Social Policy Designs for Nonremoved Migrant’, *Journal of Immigrant and Refugee Studies*, Jg. 17, Nr. 1, 1–16.
- Schreiber, Dominik/ Möchel, Kid 2019: ‚„Latente Terrorgefahr“: Kickl verlängert Grenzkontrollen’, *Kurier*, 7. April. Abgerufen am 30. April 2019 unter <https://kurier.at/chronik/oesterreich/latente-terrorgefahr-kickl-verlaengert-grenzkontrollen/400459000>.
- SORA/ISA 2017: *Wahlanalyse Nationalratswahl 2017*. Abgerufen am 30. April 2019 unter http://www.sora.at/fileadmin/downloads/wahlen/2017_NRW_Wahlanalyse.pdf.
- SORA/ISA 2019: *Wahltagsbefragung und Wählerstromanalyse Nationalratswahl 2019*. Abgerufen am 10. Oktober 2019 unter https://www.sora.at/fileadmin/downloads/wahlen/2019_NRW_Grafiken-Wahltagsbefragung.pdf.
- Strijbis, Oliver/Helmer, Joshua/De Wilde, Pieter 2018: ‚A cosmopolitan-communitarian cleavage around the world? Evidence from ideological polarization and party-voter linkages’, *Acta Politica*, 1–24.
- VfGH 2017: ‚VfGH hebt verkürzte Beschwerdefrist in Asylverfahren als verfassungswidrig auf’, *VfGH-Presseinformation*, 9. Oktober. Abgerufen am 30. April 2019 unter https://www.vfgh.gv.at/medien/VfGH_hebt_verkuerzte_Beschwerdefrist_in_Asylverfahren.de.php.
- Wodak, Ruth 2018: ‚Vom Rand in die Mitte – „Schamlose Normalisierung“’, *Politische Vierteljahresschrift*, Jg. 59, Nr. 2, 323–335.

Petra Wlasak und Kerstin Wonisch¹
**Religiöse Motivation für freiwillige Flüchtlingshilfe:
zwei lokale Fallstudien aus Österreich und Italien**

1. Einleitung

Der Sommer 2015 und das darauffolgende Jahr waren in Europa von einem Anstieg an Flucht- und Migrationsbewegungen nach Europa geprägt. So wurden 2016 insgesamt 1,2 Millionen Asyl-Erstanträge in der EU gestellt, davon rund 88.000 in Österreich und mehr als 120.000 in Italien (UNHCR 2017, Europäisches Parlament 2019). Während diese Zahlen in Österreich seit 2017 aufgrund restriktiverer Einwanderungsgesetze und der sogenannten Schließung der Balkanroute stark rückläufig sind, sieht sich Italien aufgrund seiner geografischen Lage als Transitland nach wie vor mit einer großen Zahl an Flüchtlingen und MigrantInnen konfrontiert, wobei es für Neuankommende oft ein Transitland auf dem Weg nach Norden bildet, zunehmend aber zur endgültigen Destination für langfristigen Aufenthalt wird. In beiden Ländern bildeten sich seit 2015 unabhängig von unterschiedlichen nationalstaatlichen Rahmenbedingungen und sozialen sowie politischen Kontexten freiwillige Initiativen zur Unterstützung von Flüchtlingen, die von zivilgesellschaftlichen Akteuren, individuell Engagierten, religiösen Gruppen, Kirchen und religiösen Organisationen getragen werden. Beispielhaft für das Entstehen dieses freiwilligen Engagements auf lokaler Ebene sind zwei Städte im deutschsprachigen Alpenraum, die Kleinstadt Leoben in der Steiermark/Österreich und die Provinzhauptstadt Bozen/Bolzano in Südtirol/Italien.

Zwar unterscheiden sich die Städte Leoben und Bozen/Bolzano hinsichtlich ihrer EinwohnerInnenzahl, ihrer regionalpolitischen Bedeutung und nicht zuletzt aufgrund der unterschiedlichen nationalen Kontexte stark voneinander, doch waren beide im Jahr 2015 mit der Herausforderung der plötzlichen Aufnahme von vielen Hunderten Geflüchteten konfrontiert. In beiden Städten fehlten rezente Erfahrungen in der Flüchtlingsunterbringung und geeignete institutionelle Strukturen. Auch war in beiden Fällen die lokale Verwaltung zwar mit der Aufnahme der Geflüchteten konfrontiert, die rechtliche Zuständigkeit und Kompetenz der lokalen Verwaltung waren aber nicht gegeben, da die Versorgung und Aufnahme von Geflüchteten sowie die Abhandlung des Asylverfahrens

¹ *Petra Wlasak* ist wissenschaftliche Projektmitarbeiterin und Lektorin an der Umwelt-, Regional- und Bildungswissenschaftlichen Fakultät der Karl-Franzens-Universität Graz. Ihre Forschungsschwerpunkte umfassen Migrations-, Bildungs- und Nachhaltigkeitsprozesse auf lokaler Ebene mit Fokus Flucht und Asyl.

Kerstin Wonisch ist Forscherin am Institut für Minderheitenrecht der Eurac Research in Bozen/Südtirol und Doktorandin im PhD-Programm „Law and Politics“ an der Karl-Franzens-Universität Graz. Ihre Forschungsschwerpunkte umfassen Rechte religiöser Minderheiten und die Governance religiöser Vielfalt, Spannungsverhältnisse zwischen Religion, Geschlecht und Menschenrechten sowie islamischen Pluralismus.

in der Kompetenz des Landes bzw. der Provinz und des Bundes bzw. Staates liegen. Lokale Politik, Verwaltung, StadtbewohnerInnen und Zivilgesellschaft mussten daher unmittelbar und akut auf die Flüchtlingsbewegungen reagieren. Dabei entstanden in beiden Städten Unterstützungsangebote, welche hauptsächlich von Freiwilligen und NGOs, aber auch von Religionsgemeinschaften und religiösen Vereinigungen initiiert wurden (Sprung/Kukovetz 2017, Wlasak 2016, Wlasak 2017, Rabini 2018, 17).

Rekurrierend auf die Rolle von religiösen Gemeinschaften als soziale Institutionen zur Krisenbewältigung in postmodernen, pluralistisch geprägten Gesellschaften (Riesebrodt 2007, 14) sowie auf den wichtigen Beitrag von Religion zur Moral der Gesellschaft (Habermas 2001) untersucht dieser Beitrag,

1. ob und wie religiöse Überzeugungen von freiwilligen HelferInnen das Engagement für Geflüchtete in zwei Fallbeispielen im österreichischen und italienischen deutschsprachigen Alpenraum motivieren und strukturieren und
2. ob unterschiedliche nationale Kontexte Auswirkungen auf Art und Umfang dieses freiwilligen Engagements haben.

2. Das Inklusionspotenzial von Religion und Zivilgesellschaft

Religion an sich und religiösen Organisationen und Gemeinden im Besonderen kommt vor allem im Kontext aktueller Fluchtbewegungen eine bedeutende Rolle zu, nicht nur im öffentlichen Diskurs oder im Dialog mit Regierungen und politischen EntscheidungsträgerInnen, sondern vor allem auch dann, wenn es um konkrete Hilfsangebote und die Einbindung von freiwilligen und ehrenamtlichen MitarbeiterInnen geht (Wilson/Mavelli 2016, 263f.). Denn Religion stellt sowohl in institutionalisierter Form, wie es beispielhaft im römisch-katholischen, orthodoxen oder evangelischen Christentum der Fall ist, als auch in nichthierarchischer Ausgestaltung, charakteristisch vor allem für den sunnitischen und mystischen Islam, eine Quelle zivilgesellschaftlichen Handelns dar (Borutta 2005, 5). Als essenzieller Bestandteil der Zivilgesellschaft wirkt das Engagement von religiösen Gemeinden meist über konfessionelle Grenzen hinweg. Es ermöglicht daher nicht nur eine mögliche Überforderung von staatlichen Strukturen auszugleichen, sondern vor allem auch eine „Brücke zur Aufnahmegesellschaft“ zu bauen (Speth/Bojarra-Becker 2016, 50). Somit haben religiöse Gemeinden ein sozial-integratives Potenzial (Wuthnow 2002, 670; Pickel 2014, 53), welches den gesellschaftlichen Zusammenhalt fördern kann (Halm 2011, 14ff). Die Freiwilligenarbeit der religiösen Gruppen und Organisationen in Hinblick auf die Unterstützung von Geflüchteten und MigrantInnen übernimmt so eine demokratiefördernde, gesellschaftsstützende Aufgabe (Putnam 1995) und kann durch ihre vielfältige Ausgestaltung und Verbreitung sowohl in säkularen als auch religiösen Gesellschaftsschichten das kollektive Selbstverständnis prägen (Hamann et. al. 2016). Religiöse Gemeinschaften sind demnach „Katalysatoren zivilgesellschaftlichen Engagements“, die nicht nur politische Bewusstseinsbildung fördern, sondern auch einen wichtigen Beitrag zur gesellschaftlichen Integration leisten (Antes 2016, 22f.). Dies trifft

nicht nur auf traditionell etablierte Religionsgemeinschaften wie zum Beispiel die katholische oder evangelische Kirche zu, sondern in zunehmendem Maße auch auf religiöse MigrantInnengemeinden (Baumann 2015, 503ff.; Antes 2016, 22f.; Nagel 2016, 85ff.). Jedoch wird in der Literatur bei Letztgenannten auf die Grenzen des gesellschaftlichen Beitrages hingewiesen, so etwa aufgrund der Übernahme von Machtstrukturen, Geschlechterrollen oder patriarchalen Ehrvorstellungen des Herkunftslandes (Bauman/Hock/Reiss 2017, 15f.).

Religiöse Andachtsstätten wandeln sich im Kontext von Flucht und Migration zunehmend zu Versammlungsstätten, wodurch sich naturgemäß auch ihre Aufgaben erweitern. Moralisch-ethnische Orientierungshilfe, wohl die Kernkompetenz religiöser Gemeinden, wird um eine sozial-kulturell-informelle Komponente erweitert. Die Andachtsstätte wird dadurch zu einem multifunktionalen Dienstleistungszentrum. Religiöse Gemeinden bieten nicht mehr nur religiös-spirituellen Halt, sondern neben karitativen Sofortmaßnahmen auch eine breite Palette an Unterstützungs-, Vernetzungs- und Fortbildungsmaßnahmen an (Bauman/Hock/Reiss 2017, 15f.). Der Großteil des damit verbundenen notwendigen personellen Aufwands, speziell im Flüchtlingsbereich, wird mit freiwilligen bzw. ehrenamtlichen MitarbeiterInnen abgedeckt. Jedoch steht die empirische Forschung hinsichtlich der Motivation und der Strukturen von Freiwilligen, aber auch in Bezug auf den Zusammenhang zwischen Religion und zivilgesellschaftlichem Engagement noch eher am Anfang, vor allem hinsichtlich der Situation in Österreich oder Südtirol. Im deutschsprachigen Kontext gibt eine nichtrepräsentative Studie aus 2015 Auskunft über die demografische Zusammensetzung, die Strukturen und die Motive der ehrenamtlichen FlüchtlingshelferInnen (Karakayali/Kleist 2016). Der positive Einfluss von religiösen Werten als Antrieb für ein Engagement sowie der Zusammenhang zwischen Anbindung an etablierte religiöse Traditionen und zivilgesellschaftliche Teilhabe ist für Deutschland gut belegt (SVR 2016, Vogel/Hameister 2017, Nagel/El-Menouar 2017). Sohin spielen neben anderen Faktoren, wie zum Beispiel einem humanistischen Lebensprinzip, eigenen Migrationserfahrungen oder dem Wunsch nach interkulturellem Austausch, eben auch religiöse Überzeugung und insbesondere das Postulat der Nächstenliebe eine Rolle für ehrenamtliches Engagement (Karakayali/Kleist 2015).

Für Österreich und Südtirol hingegen gibt es vergleichsweise kaum verlässliche Daten, die Auskunft über den Einfluss von Religion und religiösen Gemeinschaften auf Freiwilligenengagement im Bereich der Flüchtlingshilfe geben. Zwar beschäftigten sich österreichweite Studien bereits mit den Motiven von Freiwilligen, jedoch ohne auf die Bedeutung und den Einfluss von Religionen und religiösem Sozialkapital einzugehen (Simsa 2016, More-Hollerweger/Heimgartner 2009). Berichte zum Ehrenamt und dem freiwilligen Engagement in Südtirol lassen eine Auseinandersetzung mit der Rolle von Religion und religiöser Motivation vermissen (Schnock/Atz 2011).

Dieser Beitrag versucht, diese Lücke zu schließen, und untersucht die Motivation von Freiwilligen sowie die Art der Unterstützungsangebote, wobei ein Fokus auf dem

Einfluss der religiösen Überzeugung auf das freiwillige Engagement liegt. Dabei wird der Frage nachgegangen, ob die Motivation der Freiwilligen aus einem moralischen Solidaritätsbewusstsein zur Minderung von Leid marginalisierter Gruppen gespeist wird und/oder aus dem Interesse, die eigene transzendente Vorstellung und religiöse Botschaft zu verbreiten. Außerdem soll herausgefunden werden, ob unterschiedliche nationale Kontexte Auswirkungen auf Art und Umfang dieses freiwilligen Engagements haben.

Freiwilligenarbeit wird in diesem Zusammenhang als die von Privatpersonen aus freien Stücken bzw. ohne gesetzliche Verpflichtung informell oder ehrenamtlich und ohne Bezahlung erbrachten Leistungen und Hilfestellungen für Personen außerhalb des eigenen Haushaltes definiert. Der Begriff der Zivilgesellschaft wird in diesem Kontext verstanden als Bereich zwischen Staat, Wirtschaft und Privatem, wo Menschen ihre Anliegen selbst gemeinsam vertreten und zu gestalten versuchen (Edwards 2009) und umfasst streng genommen auch ausgrenzende und nationalistische Aktivitäten. Überwiegend wird der Begriff der Zivilgesellschaft aber verbunden mit Ideen von Partizipation, Demokratie und sozialer Gerechtigkeit (Pollack 2004, Zimmer/Priller 2007).

Der empirische Befund wurde durch leitfadengestützte Interviews mit LeiterInnen und Freiwilligen religiöser Gruppen und Institutionen in beiden Städten eingeholt. Diese Interviews wurden transkribiert, codiert und mithilfe qualitativer Inhaltsanalyse von Mayring (2007) hinsichtlich der Kategorien Typ und Entwicklung des Angebots, Motivation, Solidaritätsverständnis, religiöse Botschaften und transzendente Vorstellungen sowie des Umganges mit religiöser Vielfalt ausgewertet.

Die daraus gewonnenen Erkenntnisse sollen dazu dienen, ein besseres Verständnis der Rolle von religiös motivierter Flüchtlingshilfe in unterschiedlichen europäischen Kontexten zu erhalten sowie den potenziellen Inklusionsbeitrag von Religionsgemeinschaften in postmodernen Migrationsgesellschaften zu untersuchen.

3. Fluchtbewegungen nach Bozen/Bolzano und Leoben seit 2015

Die Provinzhauptstadt Bozen/Bolzano, Sitz der autonomen Regierung Südtirols/Italien, zählte im Juni 2019 107.849 EinwohnerInnen (Stadt Bozen 2018).² Aufgrund der direkten Grenze Südtirols mit Österreich und der Lage an einer der Haupttransitrouten von Süden nach Norden war und ist Südtirol und vor allem Bozen/Bolzano mit dem größten Bahnhof der Region bereits seit 2014 aufgrund seiner geografischen Lage für viele Geflüchtete eine Station auf ihrer Reise nach Mittel- oder Nordeuropa.

Leoben, eine Bezirkshauptstadt im Norden der Steiermark, ist die zweitgrößte Stadt der Steiermark und hatte am 4. November 2020 28.090 EinwohnerInnen (Stadtgemeinde Leoben 2020). Auf Grund seiner geografischen Lage an den Ausläufen der obersteirischen

² Von der Bevölkerung Bozens zählen 73,80 % zur italienischen, 25,52 % zur deutschen und 0,68 % zur ladinischen Sprachgruppe (Stadt Bozen 2018).

Eisenerzer Alpen liegt Leoben nicht an einer Haupttransitroute der aktuellen Fluchtbewegungen, sondern ist erst seit 2015 mit den lokalen Auswirkungen der Zunahme der Asylantragszahlen des Asylaufnahmelandes Österreich konfrontiert. Bedingt durch das sogenannte Durchgriffsrecht des Bundes³ und die seit 2005 bestehende Vereinbarung zwischen Bund und Ländern gemäß Bundesverfassungsgesetz 15a⁴ wurden in Leoben im Herbst 2015 ein Asylerrstufnahmeczentrum für rund 400 unbegleitete minderjährige Flüchtlinge in einer ehemaligen Baumarkthalle sowie mehrere Kleinquartiere für rund 100 Asylwerbende eröffnet. Hauptherkunftslander der Geflüchteten waren Syrien, Afghanistan und Iran.⁵

In Bozen/Bolzano trafen seit 2015 täglich rund 100 Geflüchtete ein, die einige Tage in der Stadt verbrachten, bevor sie auf eigene Initiative weiter nach Norden reisten. Im Herbst 2015 und Winter 2016 kamen im Schnitt 300 Geflüchtete pro Monat nach Bozen/Bolzano. Diese Zahl steigerte sich in den Sommermonaten 2016 auf 450 Menschen monatlich. 2017 reisten im Schnitt noch 6 bis 7 Geflüchtete pro Woche durch die Provinz gen Norden. Neben den Durchreisenden erfolgte nach dem nationalen Verteilungsschlüssel⁶, der sich nach dem Anteil der SüdtirolerInnen an der Gesamtbevölkerung Italiens orientiert, eine Zuteilung von 1.642 durch die Provinz zu betreuenden Personen, die in Italien einen Asylantrag gestellt hatten. Von diesen waren 782 in insgesamt zehn Einrichtungen in Bozen/Bolzano untergebracht (Stand Ende 2017). Bei diesen Einrichtungen handelte bzw. handelt es sich überwiegend um sogenannte Notaufnahmestätten mit einer Kapazität von ca. 100–130 Personen. Das größte dieser Massenquartiere stellt ein ehemaliger Lebensmittelmarkt dar (Rabini 2018).⁷ Hauptherkunftslander der Geflüchteten waren/ sind vor allem zentralafrikanische Staaten wie Nigeria, Ghana, Gambia oder Mali sowie Irak, Pakistan, Afghanistan oder Bangladesch (Rabini 2018, Autonome Provinz Bozen – Südtirol, Abteilung Soziales/Institut für Minderheitenrecht, Eurac 2017).

³ Bundesverfassungsgesetz über die Unterbringung und Aufteilung von hilfs- und schutzbedürftigen Fremden, Bundesgesetzblatt (BGBl.) I Nr. 120/2015.

⁴ Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art. 15a B-VG über gemeinsame Maßnahmen zur vorübergehenden Grundversorgung für hilfs- und schutzbedürftige Fremde (Asylwerber, Asylberechtigte, Vertriebene und andere aus rechtlichen oder faktischen Gründen nicht abschiebbare Menschen) in Österreich (Grundversorgungsvereinbarung - Art. 15a B-VG), BGBl. I Nr. 80/2004.

⁵ Das Erstufnahmeczentrum in Leoben wurde im März 2017 geschlossen. Zu diesem Zeitpunkt befanden sich 110 BewohnerInnen in dieser ehemaligen Baumarkthalle. Weitere 112 Asylsuchende waren und werden weiterhin in rund fünfzehn Privatquartieren im Stadtraum Leoben untergebracht (Leobennews 2017).

⁶ Rundschreiben des italienischen Innenministeriums, 11 Oktober 2016, Mol Cir.11/10/16.

⁷ Aktuell ist von anfänglichen drei Großquartieren im Raum Bozen/Bolzano noch eines in Betrieb, die anderen zwei wurden aufgrund der Verteilung der Geflüchteten auf Umlandgemeinden geschlossen (Rabini 2018).

Während in Bozen/Bolzano von Anfang an nicht nur die Versorgung der Durchreisenden zu bewältigen war, sondern auch von jenen, die ihren Asylantrag in Italien oder Südtirol stellten, war in Leoben die Versorgung von Asylwerbenden, die sich entschlossen hatten, in Österreich einen Asylantrag zu stellen, zu gewährleisten.

Sowohl in Bozen/Bolzano als auch in Leoben waren es zu Beginn der Flüchtlingsströme Ende 2014 / Anfang 2015 neben den professionell tätigen Organisationen vor allem Freiwillige auf zivilgesellschaftlicher Basis, die aktiv wurden und begannen, Unterstützungen für Geflüchtete zu implementieren. Dieses Engagement war aus der Perspektive der Freiwilligen notwendig, da in beiden Städten Politik und Verwaltung nur zögerlich auf die Situation reagierten und es an Konzepten, rechtlichen Vorgaben und verwaltungsbehördlichen Direktiven fehlte (IL 3, IL4, IB5).⁸

In Bozen/Bolzano ging die Entwicklung von Unterstützungsangeboten für Geflüchtete ebenso wie in Leoben von einzelnen individuellen Freiwilligen mit und ohne religiösem Hintergrund aus. Ein markanter Unterschied in der Entwicklung der Angebote in Bozen/Bolzano ist aber, dass die Freiwilligen, die sich zusammengefunden hatten, es nicht schafften, sich zu institutionalisieren (IB7, Zeile 635). Stattdessen wandelte sich einer der ursprünglich von Freiwilligen gegründeten Vereine zu einer professionellen, teilweise vom Land bzw. der Provinz Bozen/Bolzano beauftragten Organisation in der Sozialbetreuung (IB3, Zeile 318; IB7, Zeile 541f.; IB 1, Zeile 397f.; IL2, Zeile 263ff.).

In Leoben entwickelte sich im Laufe der Zeit eine Zusammenarbeit der Freiwilligen mit der Stadtverwaltung und -politik, da der Bürgermeister sich öffentlich bei den Initiativen bedankte und eine Flüchtlingskordinatorin ernannte, welche als direkte Ansprechperson für Fragen aus der Bevölkerung fungierte und mit der Vernetzung der Freiwilligen und aller Unterstützungsleistungen beauftragt wurde. Ebenso organisierte die Stadt Leoben eine Informationsveranstaltungsreihe für die Nachbarschaft des Aufnahmezentrums, bei welcher die Freiwilligen ihre Initiativen vorstellten (IL3, Wlasak 2018).

In Bozen/Bolzano versuchten die Freiwilligen durch wiederholtes Anfragen und medialen Diskurs, Druck auf Behörden und Verantwortliche auf Gemeindeebene auszuüben und dadurch Zugeständnisse und Leistungen einzufordern. Die Gemeinde selbst wurde erst aktiv, wenn sie selbst Handlungen gesetzt und bei der Gemeinde um Genehmigungen angesucht hatten (IB5, Zeilen 146–150).

4. Freiwillige Unterstützungsangebote in Bozen/Bolzano und Leoben

Es gibt eine breite Vielfalt von Unterstützungsangeboten für Asylsuchende, welche von Freiwilligen und religiösen Gruppen und Organisationen in Leoben und Bozen/Bolzano angeboten werden. Generell können fünf Typen unterschieden werden:

⁸ Die Abkürzung IL bezieht sich auf Leobener Interviews, die Abkürzung IB auf Bozener Interviews. Die Zeilennummer gibt die jeweilige Fundstelle in der transkribierten Version des Interviews an. Eine Liste aller Interviews findet sich am Ende des Artikels.

1. Angebote *professioneller Sozialarbeit*, die teilweise im Auftrag des Landes erfolgen und von professionellen Organisationen mit kirchlichem Hintergrund bereitgestellt werden;
2. Angebote *professioneller Sozialarbeit*, die teilweise im Auftrag des Landes erfolgen und von professionellen Organisationen ohne religiösen Hintergrund bereitgestellt werden;
3. *Hilfs- und Integrationsangebote*, die von Freiwilligen unabhängiger Organisationen bereitgestellt werden, die selbst wiederum von Freiwilligen gegründet wurden;
4. *Hilfsangebote* religiöser Organisationen, die von freiwilligen Gemeindemitgliedern durchgeführt werden;
5. *religiöse Angebote* religiöser Organisationen, die von freiwilligen und hauptamtlichen Gemeindemitgliedern durchgeführt werden.

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Art der Angebote in den zwei Städten:

Tabelle 1: Übersicht von Unterstützungsangeboten für Geflüchtete

Organisation	Bozen/Bolzano	Leoben
Professionelle Sozialarbeit von Organisationen mit kirchlichem Hintergrund	TYP 1: Betreuung, Beratung und Unterkunft; Koordination von Freiwilligen	TYP 1: Betreuung, Beratung und Unterkunft; Koordination von Freiwilligen
Professionelle Sozialarbeit von Organisationen ohne religiösen Hintergrund	TYP 2: Grundversorgung von AsylwerberInnen, Alphabetisierungs- und Sprachkurse, Kurse über Regeln des Zusammenlebens, Unterstützung bei Behördengängen, Arbeitssuche, Bildungsmaßnahmen; Koordination von Freiwilligen	TYP 2: Beratung von Gemeinden und Freiwilligenorganisationen, psycho-soziale und psychotherapeutische Unterstützung
Unabhängige Freiwilligenorganisationen	TYP 3: Wohnungs- und Arbeitssuche, Behördengänge, Sprachkurse, Begleitung in allen Lebenslagen	TYP 3: Alphabetisierungs- und Deutschkurse; spezielle Frauen-Deutschkurse; interkulturelles Café; jährliches Fest der Begegnung; Frauenfrühstück mit Referaten von ExpertInnen; individuelle Unterstützung bei Wohnungseinstand, Arbeitssuche, Behördengängen; Nachhilfe für Schulkinder; Nachhilfe für Lehr- und Schulabschluss, Sachspendenverwaltung, Abklärung von Finanzierungsmöglichkeiten für Bildungsmaßnahmen; Patenschaften; Sport- und Freizeitaktivitäten

Organisation	Bozen/Bolzano	Leoben
Muslimische Gemeinde	TYP 4: Einzelne Aktionen zu Krisenzeiten (Sachspenden, Bereitstellung von Notunterkünften) TYP5: religiöse und seelsorgerische Dienste bei Heirat, Tod, Krankheit etc.	TYP 4: Einzelne Aktionen zu Krisenzeiten (Sach- und Nahrungsmittelspenden) TYP 5: Fastenbrechen, religiöse und seelsorgerische Dienste bei Heirat, Tod, Krankheit etc.
Römisch-katholische Gemeinde	TYP 4: Räume und Personal, Bewusstseinsbildung (Predigten, Veranstaltungen), Bereitstellung von Notschlafstellen	TYP 4: Räume und Personal in Kooperation mit TYP 3, Bewusstseinsbildung (Predigten, Informationen), Spendenaktionen
Evangelische Gemeinde	TYP 3: Räume (inkl. Schlafmöglichkeiten), Deutschkurse, Begleitung bei Behördengängen, teilweise auch Wohnungs- und Arbeitssuche	TYP 4: Lebensmittel- und Möbelsammlungen, Deutschkurse, Begleitung bei Behördengängen und bei Wohnungs- und Arbeitssuche, Patenschaften TYP 5: Religionskurse
Zeugen Jehovas	TYP 5: Religiöse Vorträge in Urdu und Farsi	TYP 4: Lebensmittelsammlungen, Deutschkurse, individuelle Lebensberatung und Begleitung (Arbeitssuche, Wohnungssuche, Ausbildungsmaßnahmen) TYP 5: Bibelkurse und -gespräche, religiöse Vorträge in Farsi und Arabisch
Freie Christen	TYP 5: Religionskurse, Bibelgespräche TYP 4: Unterstützung bei Wohnungs- und Arbeitssuche, Behördengänge, Finanzierungsmöglichkeiten für Bildungsmaßnahmen (Mikrokredite)	TYP 5: Religionskurse, Bibelgespräche TYP 4: Individuelle Unterstützung bei Bedarf (Wohnungssuche etc.)
Freie Christen: Baptisten	-	TYP 4: Rechtsberatung, individuelle Unterstützung hinsichtlich Wohnen, Arbeit, Bildung, Gesundheit

5. Rolle der religiösen Organisationen bei der Entwicklung der Unterstützungsangebote

Und ich finde, das ist jetzt eine Chance, sich mit dem eigenen Glauben, mit den eigenen Lebensvorstellungen auseinanderzusetzen und zu sehen, was glaube ich, wie lebe ich, wo stehe ich, was sind meine Werte und wieviel Kirche brauche ich. (IL2, Zeile 357)

Religiöse Organisationen waren sowohl in Bozen/Bolzano als auch in Leoben von Anfang an direkt und indirekt in die Tätigkeiten der Freiwilligen involviert. Als Impulsgeber hierfür fungierten einzelne, sich freiwillig engagierende Gemeindemitglieder, indem sie innerhalb der Religionsgemeinschaft Flüchtlingsunterstützung thematisierten, die Gemeinde um Ressourcen baten und Vorschläge für den aktiven Input der Gemeinde selbst brachten (IL2, IL4, II6, IL7, IB5). Religiöse Organisationen waren dadurch von Anfang an enge KooperationspartnerInnen der Freiwilligen und unterstützten diese unbürokratisch und unabhängig von deren Religiosität oder Mitgliedschaft in einer religiösen Gemeinde mit Ressourcen, beispielsweise mit der Bereitstellung von Pfarrsälen, insbesondere in Zeiten des akuten Bedarfs (IL4, Zeilen 118–122).

Die spontane Bereitschaft von religiösen Organisationen, Hilfe und Unterstützung jedem zukommen zu lassen, unabhängig von der jeweiligen Religionszugehörigkeit, steht für eine grundsätzliche Offenheit und Toleranz (IL1, Zeilen 346ff.; IB 1, Zeilen 45ff.; IB5, Zeilen 450ff.).

Die religiösen Gemeinden wurden im Laufe der Zeit auch selbst AnbieterInnen von Unterstützungsleistungen, wie beispielsweise in Form von Spendensammlungen (IL1, Zeilen 496ff.) oder wie in Bozen/Bolzano als UnterkunftsgeberInnen für Asylsuchende. So geht aus den Befragungen in Südtirol hervor, dass einige katholische Pfarreien, Vereine und Ordensgemeinschaften ihre Strukturen öffneten und Asylsuchende beherbergten (IB1, Zeilen 5–8; IB3, Zeilen 429ff.). Durch diese Vernetzung von zivilgesellschaftlichem und religiös motiviertem Freiwilligenengagement und dem Tätigwerden von religiösen Organisationen gelang es in Bozen/Bolzano und Leoben zumindest behelfsmäßig Lücken in der Versorgung von Asylsuchenden zu schließen.

Naja das ist ja unser Auftrag als Christen, wenn jemand Hilfe braucht, dann helfen wir. Und das tun wir wirklich gerne im Rahmen der Möglichkeiten und da machen wir auch keinen Unterschied, ob jetzt jemand interessiert ist, Christ zu werden oder nicht. (IL1, Zeilen 346ff.)

Religiöse Texte, Gebote und Dogmen spielen eine zentrale Rolle hinsichtlich der Begründung und des Aufrufes zur Hilfeleistung für Geflüchtete. So werden einschlägige Bibelstellen zitiert (IB1, Zeile 29), die auch Erwähnung in den regelmäßig erscheinenden Druckwerken der religiösen Gemeinden finden (IB5, Zeilen 12f.; IL1, Zeilen 721ff.). Religionsübergreifend, also sowohl von christlichen Religionsgemeinschaften als auch von muslimischen Gemeinden, wird dabei insbesondere auf das Leben und die Vorbildwirkung des jeweiligen Religionsstifters rekurriert (IL5, Zeilen 126ff.; IB1, Zeilen 33ff.).

Insbesondere in diesem Punkt macht sich ein Top-down-Ansatz innerhalb von Religionsgemeinschaften wie der katholischen oder evangelischen Kirche bemerkbar. So riefen sowohl Papst Franziskus als auch der österreichische evangelische Bischof Bünker seit Beginn der Migrationsströme zu Solidarität und Menschenwürde im Um-

gang mit Geflüchteten auf und nahmen dabei nicht nur die Gläubigen selbst, sondern auch die Priester in die Pflicht (Papst Franziskus 2016, APA 2015). Ein persönlicher Aufruf zur Hilfeleistung für Geflüchtete an den katholischen Bischof von Südtirol verhallte nicht ungehört, sieht doch Südtirols Bischof die Flüchtlingshilfe als Auftrag eines jeden Christen, einer jeden Christin an und kommuniziert dies auch in seinen Hirtenbriefen und amtlichen Stellungnahmen an die Gläubigen (Muser 2018). In Österreich, konkret in der Steiermark ging der Grazer Diözesanbischof mit positivem Beispiel voran und beherbergte 2015 Geflüchtete im bischöflichen Ordinariat (Schmidt 2015). Neben den bereits erwähnten Angeboten wie Sprachkursen, Begleitung bei Behördengängen, Unterkunftsmöglichkeiten etc. boten religiöse Gemeinden auch Dienste religiöser Natur an. So sollten beispielsweise Religionskurse und Bibelstunden interessierte Geflüchtete dazu einladen, sich mit den jeweiligen Glaubensgrundsätzen und theologischen Vorgaben auseinanderzusetzen und diese eventuell nach einer gewissen Prüfungszeit für sich anzunehmen (IL7, Zeilen 290ff.; IL6, Zeilen 166ff.; IB1, Zeilen 98ff.; IB4, Zeilen 66ff.).

Wenngleich Missionierung von Seiten der christlichen Volkskirchen kein vordergründiges Ziel ist, so wird doch von VertreterInnen der evangelischen Kirchen die Abhaltung von Taufkursen und Taufgesprächen bestätigt (IL1, Zeilen 59ff.). In Interviews mit VertreterInnen der katholischen Kirche zeigte sich eher eine gewisse Zurückhaltung in Bezug auf Konversionen. So wurden erst nach einer langen gesprächsintensiven Vorbereitungszeit Glaubenskurse über einen Zeitraum von mindestens einem Jahr angeboten (IL2, Zeilen 72ff.). Ganz anders stellte sich hingegen die Situation bei den Freikirchen dar. Hier zeigte sich deutlich, dass diese Gemeinschaften eher von einem missionarischen Gedanken geprägt sind und daher schon nach kurzer Zeit Erwachsenentaufen vornahmen. Neu getaufte Geflüchtete wurden intensiv in die Gemeinde eingebunden und erhielten in einigen Fällen auch finanzielle Unterstützung für Integrationsvorhaben in Form von Mikrokrediten (IB4, Zeilen 72ff. und Zeilen 179ff.).

6. Individuelle Gründe für ein Engagement

Und ich habe einfach Freude am Helfen. So war ich immer schon. Und wenn ich weiß, was die für Traumata haben, die Flucht, die Heimat verlassen, die Familie verlassen, die dramatische Flucht! Und dann vielleicht noch gemobbt und in Auffanglagern, weiß ich wie behandelt worden sein, die tun mir leid. (IL7, Zeilen 515–518)

Das generelle Interesse an fremden Menschen anderer Herkunft, positive Erfahrungen im Umgang und im Austausch mit Menschen anderer Herkunft, die Notwendigkeit akutes Leid von Geflüchteten zu mindern (IL4, Zeilen 102–106; IL7, Zeilen 515–518, IL6, Zeilen 69–71) sowie die eigene Betroffenheit im Kontext von Flucht und Migration (IL2, IL5, IL6) stellen die Hauptgründe für das individuelle Engagement der Freiwilligen dar. Zusammengefasst kann dies als moralisch begründete Motivation bezeichnet werden.

Religiöse Begründungen, sich zu engagieren, finden sich in zwei Formen wieder: Einerseits als religiöses und meist mit Zitaten aus religiösen Schriften belegtes Gebot, Menschen in Not zu helfen (IB5, Zeilen 12ff.; IL6, Zeilen 71–73; IL6, Zeilen 36f.), andererseits als religiöses Gebot, allen Menschen von den Inhalten der eigenen Religion berichten zu müssen (IL6, Zeilen 49f.).

Diese Motivationsgründe werden aus verschiedenen Gründen unterschiedlich miteinander kombiniert. So nannten einige Freiwillige religiöse Gründe erst nachdem sie explizit danach gefragt wurden, andere jedoch nannten diese gleich zu Beginn, ohne danach explizit gefragt worden zu sein. Hier lässt sich kein Muster nach Religion oder Organisation ableiten. Je nach individueller Erfahrung und Biografie wurden Gründe in unterschiedlicher Reihenfolge und Kombination genannt. Dies war auch unabhängig vom Aufgabenbereich oder von der hierarchischen Stellung innerhalb der Organisation. So nannte beispielsweise ein Iman seinen eigenen Fluchthintergrund vorweg im Gespräch (IL5) und eine Zeugin Jehovas ihr generelles Interesse an Ausländern als Hauptmotivation (IL7). Andere Befragte, sowohl Freiwillige als auch LeiterInnen religiöser Organisationen, gingen gleich zu Beginn auf religiöse Inhalte und Motivationsgründe ein (IL2, IL6).

7. Konflikte auf institutioneller und individueller Ebene

Das Engagement für Geflüchtete kann sowohl auf institutioneller Ebene für die Religionsgemeinschaften als auch auf individueller Ebene für die Freiwilligen und Geflüchteten zu Konflikten führen.

7.1. Konflikte innerhalb der Religionsgemeinschaften

Laut den Befragten sind nicht alle Gemeindemitglieder mit der Unterstützung von Geflüchteten oder der Eingliederung von Asyl suchenden Personen in die Gemeinde einverstanden (IB2, IL2). Ein Kirchenvertreter erzählte, dass auch der öffentliche Aufruf des Papstes zu mehr Solidarität und Menschlichkeit im Umgang mit AsylwerberInnen nicht bei allen Kirchenmitgliedern auf Zustimmung stieß (IB3, Zeilen 220f.). Ein Freiwilliger berichtete, dass die große Zahl an neuen Gemeindemitgliedern mit Fluchthintergrund und deren Unterstützung zu so viel Widerstand führte, dass sich die Gruppe von FlüchtlingsunterstützerInnen mit den Geflüchteten schlussendlichenspaltete und eine eigene Kirche gründete (IL6, Zeilen 373–376).

Einzig die Vertreterin der Zeugen Jehovas betonte, dass es für niemanden in ihrer Gemeinschaft ein Problem darstellt, neue Personen aufzunehmen, und dass die Internationalität der Gemeinschaft eines ihrer Kernelemente ist (IL7). Als Beweis hierfür stellte die Interviewte mehrere Ausgaben der religiösen Schriften „Erwachtet“ und „Wachturm“ auf Englisch und Farsi zur Verfügung und verwies auf weitere Übersetzungen, die online kostenlos zur Verfügung stehen.

Ein Konflikt, der sich durchgehend durch alle nichtmuslimischen religiösen Organisationen zieht, ist die Frage des Umgangs mit Geflüchteten, die Interesse daran zeigen, zu

konvertieren.⁹ Die Frage, mit der sich die religiösen Organisationen hierbei beschäftigen, ist, ob die Geflüchteten, die konvertieren wollen oder bereits konvertiert sind, tatsächlich religiös motiviert und persönlich von den Inhalten des neuen Glaubens überzeugt sind (IL7, Zeile 276).

Gleichzeitig sind die Gemeinschaften mit dem Widerspruch konfrontiert, einerseits neue ReligionsanhängerInnen willkommen heißen bzw. teilweise sogar aktiv anwerben zu wollen und sich andererseits insbesondere gegenüber Behörden gegen den Verdacht der Scheintaufe wehren zu müssen. Die Befragten betonten diesbezüglich, dass ein Konvertieren nicht ohne aktive Bemühungen und ohne geprüfte Ernsthaftigkeit möglich ist und sie alle rechtlichen Vorgaben für ordnungsgemäße Konversionen einhalten.

VertreterInnen der römisch-katholischen und evangelischen Kirchen in Leoben und der römisch-katholischen Kirche in Bozen/Bolzano betrachten das Konvertieren als Ausnahmefall und sind grundsätzlich skeptisch, wenn sich jemand plötzlich von seinem ursprünglichen Glauben abwendet. Der Prozess des Konvertierens ist dementsprechend lange gestaltet, umfasst zahlreiche Gespräche und Glaubenskurse und die Taufe wird in der römisch-katholischen und evangelischen Kirche erst nach einem gewissen Zeitraum gewährt (IL2, Zeilen 70–75).

Ein Vertreter der evangelischen Kirche in Bozen/Bolzano gibt im Gegenzug dazu an, dass er grundsätzlich gegenüber Personen, die sich für die Taufe interessieren, offen eingestellt ist und sich „auf das, was die Taufwilligen sagen“ verlässt (IB5, Zeilen 407–414). Auch eine christliche Freikirche betont, die „Herzen und Türen immer offen [zu] halten“, und für sich nicht in Anspruch zu nehmen, die Echtheit der Religionsüberzeugung der Konvertiten überprüfen zu müssen (IL8).

Anderen christlichen Freikirchen war es ein Anliegen, Geflüchteten die „frohe Botschaft über Jesus Christus“ auch im Rahmen ihrer Hilfstätigkeit mitzuteilen (IL6, Zeile 40). Sie betonten, dass sie die Echtheit des religiösen Wunsches zu konvertieren überprüfen, indem sie intensive Bibelgespräche führen, Anwesenheitspflicht bei den Gottesdiensten einfordern, eine Lossagungszeremonie von alten Glaubenssätzen durchführen und es sanktionieren, wenn eine konvertierte Person ehemalige religiöse Bräuche oder Kontakte pflegt (IL6, Zeilen 394–399; IL6, Zeilen 166–175; IL6, Zeilen 355–357).

7.2. Konflikte der Freiwilligen

Die breite Palette an bereits angesprochenen Unterstützungsleistungen stellt die Freiwilligen vor Herausforderungen und birgt Konfliktpotenzial. Individuelle Überlastung,

⁹ Die Frage des Umgangs mit zum Islam Konvertierten mit Fluchthintergrund stellt sich für die befragte muslimische Gemeinde nicht, da der Großteil der Geflüchteten islamischen Glaubens ist. Die Frage des Umgangs mit zum Christentum konvertierten Geflüchteten wurde im Rahmen der Interviews mit VertreterInnen muslimischer Glaubensgemeinschaften nicht gestellt, um das Vertrauensverhältnis zu den InterviewpartnerInnen nicht zu belasten, und bleibt daher offen.

zum Beispiel durch zahlreiche Telefonanrufe, mangelndes Systemwissen, Schlaflosigkeit und Burnout zählen zu den zentralen Problemen, für die Lösungen gesucht werden (IL6, Zeilen 44–46; IB7, Zeilen 423f.; IB7, Zeilen 471ff.; IL7, Zeilen 551–563). ExpertInnen professioneller NGOs und Leiter der religiösen Organisationen sind sich dieser Probleme bewusst und gehen in diesem Zusammenhang auf die Wichtigkeit von Supervisionen, professionellem Freiwilligenmanagement und der Vermittlung von Systemwissen und interkultureller Kompetenz ein (IB2, IL2, IL4).

Die Notwendigkeit, rasch für dringend benötigte Unterstützung von einzelnen Geflüchteten zu sorgen, lässt Freiwillige immer wieder auf private monetäre und materielle Ressourcen zurückgreifen. Beispiele dieser Hilfen sind das Zustecken von privaten Geldspenden, Fahrdienste, das Borgen von Geld, das Kochen für Geflüchtete oder die Unterbringung von Asyl suchenden Personen in privaten Wohnungen (IL6, IL7, IB7, Zeilen 418f.).

Wird das Hilfsangebot von den Geflüchteten nicht angenommen oder haben Freiwillige das Gefühl der geringen Wertschätzung ihrer Hilfsleistungen, so resultiert dies oftmals in persönlichen Enttäuschungen und Verlust der Motivation, sich zu engagieren (IL4, IL7, IB4, Zeilen 155f.).

Die Frage des Umgangs mit Geflüchteten, die einen anderen Glauben als die Freiwilligen haben, stellt für die Freiwilligen keinen Konflikt dar. Im Gegenteil betonen alle, dass Unterstützungsangebote von allen Geflüchteten unabhängig vom Glauben genutzt werden können.

7.3. Konflikte der Geflüchteten und Asylsuchenden

Nehmen Geflüchtete Angebote religiöser Inhalte, wie beispielsweise Vorträge zum Christentum in Arabisch oder Farsi, Informationsgespräche über Religion, das Verschenken von Bibeln oder Religionskurse an, so sind sie laut Darstellungen der InterviewpartnerInnen von Misstrauen, Drohungen, Ausgrenzung oder Gewalt durch andere Geflüchtete betroffen. Diese Gewaltdrohungen bzw. -anwendungen können für Betroffene den sozialen Bruch mit der Herkunftsfamilie oder -community bedeuten (IL6, IL7, IB6). Doch trotz dieses Druckes von Seiten der Flüchtlingscommunity werden Geflüchtete speziell von den Freikirchen und den Zeugen Jehovas angehalten, sich offiziell zu ihrer neuen Religion zu bekennen und zu versuchen, anderen MitbewohnerInnen in den Flüchtlingsquartieren oder ihrer Familie im Herkunftsland über das Christentum zu erzählen (IL6). Als Ausgleich für die dadurch entstehenden Konflikte wird ihnen durch die Religionsgemeinschaften individuelle Unterstützung unter anderem bei der Wohnungs- oder Arbeitssuche angeboten (IL7).

8. Fazit

Bozen/Bolzano und Leoben unterscheiden sich stark hinsichtlich ihrer EinwohnerInnenzahl, regionalen Bedeutung sowie ihres kulturellen, historischen und politischen Kontextes. Während Bozen/Bolzano in Italien eher eine Transitstation darstellt, ist Leoben in

Österreich eine Destination für Flüchtlinge. Gemeinsam ist ihnen aber, dass sie ab 2015 mit der Unterbringung einer großen Zahl von Geflüchteten konfrontiert waren und als Kommunen bis dato kaum Erfahrung oder rechtliche Zuständigkeit hierfür hatten. In beiden Städten konnte nur durch das Engagement von Freiwilligen insbesondere in der Anfangszeit und am Höhepunkt der Fluchtbewegungen die Versorgung der betroffenen Menschen sichergestellt werden. Trotz der Unterschiedlichkeit der beiden Städte entwickelten sich Art und Umfang dieses freiwilligen Engagements auf ähnliche Weise. So waren es in beiden Städten individuell tätig gewordene Einzelpersonen, die sich aus der Notwendigkeit heraus entschlossen, Unterstützungsangebote für Geflüchtete anzubieten, und sich zu Initiativen zusammenschlossen. Religiöse Organisationen unterstützten die Freiwilligen von Anfang an, indem sie rasch und unbürokratisch Ressourcen zur Verfügung stellten und damit zu zentralen PartnerInnen der zivilgesellschaftlichen Freiwilligen und Initiativen wurden. Zusätzlich wurden die religiösen Organisationen auch selbst aktiv und boten eigene Unterstützungsleistungen an.

Religiöse Glaubenssätze spielten dabei in beiden Städten bei der Entwicklung der Hilfsangebote sowohl für sich engagierende Religionsgemeinschaften als auch für einzelne religiöse Freiwillige eine motivierende, wenn auch nicht zentrale Rolle. Freiwillige werden aus ihrem Glauben heraus bestärkt, sich für Geflüchtete zu engagieren. Die Grundmotivation zu helfen schöpften die befragten Freiwilligen auch aus einem moralischen Solidaritätsbewusstsein zur Minderung des Leids marginalisierter Gruppen. Religiöse Führungspersonlichkeiten begründen die Hilfe für Geflüchtete theologisch und bezeichnen diese als religiöse Pflicht.

Sowohl in Bozen/Bolzano als auch in Leoben zeigten sich zwischen den Religionsgemeinschaften erhebliche Unterschiede in der Trennung oder Verknüpfung von Hilfeleistung mit religiösen Angeboten. Während die römisch-katholischen und die evangelischen Kirchen erst auf Anfragen der Geflüchteten hin zögerlich Weiterbildungsangebote wie Taufkurse organisierten, boten christliche Freikirchen sofort nach Beginn ihrer Arbeit mit Geflüchteten religiöse Dienste wie Bibelstunden oder Vorträge in Farsi oder Arabisch an.

Die Thematik des Konvertierens ist in allen Glaubensgemeinschaften präsent und führt zu Konflikten. Einerseits haben die Glaubensgemeinschaften ein Interesse daran, neue Mitglieder zu akquirieren, möchten aber andererseits den Glaubensübertritt vor dem Hintergrund von möglichen nichtreligiösen Motiven nicht zu einfach gestalten. Die Geflüchteten selbst wiederum sehen sich bei Interesse an einer neuen Religion immer mit dem Verdacht konfrontiert, nur aus asylrechtlichen Gründen konvertieren zu wollen, und sind Drohungen und potenzieller Gewalt von Seiten anderer Geflüchteter ausgesetzt.

Im Allgemeinen konnte die Bedeutung von religiösen Gemeinschaften, insbesondere von traditionell-etablierten Kirchen, als soziale Institutionen zur Bewältigung von Krisensituationen (Riesebrodt 2007, 14) aufgrund der durchgeführten Befragungen bestätigt

werden. Insgesamt kann festgestellt werden, dass die religiösen Organisationen in Bozen/Bolzano und Leoben gesellschaftlich relevante und verändernde Aktionen im Kontext Flucht und Asyl setzen und so einen wichtigen Beitrag zur Moral der Gesellschaft im Sinne von Habermas leisten (Habermas 2011). Wie bereits in Studien in Deutschland festgestellt (Nagel/El-Menouar 2017, SVR 2016, Vogel/Hameister 2017, Karakayali/Kleist 2015), stellt die Religion auch in Bozen/Bolzano und Leoben einerseits einen Motivationsfaktor für Hilfeleistungen, aber auch eine potenzielle Konflikursache dar. Letzteres vor allem dann, wenn sich Fragen zum Wahrheitsanspruch einer Religion und zur damit verbundenen Missionierung oder Konvertierung auftun.

Offen bleibt, wie die von Flucht Betroffenen selbst die Unterstützung zwischen religiösen und nichtreligiösen Freiwilligen wahrnehmen und unterscheiden bzw. ob den NutzerInnen der Angebote überhaupt bewusst ist, welche religiöse Organisation welches Unterstützungsangebot verantwortet. Hier wäre zu untersuchen, ob dies eine Änderung des NutzerInnenverhaltens nach sich ziehen würde oder ob Menschen in Not grundsätzlich gar nicht die Wahl haben, zwischen Hilfsangeboten auszuwählen. Weiters bleibt offen, ob die von den Religionsgemeinschaften in der Befragung angegebenen Hilfeleistungen an Geflüchtete jeglichen Glaubens tatsächlich auch für Betroffene mit offen gelebten sexuellen Orientierungen, Lebensstilen und Werten erbracht werden, welche nicht im Einklang mit religiösen Normen der jeweiligen Religionsgemeinschaft stehen. Hier würde sich implizit die Frage stellen, wie eine mögliche Verweigerung mit dem monotheistischen Grundprinzip der Barmherzigkeit und dem säkularen Diskriminierungsverbot in Einklang zu bringen wäre.

Bibliografie

- Antes, Peter 2016: ‚Religionssoziologie und Religionspsychologie als zentrale Forschungsbereiche einer kulturwissenschaftlichen Religionswissenschaft‘, in Rauf Ceylan/Coşkun Sağlam (Hg.): *Die Bedeutung der Religionswissenschaft und ihrer Subdisziplinen als Bezugswissenschaften für die Theologie*, Frankfurt am Main, 17–30.
- APA 2015: ‚Flüchtlinge – Evangelischer Bischof Bünker fordert Mitgefühl ein‘, *Tiroler Tageszeitung* 20. Dezember. Abgerufen am 18. Oktober 2019 unter <https://www.tt.com/ticker/10911460/fluechtlinge-evangelischer-bischof-buenker-fordert-mitgefuehl-ein>.
- Autonome Provinz Bozen – Südtirol, Abteilung Soziales/Institut für Minderheitenrecht, Eurac 2017: *Asyl und Flüchtlinge in Südtirol*, Bozen. Abgerufen am 18. Oktober 2019 unter http://www.provinz.bz.it/news/de/news.asp?news_action=4&news_article_id=582489.
- Baumann, Martin 2015: ‚Von Gegenorten zu neuen Brücken- und Heimatorten: Moscheen, Tempel und Pagoden von Immigranten in der Schweiz‘, in Jürgen Mohn/Adrian Hermann (Hg.): *Orte der Europäischen Religionsgeschichte*, Würzburg, 503–523.
- Baumann, Martin/Hock, Klaus/Reiss, Wolfram 2017: ‚Tragende Netze und schwankende Böden: Neue Herausforderungen für Religionsgemeinschaften in der Migrationsge-

- sellschaft', *Interdisciplinary Journal for Religion and Transformation in Contemporary Society*, Jg. 4, Religion and Migration, 5–27.
- Borutta, Manuel 2005: ‚Religion und Zivilgesellschaft – Zur Theorie und Geschichte ihrer Beziehung‘, Discussion Paper SP IV 2005-404, *Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB)*, Berlin. Abgerufen am 18. Oktober 2019 unter <https://bibliothek.wzb.eu/pdf/2006/iv05-404.pdf>.
- Domradio.de 2016: ‚Papst ruft zu Flüchtlingshilfe am Brenner auf‘, *Domradio.de*, 28. April. Abgerufen am 18. Oktober 2019 unter <https://www.domradio.de/themen/papst-franziskus/2016-04-28/papst-ruft-zu-fluechtlingshilfe-am-brenner-auf>.
- Edwards, Michael 2009: *Civil Society*, Cambridge.
- Europäisches Parlament 2019: *Gibt es eine Willkommenskultur in Europa? Zahl der Asylanträge und Flüchtlinge in der EU*. Abgerufen am 18. Oktober 2019 unter https://www.europarl.europa.eu/infographic/welcoming-europe/index_de.html#filter=2018.
- Habermas, Jürgen 2001: ‚Glauben und Wissen. Friedenspreisrede 2001‘, in Jürgen Habermas: *Zeitdiagnosen. Zwölf Essays*, Frankfurt, 249–262.
- Halm, Dirk 2011: ‚Bürgerschaftliches Engagement in der Einwanderungsgesellschaft. Bedeutung, Situation und Förderstrategie‘, *Forschungsjournal Soziale Bewegungen*, Jg. 24. Nr. 2, 14–24.
- Haman, Ulrike/Karakayali, Serhat/Wallis, Mira/Höfler, Leif Jannis 2016: *Koordinationsmodelle und Herausforderungen ehrenamtlicher Flüchtlingshilfe in den Kommunen – Qualitative Studie des Berliner Instituts für empirische Integrations- und Migrationsforschung*, Berlin. Abgerufen am 18. Oktober 2019 unter https://www.bertelsmannstiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/Koordinationsmodelle_und_Herausforderungen_ehrenamtlicher_Fluechtlingshilfe_in_den_Kommunen.pdf.
- Karakayali, Serhat/Kleist, Olaf J. 2015: *EFA-Studie: Strukturen und Motive der ehrenamtlichen Flüchtlingsarbeit (EFA) in Deutschland. 1. Forschungsbericht: Ergebnisse einer explorativen Umfrage vom November/Dezember 2014*, Berlin. Abgerufen am 19. November 2020 unter http://www.bim.hu-berlin.de/media/2015-05-16_EFA-Forschungsbericht_Endfassung.pdf.
- Karakayali, Serhat/Kleist, Olaf J. 2016: *EFA-Studie 2: Strukturen und Motive der ehrenamtlichen Flüchtlingsarbeit in Deutschland. 2. Forschungsbericht: Ergebnisse einer explorativen Umfrage vom November/Dezember 2015*, Berlin. Abgerufen am 19. November 2020 unter http://www.bim.hu-berlin.de/media/Studie_EFA2_BIM_11082016_V%C3%96.pdf.
- Leobennews 2017: ‚Baumax-Halle wird geschlossen: Flüchtlinge verlassen Leoben‘, *Leobennews.at*, 20. Januar. Abgerufen am 18. Oktober 2019 unter <https://www.leobennews.at/2017/01/20/baumaxhalle-wird-geschlossen-fluechtlinge-verlassen-leoben/>.
- Mayring, Philipp 2007: *Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken*, Weinheim, Basel.

- More-Hollerweger, Eva/Heimgartner, Arno 2009: *Freiwilliges Engagement in Österreich. 1. Freiwilligenbericht*, Wien. Abgerufen am 18. Oktober 2019 unter <https://broschuerenservice.sozialministerium.at/Home/Download?publicationId=98>.
- Muser, Ivo 2018: ‚Hirtenbrief‘, *Diözese Bozen-Brixen*, 7. August. Abgerufen am 18. Oktober 2019 unter <https://www.bz-bx.net/de/bischof/texte-des-bischofs/detail/hirtenbrief.html>.
- Nagel, Alexander-Kenneth 2016: ‚Religiöse Migrantenorganisationen als soziale Dienstleister: Eine potentialorientierte Perspektive‘, *Soziale Passagen*, Jg. 8, Nr. 1, 81–97.
- Nagel, Alexander-Kenneth/EI-Menouar, Yasemin 2017: *Engagement für Geflüchtete – Eine Sache des Glaubens?*, Gütersloh. Abgerufen am 19. November 2020 unter https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/51_Religionsmonitor/BSReligionsmonitorFluechtlingshilfe_3_2017_web.pdf.
- Papst Franziskus 2016: ‚Botschaft zum Welttag des Migranten und des Flüchtlings‘, Rom. Abgerufen am 18. Oktober 2019 unter http://w2.vatican.va/content/francesco/de/messages/migration/documents/papa-francesco_20150912_world-migrants-day-2016.html.
- Pickel, Gert 2014: ‚Religiöses Sozialkapital – Integrationsressource für die Gesellschaft und die Kirche?‘, in Edmund Arnes/Martin, Baumann/Antonius Liedhegener/Wolfgang M. Müller/Markus Ries (Hg.): *Integration durch Religion?*, Baden-Baden, 41–61.
- Pollack, Detlef 2004: ‚Zivilgesellschaft und Staat in der Demokratie‘, in Ansgar Klein/ Kristine Kern/Brigitte Geißel (Hg.): *Zivilgesellschaft und Sozialkapital. Herausforderungen politischer und sozialer Integration*, Wiesbaden, 23–40.
- Putnam, Robert D. 1995: ‚Tuning In, Tuning Out: The Strange Disappearance of Social Capital in America‘, *PS: Political Science and Politics*, Jg. 28, Nr. 4, 664–683.
- Rabini, Chiara 2018: *Bericht der Beauftragten für die Angelegenheiten von Asylsuchenden und Flüchtlingen*, Bozen. Abgerufen am 18. Oktober 2019 unter https://www.gemeinde.bozen.it/UploadDocs/21199_Bericht_Beauftragte_Chiara_Rabini_.pdf.
- Riesebrodt, Martin 2007: *Cultus und Heilsversprechen. Eine Theorie der Religionen*, München.
- Schmidt, Colette M. 2015: ‚Flüchtlinge: Volles Haus beim Grazer Diözesanbischof‘, *Der Standard*, 13. Oktober. Abgerufen am 18. Oktober 2019 unter <https://www.derstandard.at/story/2000023658778/fluechtlinge-volles-haus-beim-grazer-dioezesanbischof>.
- Schnock, Brigitte/Atz, Hermann 2011: *Bericht zum Ehrenamt und zum freiwilligen Engagement in Südtirol. Anlässlich des Europäischen Jahres der Freiwilligentätigkeit zur Förderung der aktiven Bürgerschaft*, Bozen. Abgerufen am 18. Oktober 2019 unter <https://apollis.it/17d1628.html>.
- Simsa, Ruth 2016: ‚Beiträge der Zivilgesellschaft zur Bewältigung der Flüchtlingskrise in Österreich – Herausforderungen und gesellschaftliche Rahmenbedingungen‘, *SWS-Rundschau*, Jg. 56, Nr. 3, 343–361.

- Speth, Rudolf/Bojarra-Becker, Elke 2016: *Zivilgesellschaftliche Akteure und die Betreuung geflüchteter Menschen in deutschen Kommunen*. Abgerufen am 18. Oktober 2019 unter <https://difu.de/publikationen/2016/zivilgesellschaftliche-akteure-und-die-betreuung.html>.
- Sprung, Annette/Kukovetz, Brigitte 2017: ‚Politische Bildungsprozesse in der Unterstützung Geflüchteter: Lernort „freiwilliges Engagement“‘, *Magazin Erwachsenenbildung.at. Das Fachmedium für Forschung, Praxis und Diskurs*, Nr. 31. Abgerufen am 18. Oktober 2019 unter https://www.pedocs.de/volltexte/2017/14617/pdf/Erwachsenenbildung_31_2017_Sprung_Kukovetz_Politische_Bildungsprozesse_in_der_Unterstuetzung.pdf.
- Stadt Bozen, Amt für Statistik und Zeiten 2018: *Die Stadt in Zahlen*, Bozen. Abgerufen am 18. Oktober 2019 unter http://www.gemeinde.bozen.it/UploadDocs/21961_Bozen_2018.pdf.
- Stadtgemeinde Leoben 2020: *Gemeindestatistik*. Abgerufen am 19. November 2020 unter <https://www.leoben.at/leoben-im-ueberblick/gemeindestatistik>.
- SVR (Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Migration und Integration) 2016: *Viele Götter, ein Staat: Religiöse Vielfalt und Teilhabe im Einwanderungsland. Jahresgutachten 2016 mit Integrationsbarometer*, Berlin. Abgerufen am 18. Oktober 2019 unter https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2016/04/SVR_JG_2016-mit-Integrationsbarometer_WEB.pdf.
- UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees) 2017: *Italy. UNHCR Update #10*. Abgerufen am 18. Oktober 2019 unter <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/53633>.
- Vogel, Claudia/Hameister, Nicole 2017: ‚Mitgliedschaften in Religionsgemeinschaften, in Vereinen und gemeinnützigen Organisationen und freiwilliges Engagement‘, in Julia Simonson/Claudia Vogel/Clemens Tesch (Hg.): *Freiwilliges Engagement in Deutschland. Der Deutsche Freiwilligensurvey 2014*. Wiesbaden, 235–252.
- Wilson, Erin K./Mavelli, Luca 2016: ‚Taking Responsibility: Sociodicy, Solidarity and Religious-Sensitive Policymaking in the Global Politics of Migration‘, in Jennifer B. Saunders/Elena Fiddian-Qasmiyeh/Susanna Snyder (Hg.): *Intersections of Religion and Migration*, Basingstoke, 263–284.
- Wlasak, Petra 2016: ‚Leoben: Zivilgesellschaftliches Engagement bringt Flüchtlingsunterbringung auf die politische Agenda und in einen konstruktiven Diskurs‘, eNewsletter Netzwerk Bürgerbeteiligung, 4. Oktober. Abgerufen am 18. Oktober 2019 unter https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/newsletter_beitraege/3_2016/nbb_beitrag_wlasak_161004.pdf.
- Wlasak, Petra 2017: ‚Flucht und Asyl: Transdisziplinäre Lernerfahrungen von Studierenden, Geflüchteten und Freiwilligen‘, *Magazin erwachsenenbildung.at. Das Fachmedium für Forschung, Praxis und Diskurs*, Nr. 31. Abgerufen am 18. Oktober 2019 unter <https://erwachsenenbildung.at/magazin/17-31/meb17-31.pdf>.

Wlasak, Petra 2018: ‚Partizipatives Lernen in Stadtlaboren zur Inklusion von Flüchtlingen in Leoben‘, Vortrag am Tag der Politikwissenschaft 2018, 30. November, Universität Innsbruck.

Wuthnow, Robert 2002: ‚Religious Involvement and Status-Bridging Social Capital‘, *Journal for the Scientific Study of Religion*, Jg. 41, 4, 669–684.

Zimmer, Annette/Priller, Eckhard 2007: *Gemeinnützige Organisationen im gesellschaftlichen Wandel. Ergebnisse der Dritte-Sektor-Forschung*, Wiesbaden.

Interviews

Bozen/Bolzano

Nr., religiöser Hintergrund der Person, Funktion, Geschlecht, Datum

- IB1, römisch-katholisch, Leitungsfunktion, männlich, 14.08.2018
- IB2, römisch-katholisch, Sozialarbeiter, männlich, 20.08.2018
- IB3, römisch-katholisch, Leitungsfunktion, männlich, 09.10.2018
- IB4, römisch-katholisch, Leitungsfunktion und Freiwilliger, männlich, 26.10.2018
- IB5, evangelisch, Leitungsfunktion, männlich, 26.10.2018
- IB5, evangelisch, Freiwillige, weiblich, 26.10.2018
- IB6, freikirchlicher Konvertit, Sozialarbeiter, männlich, 21.11.2018
- IB7, nicht praktizierend römisch-katholisch, Projektkoordinatorin, weiblich, 21.11.2018

Leoben

Nr., religiöser Hintergrund der Person, Funktion, Geschlecht, Datum

- IL1, evangelisch, Leitungsfunktion und Freiwilliger, männlich, 02.08.2018
- IL2, römisch-katholisch, Freiwillige, weiblich, 20.08.2018
- IL3, römisch-katholisch, Politikerin, weiblich, 20.08.2018
- IL4, nicht praktizierend römisch-katholisch, Freiwillige, weiblich, 11.10.2018
- IL5, islamisch, Leitungsfunktion, männlich, 12.10.2018
- IL6, freie Christengemeinde, Freiwilliger, männlich, 18.10.2018
- IL7, Zeugen Jehovas, Freiwillige, weiblich, 22.10.2018
- IL8, freie Christengemeinde, Leitungsfunktion, männlich, 19.11.2018

Integration von Geflüchteten in den österreichischen Arbeitsmarkt

Raimund Haindorfer, Bernd Liedl, Bernhard Kittel und
Roland Verwiebe¹

Determinanten der Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten am Beispiel der Stadt Wien²

1. Einleitung

Um Geflüchteten ihre wirtschaftliche Unabhängigkeit zu ermöglichen und die soziale Kohäsion in der Gesellschaft zu stärken, ist es ein dringendes Anliegen, sie möglichst rasch in den Arbeitsmarkt einzugliedern. Österreich gehörte – nach Ungarn und Schweden – im Jahr 2015 zu jenen Ländern Europas, in denen in Relation zur Population die meisten Asylanträge gestellt wurden (vgl. Statistik Austria 2016, 37).³ Vor einem Entscheid im Asylverfahren haben Asylwerberinnen und Asylwerber in Österreich einen stark eingeschränkten Arbeitsmarktzugang (vgl. Grieger 2015, 1). Wir untersuchen in diesem Artikel Geflüchtete im erwerbsfähigen Alter, die einen vollen Arbeitsmarktzugang in Österreich haben, dazu zählen unter anderem Asylberechtigte und subsidiär Schutzberechtigte. 2016 waren 25.027 Asylberechtigte und subsidiär Schutzberechtigte entweder arbeitslos oder in einer Schulung. Hauptsächlich befinden sich die Asylberechtigten und subsidiär Schutzberechtigten, die beim österreichischen Arbeitsmarktservice (AMS) als arbeitslos vorgemerkt oder in einer Schulung sind, in Österreichs Hauptstadt Wien (65,7 Prozent) (vgl. ÖIF 2017, 24). Dies unterstreicht die besondere Relevanz einer Untersuchung der Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten in Wien.

¹ *Raimund Haindorfer* ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Soziologie der Universität Wien. Seine Arbeitsschwerpunkte sind: Migration, Integration, Arbeitsmarkt, Lebensqualität, Werte und Einstellungen.

Bernd Liedl ist Soziologe am Institut für Soziologie an der Universität Wien. Seine Forschungsgebiete umfassen Arbeitsmarkt, Migration, Integration, Lebensqualität und Armut.

Bernhard Kittel ist Professor für Wirtschaftssoziologie an der Universität Wien. Seine Forschungsschwerpunkte bilden die Arbeitsmarktintegration Geflüchteter, experimentelle Studien zu Gerechtigkeitseinstellungen und -verhalten sowie Kollektiventscheidungen und die Arbeitsmarktintegration von Jugendlichen.

Roland Verwiebe ist Professor für Sozialstrukturanalyse und soziale Ungleichheit an der Universität Potsdam. Sein Forschungsschwerpunkt liegt in den Themenbereichen soziale Ungleichheit, Europäisierung, Arbeitsmarkt, Migration, Einstellungs- und Wertewandel sowie Lebensqualität und städtischer Wandel.

² Dieser Beitrag ist eine gekürzte Version von Haindorfer et al. (2019) mit kleineren Überarbeitungen im Fließtext.

³ Insgesamt gab es in Österreich im Zeitraum 2015–2016, das heißt vom Beginn bis zum Abklingen der sogenannten „Flüchtlingskrise“ 130.625 Asylanträge. Rechnet man die bereits im Jahr 2014 deutlich gestiegenen Asylantragszahlen hinzu, landet man bei 158.689 Asylanträgen. Die meisten Asylanträge erreichten Österreich in den Jahren 2015 bis 2016 von Staatsangehörigen aus Afghanistan, Syrien und dem Irak (vgl. Statistik Austria 2016, 37).

Anhand des *Integration-Survey* 2017 wird der Frage nachgegangen, welche individuellen Ressourcen (auch Orientierungen) für die Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten ausschlaggebend sind. Dafür vergleichen wir mittels multinomialen logistischen Regressionsanalysen die Charakteristika von Geflüchteten, die bereits eine bezahlte Arbeit haben (erwerbstätig, Basiskategorie), einerseits mit Geflüchteten, die auf Arbeitssuche sind (arbeitslos), und andererseits mit Geflüchteten, die weder eine bezahlte Arbeit haben noch auf Arbeitssuche sind (Nichterwerbspersonen NEP, hier auch als Personen „außerhalb des Arbeitsmarktes“ bezeichnet). Wir wollen die Arbeitsmarktintegration im Kontext einer theoriegeleiteten, mehrdimensionalen Integrationsperspektive (vgl. Esser 2001/2004/2009) untersuchen und die Frage nach den relevanten Ressourcen in den Mittelpunkt stellen.

Analog zu einer Reihe anderer Studien unterscheiden wir zwischen verschiedenen Integrationsdimensionen (strukturelle, kulturelle, soziale und identifikative Integration) und gehen davon aus, dass Integration ein wechselseitiger Prozess ist, für dessen Erfolg sich sowohl die Geflüchteten als auch die Aufnahmegesellschaft anpassen müssen (vgl. Castles et al. 2002, 113). Ferner gehen wir davon aus, dass Integration ein Prozess ist, der am ersten Tag im Zielland beginnt, wobei „[...] long-term outcomes may be influenced by early experiences“ (Castles et al. 2002, 126). Diese Perspektive unterstreicht die Relevanz unserer Studie, da wir uns auf Geflüchtete konzentrieren, die erst vor Kurzem (2008–2017) in Österreich angekommen sind.

Im Unterschied zu vielen anderen Studien aus der Flüchtlingsforschung unterscheiden wir jedoch sehr genau zwischen aufnahmeland- und herkunftslandspezifischen Ressourcen von Geflüchteten, also z. B. Kontakten zu „Einheimischen“ und Kontakten zu Menschen aus der ethnischen Gemeinschaft. Denn letztlich ist die Frage nach den relevanten individuellen Ressourcen für eine gelungene Arbeitsmarktintegration auch eine Frage, inwieweit sich Geflüchtete an die Zielgesellschaft anpassen, oder vice versa, inwieweit Geflüchtete ihre eigenen herkunftslandspezifischen Ressourcen (auch als ethnische Ressourcen zu bezeichnen) aufrechterhalten sollen. Die empirische Klärung dieses Punktes ist insofern besonders wichtig, da politische Maßnahmen zur Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten bei der Förderung von essenziellen Ressourcen zielgerichtet sein sollen.

2. Theoretischer Rahmen: Eine mehrdimensionale Perspektive zur Erklärung der Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten

Die Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten wird in dieser Studie als Konsequenz des Integrationserfolgs in anderen zentralen Integrationsdimensionen betrachtet.⁴ Mit dieser mehrdimensionalen Perspektive versuchen wir die Arbeitsmarktbeiträge von Geflüchteten in Form eines bezahlten Jobs zu erklären. Für die exakte Operationalisierung der

⁴ Es ist klar, dass starke rekursive Effekte zu erwarten sind. Eine kausalanalytische Betrachtung dieser Effekte würde jedoch Paneldaten erfordern, die gegenwärtig nicht vorliegen.

verschiedenen Integrationsdimensionen wählen wir einen theoriegeleiteten Zugang. Konkret übertragen wir die mehrdimensionale Theorie der Integration von Migrantinnen und Migranten nach Esser (2001/2004/2009) in den Kontext von neueren Fluchtwanderungen in europäische Gesellschaften.

Esser (2001) unterscheidet auf Grundlage von Berry (1990) verschiedene Typen der Integration von Migrantinnen und Migranten (siehe Tabelle 1). Er differenziert die Integration in die Herkunftsgesellschaft und die ethnische Gemeinschaft von der Integration in die Aufnahmegesellschaft. Auf dieser Basis ist es möglich, zwischen vier verschiedenen Typen der Integration von Migrantinnen und Migranten zu unterscheiden: Multiple Integration als die Integration eines Individuums in beide Gesellschaften; Segmentation als die Integration in die ethnische Gemeinschaft bei gleichzeitiger Exklusion aus den Sphären der Aufnahmegesellschaft; Assimilation als die Integration in die Aufnahmegesellschaft unter Aufgabe der Integration in ethnische Bezüge; und schließlich die Marginalität als die Exklusion aus allen Bereichen (vgl. Esser 2001, 19f.).

Tabelle 1: Typen der Integration von Migrantinnen und Migranten

		Integration in Aufnahmegesellschaft	
		Ja	Nein
Integration in Herkunftsgesellschaft/ ethnische Gemeinde	Ja	Multiple Integration	Segmentation
	Nein	Assimilation	Marginalität

Quelle: nach Esser (2001).

In Anlehnung an Essers Integrationstheorie (vgl. Esser 2001/2004/2009) unterscheiden wir insgesamt vier Dimensionen, durch welche sich die Integration von Geflüchteten in die österreichische Gesellschaft vollziehen kann. Diese Integrationsdimensionen lauten Platzierung, Kulturation, Interaktion sowie Identifikation und können als Bausteine einer Gesamtintegration aufgefasst werden. Aus Gründen der einfacheren Lesbarkeit werden wir in diesem Paper aber von struktureller, kultureller, sozialer und identikativer Integration sprechen (vgl. Heckmann 2015, 71f.).

Folgt man Esser, dann ist die Integration in die Aufnahmegesellschaft nur in Form der Assimilation möglich. Die scheinbare Alternative der multiplen Integration, die in den stärker pluralistischen Perspektiven auf Integration (vgl. Alba/Nee 1997/2003; Bonacich 1973; Portes/Zhou 1993; Yang 2006; Zhou 1997) eine wichtige Rolle spielt, ist empirisch betrachtet ein sehr seltener Fall. Dieser Integrationstyp erfordert die Integration in mehrere, kulturell und sozial unterschiedliche Bereiche gleichzeitig, wobei mögliche Ausdrucksformen Mehrsprachigkeit oder interethnische Kontakte sind. Individuen sind also im Kern dann als integriert (also assimiliert) zu betrachten, wenn sie sich in wichtigen Positionen der funktionalen Sphären der Aufnahmegesellschaft platziert haben (einschließlich der Inanspruchnahme von grundlegenden Rechten und Pflichten), sie

sich in Hinsicht auf Wissen und Kompetenzen an die Aufnahmegesellschaft akkulturiert haben, interethnische Kontakte mit „Einheimischen“ aufgenommen haben und die Aufnahmegesellschaft emotional unterstützen (vgl. Esser 2001, 20f.).

Ein weiterer wichtiger theoretischer Punkt für diese Studie ist, dass die Platzierung am Arbeitsmarkt als abhängig von der Integration in andere gesellschaftliche Bereiche angenommen wird. Arbeitsmarktrelevante Aspekte der kulturellen Integration sind vor allem in der Aufnahmegesellschaft erworbene Bildungsabschlüsse und Sprachkenntnisse. Das herkunftslandspezifische Humankapital wird hingegen meist durch die Migration entwertet. Die in die aufnahmelandsspezifischen sozialen Kreise reichenden Netzwerke dürften im Vergleich zu rein herkunftslandspezifischen Netzwerken einen Vorteil am Arbeitsmarkt bringen, da in den aufnahmelandsspezifischen Netzwerken eher Informationen über den primären Arbeitsmarkt kursieren. Identifikationen dürften auf kompetitiven Arbeitsmärkten in funktional differenzierten und individualistisch geprägten Gesellschaften hingegen keine besondere Rolle für die Platzierung am Arbeitsmarkt spielen (vgl. Esser 2009, 360f.). Insofern als der Erhalt eines Arbeitsplatzes letztlich von der Entscheidung der Arbeitgeberinnen oder Arbeitgeber abhängig ist (vgl. Esser 2001, 9), bleibt der/dem einzelnen Geflüchteten so gesehen die Chance, sich für diese so attraktiv wie möglich zu machen.

3. Hypothesen: Einflüsse der kulturellen, sozialen und identikativen Integration auf die Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten

3.1. Kulturelle Einflüsse

Es gilt als etablierter Befund in der breiteren Migrationsforschung, dass aufnahmelandsspezifische Sprachkenntnisse eine positive Auswirkung auf die Arbeitsmarktintegration haben (vgl. Dustmann/Fabrizi 2003, 707ff.). Im Kontext der Fluchtforschung wird dieser Befund überwiegend bestätigt (vgl. Bakker/Dagevos/Engbersen 2014; Beaman 2012; Bloch 2007; Cheung/Phillimore 2014; Waxman 2001). Teilweise wird Sprachkenntnissen sogar eine überaus wichtige Rolle im Prozess der Arbeitsmarktintegration attestiert (vgl. z. B. Cheung/Phillimore 2014). Es existieren jedoch auch quantitative Studien, die keinen statistisch relevanten Effekt von aufnahmelandsspezifischen Sprachkenntnissen auf die Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten feststellen (vgl. Correa-Velez/Barnett/Gifford 2015; De Vroome/Van Tubergen 2010). Die zum Teil beobachtete geringe Relevanz von Sprachkenntnissen ist vermutlich mit der Qualität der gefundenen Jobs zu erklären: Correa-Velez, Barnett und Gifford (vgl. 2015, 331) führen dieses Ergebnis in ihrer Studie zu Flüchtlingen in Australien auf den zumeist geringen Status der Jobs der Flüchtlinge zurück, bei denen keine oder nur sehr begrenzt Englischkenntnisse erforderlich sind. Trotz teilweise abweichender Befunde gehen wir davon aus, dass Geflüchtete, die kulturell marginalisiert oder segmentiert sind, eher seltener einen bezahlten Job haben als Geflüchtete, die kulturell assimiliert sind (Hypothese 1a bzw. abgekürzt H1a). Zwischen

kulturell multipel integrierten und assimilierten Geflüchteten prognostizieren wir keine Unterschiede in der Wahrscheinlichkeit, einen bezahlten Job zu erhalten (H1b).

3.2. Soziale Einflüsse

Bezüglich sozialer Einflüsse auf die Arbeitsmarktintegration stellt sich die Frage, ob aufnahmeland- und herkunftslandspezifische soziale Netzwerke einen unterschiedlich guten Zugang zum Arbeitsmarkt liefern. Sozialkapitaltheoretisch lassen sich aufnahmeland- und herkunftslandspezifische Kontakte auch als „bridging social capital“ und „bonding social capital“ (d. h. Beziehungen zu Personen die in wichtiger Hinsicht unähnlich bzw. ähnlich sind) differenzieren (vgl. Putnam 2007, 143). In der Literatur wird oftmals argumentiert, dass aufnahmelandsspezifische Kontakte besser über den Arbeitsmarkt des Ziellandes informiert sind als herkunftslandspezifische Kontakte (vgl. Kanas/Van Tubergen 2009, 899). Viele Studien zur Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten nutzen Operationalisierungen von Sozialkapital, die nicht zwischen aufnahmeland- und herkunftslandspezifischen sozialen Kontakten differenzieren (vgl. Cheung/Phillimore 2014; Correa-Velez/Barnett/Gifford 2015). Nur eine Studie zu Geflüchteten hat bislang belegt, dass aufnahmelandsspezifische soziale Kontakte einen signifikant positiven Effekt auf die Wahrscheinlichkeit haben, über einen Job zu verfügen (vgl. De Vroome/Van Tubergen 2010). Vor diesem Hintergrund erwarten wir, dass Geflüchtete die sozial marginalisiert oder segmentiert sind, also über kein aufnahmelandsspezifisches Sozialkapital verfügen, eine geringere Jobwahrscheinlichkeit haben als assimilierte Geflüchtete (H2a). Ferner erwarten wir, dass multipel integrierte Personen sich von assimilierten Personen nicht unterscheiden, da, theoretisch betrachtet, in erster Linie aufnahmelandsspezifische soziale Kontakte für eine Arbeitsmarktintegration ausschlaggebend sind (H2b).

3.3. Identifikative Einflüsse

Esser stellt in einer Untersuchung zu Migrantinnen und Migranten in Deutschland keinen signifikanten Einfluss der identifikativen Integration – gemessen über ein Zugehörigkeitsgefühl – auf die Wahrscheinlichkeit fest, einen Job zu haben (vgl. Esser 2009, 361). Eine weitere Studie, die eine ähnliche Operationalisierung von identikativer Integration nutzt, kommt zum Ergebnis, dass unter Migrantinnen und Migranten in Schweden keine signifikanten Unterschiede in der Wahrscheinlichkeit für eine Arbeitsmarktintegration zwischen Personen existieren, die sich nur mit der Mehrheit identifizieren (assimilierte), und denen, die sich sowohl mit der aufnahmeland- als auch herkunftslandspezifischen Kultur identifizieren. Da bei diesen zwei Vergleichsgruppen in beiden Fällen eine starke Identifikation mit der Aufnahmegesellschaft besteht und nur die Stärke der eigenethnischen Identifikation variiert, folgern Nekby/Rödin (2010), dass für die Arbeitsmarktintegration eine Zugehörigkeit zur Mehrheitskultur entscheidend ist, und dass unter dieser Bedingung eine ethnische Identifikation mit der Arbeitsmarktsituation nicht korreliert. Außerdem wird gezeigt, dass unter Männern assimilierte Migranten eine höhere

Arbeitsmarktwahrscheinlichkeit haben als segmentierte (vgl. Nekby/Rödin 2010, 43f.). Vor diesem Hintergrund formulieren wir die Hypothese, dass identifizativ marginalisierte und segmentierte Geflüchtete einen Nachteil in der Jobwahrscheinlichkeit gegenüber assimilierten Geflüchteten haben (H3a). Zudem erwarten wir, dass zwischen multipel integrierten und assimilierten Geflüchteten keine Differenzen in der Wahrscheinlichkeit einer aktiven Erwerbstätigkeit bestehen (H3b).

4. Daten und Methoden

4.1. Der *Integration-Survey 2017*

Für unsere quantitativen Analysen nutzen wir den *Integration-Survey* zur Arbeits- und Lebenssituation sowie den Einstellungen von neu angekommenen Geflüchteten aus Syrien, Afghanistan, Iran und Irak in Österreichs Hauptstadt Wien.⁵ Insgesamt konnten im *Integration-Survey* 1.710 Interviews mit Geflüchteten durchgeführt werden. Die Interviews wurden als Computer-Assisted Self-Interviews (CASI) geführt (vgl. Olsen/Sheets 2008). Um zu gewährleisten, dass alle Befragten die Fragen verstehen, wurde die Umfrage vorab in Arabisch und Farsi übersetzt, einschließlich mehrerer sprachlicher Gegenchecks. Darüber hinaus wurden die Fragen möglichst einfach formuliert. Es musste davon ausgegangen werden, dass die Population der aus dem mittleren Osten Geflüchteten teils keinen formalen Bildungsabschluss hat (vgl. Haindorfer 2017, 4f.).

Die Datenerhebung fand vorwiegend in Gemeinschaftsunterkünften von Geflüchteten und in Beratungszentren statt, in kleineren Teilen auch über soziale Netzwerke und Schneeballverfahren an anderen Orten. Mit dieser breiten Anlage an Sampling Points wurde versucht, ein möglichst umfassendes Bild von Geflüchteten in Wien zu erzielen. Für die Implementierung der Umfrage wurden an den Messpunkten eine Reihe von handlichen Eingabegeräten (Tablets) platziert und das Projektteam motivierte gemeinsam mit mehreren arabisch- und farsisprechenden Übersetzern die Geflüchteten vor Ort, an der Umfrage teilzunehmen. Stichprobentheoretisch wurde ein sogenanntes Convenience Sample gezogen, d. h. ein Sample das nicht auf einer Zufallsauswahl basiert, sondern darauf, dass Personen leicht in die Stichprobe gelangen (vgl. Battaglia 2008, 148).⁶ Da

⁵ Diese Umfrage wurde in Kooperation zwischen dem Institut für Soziologie der Universität Wien und dem Institut für Wirtschaftssoziologie der Universität Wien von Mai bis August 2017 durchgeführt. Kooperationspartner der Umfrage waren das Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche (wiiv) und das Institut für Personalpolitik der Karl-Franzens-Universität Graz. Die Befragung wurde von der Ethikkommission der Karl-Franzens-Universität Graz vorab erfolgreich geprüft.

⁶ In der Fluchtforschung ist der Einsatz von Convenience Samples weit verbreitet (vgl. z. B. Nakash et al. 2013; Salo/Birman 2015), da die Erreichbarkeit von Flüchtlingen eingeschränkt ist und diese im Rahmen von allgemeinen Bevölkerungsumfragen kaum integriert werden. Bemühungen um eine repräsentative Stichprobe aus Registerdaten scheiterten an der mangelnden

keine tatsächliche Zufallsauswahl von Geflüchteten in Wien vollzogen werden konnte, ist diese Studie nicht repräsentativ im engeren statistischen Sinn.

Wir beschränken unsere Analysen auf eine Teilstichprobe der Befragten im erwerbsfähigen Alter von 15 bis 64 Jahren, die einen vollen Arbeitsmarktzugang in Österreich haben (unter anderem Asylberechtigte oder subsidiär Schutzberechtigte) (N = 835). Dadurch wurde die Gesamtstichprobe des Integration-Surveys um zirka 50 Prozent der Fälle reduziert.⁷ Um mit dieser Teilstichprobe aussagekräftige Ergebnisse zu erzielen, haben wir für die multivariaten Analysen eine Imputation der fehlenden Werte mittels des Verfahrens der *multiple imputation by chained equations* (MICE) durchgeführt (vgl. u. a. StataCorp 2013). Zum Integration-Survey ist an dieser Stelle noch zu erwähnen, dass es sich um eine Querschnittsbefragung handelt. Aus diesem Grund können wir auch keine kausalen Zusammenhänge zwischen den verschiedenen Einflussfaktoren und der Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten prüfen. Das ist eine wichtige Einschränkung der vorliegenden Studie, die es bei der Interpretation der Befunde zu berücksichtigen gilt.

4.2. Messkonzepte

Abhängige Variable. Die abhängige Variable *Erwerbsstatus* („Labour Force Status“) unterscheidet Personen, die zum Zeitpunkt des Interviews (a) einen bezahlten Job hatten (erwerbstätig), (b) arbeitslos, aber in den letzten vier Wochen aktiv auf der Suche nach einer bezahlten Stelle waren (arbeitslos) oder (c) weder einen bezahlten Job hatten noch auf aktiver Arbeitssuche waren (Nichterwerbspersonen, NEP). Bei der Bildung dieser Kategorien haben wir uns an der weitverbreiteten *classification of the population by labour force status* der International Labour Organization (ILO) orientiert.⁸

Unabhängige Variablen. Die im Mittelpunkt dieses Aufsatzes stehenden Einflussfaktoren sind die verschiedenen Integrationsdimensionen – die kulturelle, soziale und identifikative Integration. Entlang jeder dieser Dimensionen differenzieren wir die Geflüchteten danach, ob sie assimiliert, multipel integriert, segmentiert oder marginalisiert sind. Für die Messung der *kulturellen Integration* verwenden wir zwei Fragen zu den aufnahmeland- und herkunftslandspezifischen Sprachkenntnissen der Befragten. Beide Fragen

Kooperationsbereitschaft der angesprochenen Behörden und Organisationen, die diese mit den geltenden Datenschutzbestimmungen begründeten.

⁷ Der Integration-Survey fokussiert auf neu angekommene Geflüchtete (rund 88 Prozent der Befragten in der Gesamtstichprobe sind zwischen 2015 und 2017 nach Österreich gekommen), und diese haben vielfach noch keinen vollen Arbeitsmarktzugang.

⁸ ICLS (International Conference of Labour Statisticians), Resolution concerning statistics of work, employment and labour underutilization, Art. 15. Abgerufen am 4. Dezember 2019 unter http://www.ilo.ch/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/normativeinstrument/wcms_230304.pdf.

beruhen auf einer Selbsteinschätzung, wie gut man Deutsch bzw. die Muttersprache lesen und schreiben kann (fünfstufige Antwortskalen: 1 „sehr schlecht“, 2 „eher schlecht“, 3 „es geht“, 4 „gut“, 5 „sehr gut“) (vgl. van Tubergen/Kalmijn 2005). Die Abgrenzungen guter von schlechten Sprachkenntnissen in Deutsch und der Muttersprache wurden unterschiedlich gewählt (Deutsch: 1–3 schlecht, 4–5 gut; Muttersprache: 1–4 schlecht, 5 gut). Die unterschiedliche Setzung der Schwellenwerte ergibt sich daraus, dass bei der Muttersprache schon 96 Prozent der Befragten mindestens gute Kenntnisse hatten. Diese Vorgehensweise in der Setzung der Schwellen bei kultureller Integration findet sich auch bei Esser (vgl. 2009, 365). Für alle vier Typen der kulturellen Integration wurde dann ein Index gebildet (siehe Tabelle 2).

Tabelle 2: Typen der kulturellen Integration unter den Geflüchteten

<i>Kulturelle Integration</i>		Sprachkenntnisse Deutsch	
		Gut	Schlecht
Sprachkenntnisse Muttersprache	Gut Schlecht	Multiple Integration Assimilation	Segmentation Marginalität

Die *soziale Integration* wurde über die beiden Fragen operationalisiert, (a) wie oft man Zeit mit Österreicherinnen oder Österreichern verbringt und (b) wie oft man Zeit mit Personen aus dem eigenen Herkunftsland verbringt, die nicht mit einem verwandt sind. Die Antwortskalen der von uns verwendeten Fragen umfassten jeweils die Kategorien 1 „täglich“, 2 „mehrmals pro Woche“, 3 „jede Woche“, 4 „jeden Monat“, 5 „seltener“ und 6 „nie“ (vgl. TNS Infratest Sozialforschung 2016, 49). Auf dieser Grundlage wurden die Befragten dahingehend differenziert, ob sie viel (1–2) oder wenig Kontakt (3–6) mit der jeweiligen Gruppe hatten.

Das Ausmaß der *identifikativen Integration* unter den Geflüchteten haben wir auf der Basis eines subjektiven Zugehörigkeitsgefühls zur Aufnahme- und Herkunftsgesellschaft berechnet (vgl. Esser 2009, 365). Die Befragten gaben zunächst ihr Zugehörigkeitsgefühl zum Herkunftsland an („Wie sehr fühlen Sie sich mit Ihrem Herkunftsland verbunden?“), bevor sie in einem nächsten Schritt ihr Zugehörigkeitsgefühl zu Österreich bewerteten („Und wie sehr fühlen Sie sich mit Österreich verbunden?“). Bei der Beantwortung dieser Fragen kam jeweils eine fünfstufige Antwortskala zum Einsatz (1 „sehr stark“, 2 „stark“, 3 „in mancher Beziehung“, 4 „kaum“, 5 „gar nicht“) (vgl. TNS Infratest Sozialforschung 2016, 69). Bei beiden Indikatoren wurden die Antwortkategorien 1 bis 3 als starke Identifikation und 4 bis 5 als schwache Identifikation mit dem jeweiligen Kontext gezählt. Aus diesen Indizes ergeben sich wiederum vier unterschiedliche Typen der Integration.

Kontrollvariablen. Zur Absicherung unserer Ergebnisse mittels Kontrollvariablen kommen eine Reihe etablierter Variablen aus den existierenden arbeitsmarktorientierten Flüchtlingsstudien zur Anwendung (vgl. Bakker/Dagevos/Engbersen 2014; Beaman 2012;

Bloch 2007; Cheung/Phillimore 2014; Correa-Velez/Barnett/Gifford 2015; De Vroome/Van Tubergen 2010; Hauff/Vaglum 1993).

4.3. Methode

Unsere empirischen Analysen setzen sich aus deskriptiven und multivariaten Analysen zusammen. In den deskriptiven Analysen beobachten wir die durchschnittlichen Charakteristika der Geflüchteten unseres Samples entlang der uns interessierenden Variablen. Für die multivariaten Analysen und den Hypothesentest verwenden wir schrittweise aufgebaute multinomiale logistische Regressionsmodelle (vgl. Windzio 2013). In diesen Modellen wird die kategoriale Variable Erwerbsstatus in Abhängigkeit von den Einflüssen der kulturellen, sozialen und identifikativen Integration gesetzt, ohne und mit Kontrollvariablen. Die Basiskategorie der abhängigen Variable bildet die Kategorie *erwerbstätig* und es werden die Einflüsse der unabhängigen Variablen stets im Vergleich von *arbeitslos versus erwerbstätig* bzw. *außerhalb des Arbeitsmarktes versus erwerbstätig* angegeben. Somit können wir auch auf Unterschiede zwischen unterschiedlich stark aktiven Gruppen am Arbeitsmarkt eingehen (Cheung/Phillimore 2014). In den Regressionstabellen berichten wir *relative risk ratios* (RRR), diese sind relativ zur Basiskategorie angegeben. Die Standardinterpretation eines Koeffizienten (r) lautet, dass bei einer Veränderung einer unabhängigen Variable um eine Einheit die Wahrscheinlichkeit für ein Individuum in eine bestimmte Kategorie der abhängigen Variable (arbeitslos bzw. außerhalb des Arbeitsmarktes) zu fallen in Relation zur Basiskategorie (erwerbstätig) das r -fache beträgt. RRRs über 1 erhöhen damit die Chance relativ zur Basiskategorie; RRRs zwischen 0 und 1 reduzieren die relative Chance (vgl. Windzio 2013, 225f.).

5. Ergebnisse

5.1. Deskriptive Ergebnisse

Insgesamt zählen circa 54 Prozent der Geflüchteten im *Integration-Survey* zu den Nicht-erwerbspersonen (siehe Tabelle 3). Rund 28 Prozent der Geflüchteten sind arbeitslos und 17 Prozent der Geflüchteten haben bereits eine bezahlte Arbeit in Österreich gefunden. Hinsichtlich des Ausmaßes ihrer kulturellen Integration – entlang der vier verschiedenen Typen der Integration von Migranten und Migrantinnen (vgl. Esser 2001) – ist zu beobachten, dass die Geflüchteten mit einem Anteil von rund 58 Prozent insgesamt am häufigsten segmentiert sind, also ausschließlich über gute Kenntnisse ihrer Muttersprache verfügen. Kulturell assimiliert sind hingegen nur etwa 3 Prozent.

Die soziale Marginalisierung ist mit Blick auf die soziale Integration unter den Geflüchteten in der gesamten Stichprobe der vorherrschende Integrationstyp. Fast ein Drittel der Geflüchteten (31 Prozent) verfügt weder über viel Kontakt zu Österreichern und Österreicherinnen noch über viel Kontakt zu Leuten aus der eigenen ethnischen Gemeinschaft. Abgesehen davon sind annähernd gleich viele Geflüchtete

sozial assimiliert (23 Prozent) und multipel integriert (24 Prozent), können also auf aufnahmelandsspezifisches Sozialkapital zurückgreifen. Circa 22 Prozent der Geflüchteten haben ausschließlich viel Kontakt mit Personen aus ihrem Herkunftsland, sind daher als segmentiert einzuordnen.

Tabelle 3: Charakteristika der Geflüchteten mit Arbeitsmarktzugang in Österreich im Integration-Survey

			Gesamt (N=835)	Erwerbs- tätig (N=133)	Arbeitslos (N=219)	NEP (N=418)
	Min	Max	% / Ø (SD)	% / Ø (SD)	% / Ø (SD)	% / Ø (SD)
ABHÄNGIGE VARIABLE						
Erwerbsstatus						
Erwerbstätig	0	1	17			
Arbeitslos	0	1	28			
Nichterwerbspersonen (NEP)	0	1	54			
DIMENSIONEN INTEGRATION						
Kulturelle Integration						
Marginalität	0	1	12	9	13	14
Segmentation	0	1	58	36	58***	65***
Assimilation	0	1	3	6	3	3
Multiple Integration	0	1	27	49	26***	19***
Soziale Integration						
Marginalität	0	1	31	16	41***	31**
Segmentation	0	1	22	15	18	26*
Assimilation	0	1	23	34	22+	20*
Multiple Integration	0	1	24	35	19*	22*
Identifikative Integration						
Marginalität	0	1	18	29	14**	16*
Segmentation	0	1	11	9	10	12
Assimilation	0	1	40	28	39	45**
Multiple Integration	0	1	32	34	37	28
KONTROLLVARIABLEN						
Barrieren für Integration						
Allgemeiner Gesundheitszustand (1 = schlecht, 5 = sehr gut)	1	5	4.16 (0,96)	4.42 (0,68)	4.12* (1,00)	4.09** (1,00)
Psychischer Gesundheitszustand (1 = schlecht, 5 = sehr gut)	1	5	3.84 (1,03)	4.25 (0,71)	3.80*** (1,01)	3.71*** (1,11)
Subjektive Diskriminierungserfahrungen (1 = nie, 5 = sehr häufig)	1	5	2.23 (1,22)	2.88 (1,31)	2.18*** (1,20)	2.05*** (1,14)

			Gesamt (N=835)	Erwerbs- tätig (N=133)	Arbeitslos (N=219)	NEP (N=418)
	Min	Max	% / Ø (SD)	% / Ø (SD)	% / Ø (SD)	% / Ø (SD)
Soziodemografische Faktoren						
Staatsangehörigkeit						
Afghanistan	0	1	33	42	27*	33
Syrien	0	1	38	35	40	38
Irak	0	1	8	5	13*	6
Iran	0	1	8	8	5	9
Sonstige	0	1	14	10	16	14
Geschlecht						
Frauen	0	1	19	16	13	22
Männer	0	1	82	84	87	78
Alter						
15–24 Jahre	0	1	42	31	37	49**
25–34 Jahre	0	1	35	48	36+	30**
über 34 Jahre	0	1	23	22	27	21
Herkunftslandspezifische Bildung (1 = keine Ausbildung, 6 = Uni)						
	1	6	3.79 (1,66)	4.08 (1,63)	3.83 (1,70)	3.64+ (1,63)
Herkunftslandspezifische Berufserfahrung						
Ja	0	1	78	81	87	73
Nein	0	1	22	20	13	27
Kinder						
Ja	0	1	37	33	42	35
Nein	0	1	63	67	58	65
Religionszugehörigkeit						
Islam	0	1	72	70	74	71
andere/keine Religionszugehörigkeit, keine Angabe	0	1	28	30	26	29

Quelle: Integration-Survey 2017; eigene Berechnungen, ungewichtete Analysen. Unterschiede der Arbeitslosen und der NEPs zur Referenzgruppe der Erwerbstätigen wurden mittels des Post Hoc Test nach Games-Howell auf Signifikanz geprüft; Signifikanzniveaus: +p < 0,1; *p < 0,05; **p < 0,01; ***p < 0,001.

Die Verteilung der Geflüchteten auf die Typen der identikativen Integration zeigt, dass insgesamt rund 40 Prozent identikativ assimiliert sind, ein Wert der ein hohes exklusives Zugehörigkeitsgefühl zu Österreich ausdrückt. Die vergleichsweise geringe exklusive Identifikation mit dem Herkunftsland (Segmentation) mit einem Anteil von rund 11 Prozent mag ein Spezifikum bei Geflüchteten sein, die ihrem Herkunftsland den Rücken kehren mussten. Ferner sind circa 32 Prozent der Geflüchteten multipel integriert, haben

also emotionale Bezüge sowohl in den Aufnahme- als auch den Herkunftskontext. Demgegenüber sind rund 18 Prozent weder da noch dort subjektiv verortet bzw. identifikativ marginalisiert.

5.2. Multivariate Analysen

Wie relevant sind nun die verschiedenen Dimensionen der Integration und die entsprechenden aufnahmeland- und herkunftslandspezifischen Ressourcen (und Orientierungen) für die Chance, einen bezahlten Job in Österreich zu haben? In diesem Abschnitt zeigen wir die Ergebnisse zur zentralen Forschungsfrage auf der Basis von multinomialen, logistischen Regressionsanalysen und *relativen risk ratios* (RRR) (siehe Tabelle 4). Im finalen Regressionsmodell, in dem wir die Einflüsse der Integrationsdimensionen unter Berücksichtigung der Kontrollvariablen betrachten, können wir hinsichtlich der Chance, erwerbstätig zu sein, keine signifikanten Differenzen zwischen kulturell marginalisierten und segmentierten Geflüchteten zu assimilierten Geflüchteten beobachten. Unsere Befunde ähneln damit denjenigen Ergebnissen der Fluchtforschung, die keinen Effekt von aufnahmelandsspezifischen Sprachkenntnissen für die Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten feststellen (vgl. Correa-Velez/Barnett/Gifford 2015; De Vroome/Van Tubergen 2010). Dies ist wahrscheinlich in einer überwiegend schlechten Qualität der bis dato gefundenen Jobs begründet, die keine guten Deutschkenntnisse erfordern, wie das in einer Studie zu Flüchtlingen in Australien erklärt wird (vgl. Correa-Velez/Barnett/Gifford 2015, 331). Unsere Ergebnisse zu den Mechanismen kultureller Integration widersprechen somit unserer diesbezüglich formulierten Hypothese (H1a). Entsprechend unserer theoretischen Überlegungen stellen wir immerhin fest, dass (auch) zwischen kulturell multipel integrierten und assimilierten Geflüchteten keine signifikanten Differenzen in der Jobwahrscheinlichkeit bestehen (H1b).⁹

⁹ Es ist überdies zu erwähnen, dass die Koeffizienten zumindest der Tendenz nach in die vermutete Richtung gerichtet sind, dass also stets eher ein Job vorliegt, wenn man kulturell assimiliert ist. Dieses Muster gilt bis auf das Chancenverhältnis zwischen kulturell multipel integrierten und assimilierten Geflüchteten (RRR = 0.99). Außerdem zeigt sich in einem Regressionsmodell ohne Kontrollvariablen ein signifikant höheres Risiko, außerhalb des Arbeitsmarktes zu sein, wenn man kulturell segmentiert ist. Ferner ist zu sagen, dass die Referenzgruppe der kulturell assimilierten Geflüchteten in den Regressionsanalysen eine besonders kleine Gruppe darstellt (3 Prozent der Stichprobe), was für die Stabilität der statistischen Analysen nicht günstig ist. Entsprechende alternative Berechnungen, in denen andere Cut Points bei der Einteilung von guten und schlechten Deutschkenntnissen (1–2 schlecht, 3–5 gut) gewählt wurden, zeigten signifikant positive Effekte der kulturellen Assimilation gegenüber Marginalität und Segmentation im Vergleich von Erwerbstätigen und Nichterwerbspersonen. Letztlich erschien uns aber die im Paper gewählte Operationalisierung nach Esser (2009, 365) als die inhaltlich am besten vertretbare, wenngleich eine gewisse Vorsicht bei der Interpretation der entsprechenden Befunde notwendig erscheint.

Tabelle 4: Determinanten der Arbeitsmarktintegration bei Geflüchteten; Ergebnisse der multinomialen logistischen Regressionsanalyse

	Multinomiales Regressionsmodell					
	Basiskat.: Erwerbstätige					
	Arbeitslos		NEP			
	RRR	SE	RRR	SE		
DIMENSIONEN INTEGRATION						
Kulturelle Integration (Ref.: Assimilation)						
Marginalität	2.63	2.17	2.84		2.36	
Segmentation	2.20	1.58	2.51		1.79	
Multiple Integration	1.35	0.98	0.99		0.72	
Soziale Integration (Ref.: Assimilation)						
Marginalität	4.45	***	1.84	3.99	**	1.71
Segmentation	1.69		0.77	3.38	**	1.52
Multiple Integration	0.80		0.32	1.26		0.50
Identifikative Integration (Ref.: Assimilation)						
Marginalität	0.40	*	0.17	0.36	*	0.18
Segmentation	1.08		0.62	1.29		0.78
Multiple Integration	0.72		0.28	0.42	*	0.16
KONTROLLVARIABLEN						
Barrieren für Integration						
Allgemeiner Gesundheitszustand (1 = schlecht, 5 = sehr gut)	1.01		0.20	0.97		0.20
Psychischer Gesundheitszustand (1 = schlecht, 5 = sehr gut)	0.61	*	0.12	0.58	**	0.12
Subjektive Diskriminierungserfahrungen (1 = nie, 5 = sehr häufig)	0.63	***	0.08	0.56	***	0.07
Soziodemografische Faktoren						
Staatsangehörigkeit (Ref.: Syrien)						
Afghanistan	1.03		0.45	1.60		0.69
Irak	2.41		1.45	1.04		0.63
Iran	1.76		1.17	4.03	*	2.50
Sonstige	1.91		0.93	1.63		0.78
Frauen (Ref.: Männlich)						
	0.82		0.35	1.11		0.43
Alter (Ref.: 15–24 Jahre)						
25–34 Jahre	0.33	**	0.14	0.24	***	0.10
über 34 Jahre	0.48		0.29	0.35	+	0.21
Herkunftslandspezifische Bildung (1 = keine Ausbildung, 6 = Uni)						
	0.95		0.10	0.92		0.10
Herkunftslandspezifische Berufserfahrung (Ref.: Nein)						
	1.37		0.60	0.52		0.21
Kinder (Ref.: keine Kinder)						
	1.35		0.55	1.46		0.59

Multinomiales Regressionsmodell						
Basiskat.: Erwerbstätige						
	Arbeitslos			NEP		
	RRR	SE		RRR	SE	
andere/keine Religionszugehörigkeit, k. A. (Ref.: Islam)	0.96	0.41		1.05		0.43
Ankunftszeitpunkt in AUT (Ref.: 2015)						
2008 bis 2013	0.22	**	0.10	0.05	***	0.03
2014	0.50	+	0.21	0.18	***	0.07
2016 bis 2017	1.81		1.05	1.77		1.02
Aufenthaltsstatus (Ref.: Subsidiär Schutzberechtigt)						
Asylberechtigt	0.45	*	0.15	0.67		0.23
Anderer Aufenthaltstitel mit Arbeitsmarktzugang	0.55		0.21	0.80		0.31
Konstante	54.86	**	74.87	454.41	***	608.09
N	835					

Quelle: Integration-Survey 2017; imputierte missing values; eigene Berechnungen; Signifikanzniveaus: +p < 0,1; *p < 0,05; **p < 0,01; ***p < 0,001.

In Übereinstimmung mit unseren theoretischen Überlegungen beobachten wir, dass sozial marginalisierte gegenüber assimilierten Geflüchteten ein signifikant erhöhtes Risiko haben, arbeitslos statt erwerbstätig zu sein. Hat man also weder zur Aufnahmegesellschaft noch zur eigenen ethnischen Gemeinschaft viel Kontakt, dann senkt dies die Jobwahrscheinlichkeit gegenüber Personen mit einem rein aufnahmelandsspezifischen Sozialkapital (vgl. De Vroome/Van Tubergen 2010; Kanas/Van Tubergen 2009; Putnam 2007) stark. Kein signifikanter Unterschied im Chancenverhältnis arbeitslos versus erwerbstätig ist hingegen zwischen segmentierten und assimilierten Geflüchteten festzustellen. Ferner stellen wir im Kontrast zu assimilierten Geflüchteten bei sozial marginalisierten und segmentierten Geflüchteten ein deutlich erhöhtes Risiko fest, zu den Nichterwerbspersonen zu gehören. Individuen, die sowohl über aufnahmeland- als auch herkunftslandsspezifisches Sozialkapital verfügen, unterscheiden sich außerdem nicht von Personen, die nur auf aufnahmelandsspezifisches Sozialkapital zugreifen können. Eine vorstellbare Konkurrenzhypothese aus Perspektive der Theorie der segmentierten Assimilation (vgl. Portes/Zhou 1993; Zhou 1997), wonach co-ethnische Kontakte zusätzlich einen Zugang zu ethnisch besetzten Arbeitsmärkten liefern, also einen Zusatznutzen haben könnten, findet somit keine Unterstützung. Aufgrund der Ergebnislage zu den Einflüssen der sozialen Integrationstypen auf die Arbeitsmarktintegration werden unsere korrespondierenden Hypothesen teilweise (H2a) und gänzlich (H2b) durch die Daten gestützt.

Das Risiko identifikativ marginalisierter Geflüchteter, arbeitslos zu sein bzw. außerhalb des Arbeitsmarktes zu stehen, ist im Vergleich zu assimilierten Geflüchteten reduziert.

Mit anderen Worten ist die Chance, einen bezahlten Job zu haben, höher, wenn man sich weder dem Aufnahme- noch dem Herkunftsland zugehörig fühlt, als wenn man sich nur dem Aufnahmeland zugehörig fühlt. Ferner stellen wir im Gruppenvergleich von Personen außerhalb des Arbeitsmarktes versus Erwerbstätigen fest, dass multipel integrierte Geflüchtete eher erwerbstätig sind als assimilierte Geflüchtete. Die Ergebnisse zu den identifikativen Integrationseffekten widerlegen somit unsere Hypothese zu den Unterschieden zwischen marginalisierten und segmentierten Geflüchteten im Vergleich zu assimilierten Geflüchteten (H3a), stützen aber teilweise jene Erwartungen, dass es keine Unterschiede zwischen multipel integrierten und assimilierten Geflüchteten gibt (H3b). Jedoch stellt sich angesichts unserer Ergebnisse in diesem Bereich die Frage, ob die subjektive Zugehörigkeit mit den verwendeten Indikatoren exakt gemessen werden kann (vgl. hierzu auch Kalter 2007, 411f.). Möglicherweise drücken die Befunde zum Zusammenhang zwischen identikativer Integration und Arbeitsmarktintegration aber auch eine besonders arbeitsmarktförderliche instrumentelle Haltung aus. So sind es ja die identifikativ marginalisierten und multipel integrierten Geflüchteten, die eher einen Job haben, also Personen, für die ein (bestimmtes) Zugehörigkeitsgefühl vielleicht keine wichtige Voraussetzung darstellt, um Chancen am Arbeitsmarkt wahrzunehmen und einen Job anzunehmen.

Die Ergebnisse zu den Einflüssen der Kontrollvariablen decken sich weitgehend mit den bisherigen Befunden aus arbeitsmarktbezogenen Flüchtlingsstudien. So können wir zum Beispiel beobachten, dass Geflüchtete mit einem schlechteren psychischen Gesundheitszustand eine signifikant schlechtere Chance haben, erwerbstätig zu sein (vgl. Bakker/Dagevos/Engbersen 2014; De Vroome/Van Tubergen 2010). Auffallend ist, dass Geflüchtete, die subjektiv häufiger Diskriminierung erfahren, eine signifikant bessere Chance haben, erwerbstätig zu sein. Dieser Zusammenhang ist wahrscheinlich dadurch bedingt, dass Geflüchtete, die im Erwerbsleben stehen, häufiger Diskriminierung wahrnehmen.¹⁰

6. Conclusio

In diesem Beitrag haben wir die Arbeitsmarktintegration von neu angekommenen Geflüchteten aus Syrien, Afghanistan, Iran und Irak (2008–2017) in Österreichs Hauptstadt Wien anhand einer Umfrage (*Integration-Survey 2017*) quantitativ untersucht. Ins Zentrum haben wir die Frage gestellt, welche individuellen Ressourcen (auch Orientierungen) für die Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten ausschlaggebend sind. Dafür haben wir mittels multinomialer logistischer Regressionsanalysen die Charakteristika von Geflüchteten, die bereits eine bezahlte Arbeit haben, einerseits mit Geflüchteten, die auf

¹⁰ Rechnet man eine Regressionsanalyse mit einem nicht-imputierten, aber ansonsten identischen Datensatz, zeigen sich für die Dimensionen der Integration ähnliche Befunde. Nur in der identikativen Integrationsdimension können keine signifikanten Effekte der Kategorie Marginalität mehr festgestellt werden.

Arbeitssuche sind, und andererseits mit Geflüchteten, die weder eine bezahlte Arbeit haben noch auf Arbeitssuche sind, verglichen.

Unsere Hypothesen zu den Unterschieden zwischen sozial, kulturell und identifikativ marginalisierten sowie segmentierten Geflüchteten zu assimilierten Geflüchteten (H1a, H2a, H3a), also unsere Vorstellungen über die Nützlichkeit spezifischer aufnahmeland- und herkunftslandspezifischer Ressourcen, werden durch die Daten teilweise gestützt. Wir konnten zwar keine signifikanten Differenzen zwischen kulturell marginalisierten und segmentierten Geflüchteten zu assimilierten Geflüchteten, in der Chance erwerbstätig zu sein, feststellen (vgl. Correa-Velez/Barnett/Gifford 2015; De Vroome/Van Tubergen 2010). Entsprechend unserer Ausgangsüberlegungen beobachteten wir jedoch, dass sozial marginalisierte gegenüber assimilierten Geflüchteten eine höhere Wahrscheinlichkeit aufweisen, arbeitslos zu sein bzw. sich außerhalb des Arbeitsmarktes zu befinden. Keinerlei signifikante Unterschiede im Chancenverhältnis arbeitslos versus erwerbstätig waren allerdings zwischen segmentierten und assimilierten Geflüchteten zu konstatieren. Außerdem haben wir bei sozial marginalisierten und segmentierten Geflüchteten im Kontrast zu assimilierten Geflüchteten ein deutlich höheres Risiko festgestellt, außerhalb des Arbeitsmarktes zu sein. In diametralem Gegensatz zu unseren Überlegungen konnten wir keinen positiven Arbeitsmarkteffekt einer klaren Identifikation mit der Zielgesellschaft beobachten. Bezüglich dieser Dimension war festzustellen, dass im Kontrast zu einer ausschließlich starken Zugehörigkeit zu Österreich die Chance, einen bezahlten Job zu haben, höher ausfällt, wenn man sich weder dem Aufnahme- noch dem Herkunftskontext stark zugehörig fühlt (identifikative Marginalität) (vgl. Kalter 2007, 411f.). Das gilt teilweise (nur außerhalb des Arbeitsmarktes versus erwerbstätig) auch dann, wenn man sich beiden Kontexten stark zugehörig fühlt (identifikative multiple Integration).

Die Hypothesen, dass zwischen sozial, kulturell und identifikativ multipel integrierten und assimilierten Geflüchteten keine Unterschiede in der Jobwahrscheinlichkeit bestehen (H1b, H2b, H3b), wurden fast gänzlich gestützt. Das bedeutet, es gibt überwiegend keine über die Assimilation hinausgehenden positiven, aber auch keine negativen Effekte einer multiplen Integration (vgl. Esser 2009; Nekby/Rödin 2010).

Zusammengefasst zeigen unsere Ergebnisse, dass die Arbeitsmarktintegration in Form eines bezahlten Jobs vor allem über die soziale Dimension der Integration erklärt werden kann. Die kulturelle Integration ist hingegen nicht relevant für die Arbeitsmarktintegration, was vermutlich durch die tendenziell schlechte Qualität der bislang von Geflüchteten in Österreich eingenommenen Jobs bedingt ist.¹¹ Unsere Befunde zu den

¹¹ Von den 133 erwerbstätigen Geflüchteten, die in unserer Regressionsanalyse eingeschlossen sind, liegen für 114 Personen Brancheninformationen vor. Diese Informationen liefern einen näheren Aufschluss über die Charakteristik der Jobs, die von den Geflüchteten bislang eingenommen wurden. Deskriptive Analysen zeigen, dass die Geflüchteten vor allem im Dienstleistungsgewerbe (29 Prozent) sowie in der Gastronomie und Hotellerie (23 Prozent) beschäftigt sind. Letztere ist eine Branche für die sich in Österreich eine vergleichsweise starke Verbreitung

Mechanismen der identifikativen Integration bekräftigen insgesamt die Zweifel an der Validität des verwendeten und weitverbreiteten Messkonzepts von Zugehörigkeitsgefühlen im Kontext von Migration. Vor dem Hintergrund unserer Ergebnisse zur wichtigen Rolle der sozialen Integration für die Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten erscheint eine Förderung von aufnahmelandsspezifischen sozialen Kontakten, also Kontakten zu „Einheimischen“, als besonders wichtig. In der vorliegenden Studie konnte nicht festgestellt werden, welcher Typ von sozialen Kontakten zu „Einheimischen“ positiv mit der Arbeitsmarktintegration zusammenhängt, also ob beispielsweise Kontakte zu Ehrenamtlichen oder zu Vereinen (wie Nachbarschaftsvereinen oder Sportvereinen) besonders günstig sind. Zukünftige Studien könnten daher genauer erforschen, welcher Typ sozialer Kontakte zu „Einheimischen“ hinsichtlich der Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten entscheidend ist und in welcher Form die entsprechenden Kontakte befördert werden können. Vor dem Hintergrund unserer Befunde erscheint es jedenfalls besonders produktiv, den Fokus in der Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten auf die Stärkung aufnahmelandsspezifischer Kontakte zu richten.

Danksagung

Für grundlegende Arbeiten zu diesem Artikel (Datenerhebung und Datenbereinigung) sowie hilfreiches Feedback danken wir Fanny Dellinger, Christina Liebhart und David W. Schiestl vom Projektteam der Institute für Soziologie und Wirtschaftssoziologie der Universität Wien.

Bibliografie

- Alba, Richard/Nee, Victor 1997: ‚Rethinking Assimilation Theory for a New Era of Immigration‘, *International Migration Review*, Jg. 31, Nr. 4, 826–874.
- Alba, Richard/Nee, Victor 2003: *Remaking the American Mainstream. Assimilation and Contemporary Immigration*, Cambridge, MA.
- Bakker, Linda/Dagevos, Jaco/Engbersen, Godfried 2014: ‚The Importance of Resources and Security in the Socio-Economic Integration of Refugees. A Study on the Impact of Length of Stay in Asylum Accommodation and Residence Status on Socio-Economic Integration for the Four Largest Refugee Groups in the Netherlands‘, *Journal of International Migration and Integration*, Jg. 15, Nr. 3, 431–448.
- Battaglia, Mike 2008: ‚Convenience Sampling‘, in Paul J. Lavrakas (Hg.): *Encyclopedia of Survey Research Methods. Volume 1*, Los Angeles et al., 148–149.

von nachteiligen Arbeitsmarkterfahrungen (z. B. überqualifizierte Beschäftigung) beobachten lässt (vgl. Haindorfer 2019, 176f.). In der Industrie und am Bau haben insgesamt weitere 18 Prozent der beschäftigten Geflüchteten eine Arbeit gefunden, im Bereich Gesundheit und Soziales 11 Prozent und im Handel nur 9 Prozent. Die restlichen 10 Prozent der beschäftigten Flüchtlinge verteilen sich auf andere Branchen.

- Beaman, Lori A. 2012: ‚Social Networks and the Dynamics of Labour Market Outcomes: Evidence from Refugees Resettled in the U.S.‘, *The Review of Economic Studies*, Jg. 79, Nr. 1, 128–161.
- Berry, John W. 1990: ‚Psychology of Acculturation. Understanding Individuals Moving Between Cultures‘, in Richard W. Brislin (Hg.): *Applied Cross-Cultural Psychology*, Newbury Park, CA, 232–253.
- Bloch, Alice 2007: ‚Refugees in the UK Labour Market: The Conflict between Economic Integration and Policy-led Labour Market Restriction‘, *Journal of Social Policy*, Jg. 37, Nr. 1, 21–36.
- Bonachich, Edna 1973: ‚A Theory of Middleman Minorities‘, *American Sociological Review*, Jg. 38, Nr. 5, 583–594.
- Castles, Stephen/Korac, Maja/Vasta, Ellie/Vertovec, Steven 2002: *Integration: Mapping the Field. Report of a Project Carried out by the University of Oxford Centre for Migration and Policy Research and Refugee Studies Centre Contracted by the Home Office Immigration Research and Statistics Service (IRSS)*, London.
- Cheung, Sin Yi/Phillimore, Jenny 2014: ‚Refugees, Social Capital, and Labour Market Integration in the UK‘, *Sociology*, Jg. 48, Nr. 3, 518–536.
- Correa-Velez, Ignacio/Barnett, Adrian G./Gifford, Sandra 2015: ‚Working for a Better Life: Longitudinal Evidence on the Predictors of Employment Among Recently Arrived Refugee Migrant Men Living in Australia‘, *International Migration*, Jg. 53, Nr. 2, 321–337.
- De Vroome, Thomas/van Tubergen, Frank 2010: ‚The Employment Experience of Refugees in the Netherlands‘, *International Migration Review*, Jg. 44, Nr. 2, 376–403.
- Dustmann, Christian/Fabbri, Francesca 2003: ‚Language Proficiency and Labour Market Performance of Immigrants in the UK‘, *The Economic Journal*, Jg. 113, Nr. 489, 695–717.
- Esser, Hartmut 2001: ‚Integration und ethnische Schichtung‘, *Arbeitspapiere - Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung*, Nr. 40. Abgerufen am 5. Dezember 2019 unter <http://www.mzes.uni-mannheim.de/publications/wp/wp-40.pdf>.
- Esser, Hartmut 2004: ‚Does the „New“ Immigration Require a „New“ Theory of Intergenerational Integration?‘, *International Migration Review*, Jg. 38, Nr. 3, 1126–1159.
- Esser, Hartmut 2009: ‚Pluralisierung oder Assimilation? Effekte der multiplen Inklusion auf die Integration von Migranten‘, *Zeitschrift für Soziologie*, Jg. 38, Nr. 5, 358–378.
- Grieger, Nadine 2015: *Anerkannte Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte am Arbeitsmarkt. Spezialthema zum Arbeitsmarkt*, Wien.
- Haindorfer, Raimund 2017: ‚Bildung und Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten‘, *Trendreport*, Nr. 2, 4–5.
- Haindorfer, Raimund 2019: *Lebenszufriedenheit und Pendelerfolg: Ost-West-Pendelnde aus Tschechien, Slowakei und Ungarn in Österreich*, Wiesbaden.
- Hauff, Edvard/Vaglum, Per 1993: ‚Integration of Vietnamese Refugees into the Norwegian Labor Market: The Impact of War Trauma‘, *The International Migration Review*, Jg. 27, Nr. 2, 388–405.

- Heckmann, Friedrich 2015: *Integration von Migranten. Einwanderung und neue Nationenbildung*, Wiesbaden.
- Kalter, Frank 2007: ‚Ethnische Kapitalien und der Arbeitsmarkterfolg Jugendlicher türkischer Herkunft‘, in Monika Wohlrab-Sahr/Levent Tezcan (Hg.): *Konfliktfeld Islam in Europa*, Baden-Baden, 393–417.
- Kanas, Agnieszka/van Tubergen, Frank 2009: ‚The Impact of Origin and Host Country Schooling on the Economic Performance of Immigrants‘, *Social Forces*, Jg. 88, Nr. 2, 893–916.
- Nakash, Ora/Wiesent-Brandsma, Cleo/Reist, Simone/Nagar, Maayan 2013: ‚The Contribution of Gender-Role Orientation to Psychological Distress Among Male African Asylum-Seekers in Israel‘, *Journal of Immigrant & Refugee Studies*, Jg. 11, Nr. 1, 78–90.
- Nekby, Lena/Rödin, Magnus 2010: ‚Acculturation identity and employment among second and middle generation immigrants‘, *Journal of Economic Psychology*, Jg. 31, Nr. 1, 35–50.
- ÖIF (Österreichischer Integrationsfonds) 2017: *Flucht und Asyl*, Wien. Abgerufen am 5. Dezember 2019 unter <https://www.integrationsfonds.at/publikationen/zahlen-fakten-alt/migration-integration-schwerpunkt-flucht-asyl-2017/>.
- Olsen, Randall/Sheets, Carol 2008: ‚Computer-Assisted Self-Interviewing (CASI)‘, in Paul J. Lavrakas (Hg.): *Encyclopedia of Survey Research Methods*, Thousand Oaks, 121–122.
- Portes, Alejandro/Zhou, Min 1993: ‚The New Second Generation: Segmented Assimilation and Its Variants‘, *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Nr. 530, 74–96.
- Putnam, Robert D. 2007: ‚E Pluribus Unum: Diversity and Community in the Twenty-first Century. The 2006 Johan Skytte Prize Lecture‘, *Scandinavian Political Studies*, Jg. 30, Nr. 2, 137–174.
- Salo, Corrina D./Birman, Dina 2015: ‚Acculturation and Psychological Adjustment of Vietnamese Refugees: An Ecological Acculturation Framework‘, *American Journal of Community Psychology*, Jg. 56, 395–407.
- StataCorp 2013: *Stata multiple-imputation reference manual* (Nr. 13), College Station, Texas.
- Statistik Austria 2016: *Migration und Integration*, Wien.
- TNS Infratest Sozialforschung 2016: Erhebungsinstrumente der IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten 2016: Integrierter Personen- und Biografiefragebogen, Stichproben M3-M4, *SOEP Survey Papers*, Nr. 362. Abgerufen am 5. Dezember 2019 unter https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.570916.de/diw_ssp0362.pdf.
- van Tubergen, Frank/Kalmijn, Matthijs 2005: ‚Destination-Language Proficiency in Cross-National Perspective: A Study of Immigrant Groups in Nine Western Countries‘, *American Journal of Sociology*, Jg. 110, 1412–1457.
- Waxman, Peter 2001: ‚The Economic Adjustment of Recently Arrived Bosnian, Afghan and Iraqi Refugees in Sydney, Australia‘, *International Migration Review*, Jg. 35, Nr. 2, 472–505.

- Windzio, Michael 2013: *Regressionsmodelle für Zustände und Ereignisse. Studienskripte zur Soziologie*, Wiesbaden.
- Yang, Philip Q. 2006: ‚Transnationalism as a New Mode of Immigrant Labor Market Incorporation: Preliminary Evidence from Chinese Transnational Migrants‘, *Journal of Chinese Overseas*, Jg. 2, Nr. 2, 173–192.
- Zhou, Min 1997: ‚Segmented Assimilation: Issues, Controversies, and Recent Research on the New Second Generation‘, *International Migration Review*, Jg. 31, Nr. 4, 975–1008.

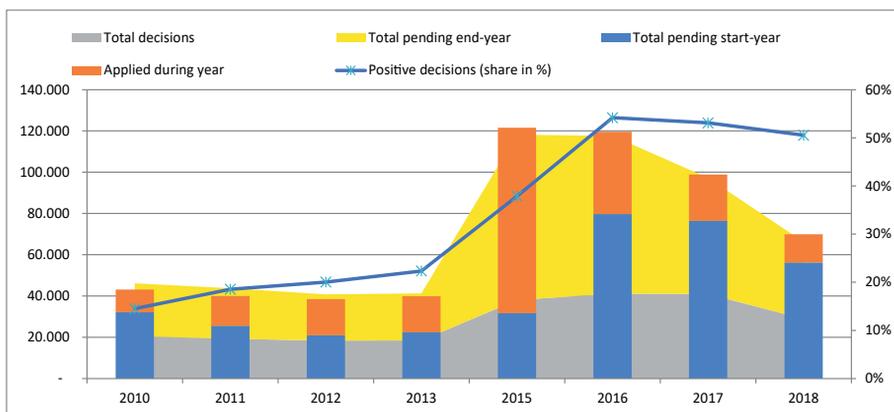
Michael Landesmann and Isilda Mara¹

The Successful Settlement of Refugees in Austria: A Multiple Indicators and Multiple Causes Approach

1. Introduction

Between 2014 and 2016, Austria experienced a large influx of refugees due to the escalation of the war in Syria. Together with Germany and Sweden, this made it one of the three European economies that absorbed the largest numbers of asylum-seekers *per capita*.² In 2015, in particular, asylum applications more than tripled, with only one third of them getting a decision within a year. In the following years, new applications for asylum dropped significantly but the number of those pending remained high. While, during this period, the share of positive decisions rose to 50 per cent, the process of getting the status of refugee recognised took longer and longer, thus jeopardising the path to integration of refugees (see Figure 1 and Annex A, Table A1).

Figure 1: Asylum applications in Austria 2010–2018



Source: authors' elaboration, UNHCR 2019: 'Persons of concern', *UNHCR Populations Statistics*.

¹ Michael Landesmann is Senior Research Associate (former Scientific Director) at the Vienna Institute for International Economic Studies (wiiw) and Professor of economics at the Johannes Kepler University, Austria. His research focuses on international economic relations, structural change, economic growth, globalisation and labour markets and migration.

Isilda Mara is an economist at the Vienna Institute for International Economic Studies (wiiw). Her research focuses on labour-market issues, migration and social policy.

² In Germany about 1.2 million asylum-seekers were registered in 2015 and 2016 compared to 131,000 in Austria and 199,000 in Sweden. On a *per capita* basis, Sweden received 17 asylum applications per 1,000 inhabitants in 2015 (in 2016 this went down to 3), Austria 10 (reduced in 2016 to 5) and Germany 6 (increased in 2016 to 9). Hungary also received a large number of asylum-seekers, of whom very few remained there (Eurostat, 2017).

On the one hand, the high number of asylum applications and prolonged procedures to gain refugee status put a strain on labour-market integration; on the other, the macroeconomic outlook of Austria's economy improved markedly after 2015. Between 2010 and 2015 the unemployment rate in Austria had increased – reaching 8.1 per cent in 2015 among natives – but fell quite sharply after that (see Figure A1 in Annex A). The unemployment rates were much higher among people originating from Syria, Afghanistan and Iraq – ranging from around 50 per cent for Afghans and Iraqis to 70 per cent for Syrians in 2015/16. However, unemployment then also decreased in these groups to values of between 30 and 50 per cent in 2018 (see Figure A1 in Annex A). Such dynamics suggest that, at least from the macroeconomic perspective, the prospects for the labour-market integration of refugees had gradually improved.

It is important to emphasise that there are differences between those refugees arriving since 2014 and earlier groups who found refuge in Austria – such as those originating from the former Yugoslavia (Bock-Schappelwein/Huber 2015, 54). The specific personal characteristics, cultural affinities or ethnic networks of the newly arrived refugees in Austria necessitated a number of new measures appropriate for their settlement in the host country. Apart from the policies and practices implemented in the past, new measures were introduced to meet the needs of these groups and support their integration.³ These measures particularly concerned refugees' integration into the labour market. A number of programmes facilitated their access to German language courses, education and training programmes, including competence checks and support for the recognition of qualifications.

The successful integration or settlement of migrants in the host country can be properly analysed if, apart from employment prospects, further dimensions of integration are being addressed. Accordingly, the purpose of this study is not only to tackle a number of research questions relevant for labour-market integration but also to move towards a comprehensive concept of the 'successful settlement' of refugees (encompassing a wider range of integration domains). More specifically, the focus is on the objective outcomes of integration – such as employment or access to education and training, access to housing and health services. However, we also introduce subjective well-being (SWB) indicators – such as the self-assessment of a person's satisfaction with life in the host country, acculturation and host-country language acquisition and involvement in social activities of the host country. Thus, we aim to investigate the path to successful settlement, how to define it and what determines it.

We propose to use a framework which analyses the successful integration of refugees using a number of reflective indicators which signal integration and formative indicators which capture the causes of successful integration. We follow the conceptual framework

³ Further details about the programmes and measures targeting the integration of refugees in Austria between 2014 and 2016 can be found in Martin et al. (2016, 26).

proposed by Lester (2008, 6) which employs a MIMIC (Multiple Indicators and Multiple Causes) approach to analyse the successful integration of immigrants in Australia. The empirical analysis is based on the use of survey data collected between December 2017 and April 2018 – in the context of a project funded by the Jubilee Fund of the Austrian National Bank (OeNB). The methodological and empirical approach that we adopt is innovative in the way that we examine the process of integration of migrants/refugees not only by focusing on social and economic outcomes but also by using a wider spectrum of indicators, including personal, contextual and subjective ones.

This study starts with a short literature review concerning different aspects of the integration of migrants and refugees. Secondly, we present a short description of the survey database and sample composition. Thirdly, we introduce the methodological approach implemented in this study followed by a report on our estimation results. Finally, we conclude by summarising our findings and highlighting the main policy implications.

2. Literature review

2.1. The integration of migrants and objective indicators

The successful integration or settlement of recent refugees in Austria and other EU countries has turned into a hotly debated issue among the general public, academics and policymakers. Certainly, of primary interest is economic integration, which is directly linked to labour-market integration. Nevertheless, other integration domains – such as social or cultural ones – are essential for guaranteeing the proper settlement of refugees in the host society. Ager/Strang (2008, 170) propose four pillars for defining integration, the first of which is ‘markers and means’ – which comprises employment, housing and education as key areas indicative of successful integration. The second pillar consists of ‘social connections’, which are considered to be fundamental for achieving integration. In particular, Ager/Strang distinguish ‘social bonds’, which are important for enabling refugees to share cultural practices and maintain familiar patterns of relationships; ‘social bridges’, which enable them to connect with host communities/get involved in the host society and, finally, ‘social links’, which support individuals in connecting with the administrative structures of the state, such as government services. The third pillar includes ‘facilitators’, which appear to be important to integration as they reduce the barriers to key information. Within this group, ‘language skills’ – i.e. the command of the language of the host community – and ‘cultural knowledge’ are central to the integration process *per se* as well as to effective integration within the wider community. The fourth pillar highlights the ‘rights and citizenship’ which are relevant in shaping a certain sense of identity, especially in the long run.

As far as ‘markers and means’ are concerned, the international literature shows that immigrants quite often have lower participation rates in the labour market compared to natives (Kerr/Kerr 2011; UNHCR 2013). The gap between migrants and natives is more

pronounced in the early phase of arrival but decreases over time. As regards refugees, at the EU level, the employment participation rate increases over time – up to 60 per cent for men and 52 per cent for women (Eurostat 2014). Evidence from Sweden – a country which traditionally has a good track record of the successful integration of migrants, including refugees – shows that, even though integration into employment might be low at the beginning, the progress of refugees in the labour market is quite rapid after this initial phase (Ruist 2013). For immigrants with a low participation rate in the labour market and lower levels of education, the incidence of their living in less advantageous housing conditions (regarding location, size or quality) is high (Phillips 2006).⁴

Labour-market integration seems to be particularly challenging for refugees – and third-country migrants more generally – coming from lower-income regions and for females in particular (Aldén/Hammarstedt 2014). According to the European Social Survey, previous immigration originating in Middle Eastern countries (e.g. Afghanistan, Iran, Iraq and Syria) and in Africa (e.g. Somalia, Eritrea) and the Western Balkans faced greater obstacles to integration into the labour market than other immigrants. There are also other important differences in terms of gender and country of origin. Women, particularly from Turkey and Middle Eastern countries and, more generally, from the Muslim community, tend to have a lower participation rate in the labour market, which is in part explained by the higher number of children and by cultural differences regarding female employment among these communities (BMEIA 2015).

Skills, qualification and education levels matter. Some preliminary findings suggest that recent refugees appear to be better educated than their previous co-nationals (Eckhardt et al. 2017). However, barriers in the recognition of qualifications make integration difficult. Long spells of inactivity might contribute to the further deterioration of previously acquired skills and consequently make re-entry into the labour market more challenging. Other problems emerge from cultural, religious or ethnic differences. For France, characterised by a large community of Muslims, research shows strong discrimination – on the basis of religious affiliation – in accessing the labour market (Adida/Laitin/Valfort 2014). Similar results are also confirmed in the USA for Muslim Arabs compared with Christian Arabs. The former group reports greater labour-market discrimination and consequently weaker labour-market performance than the latter (*ibid.*).

With reference to ‘social connections’, the literature suggests that social networks and contacts with family members and co-nationals are important and that ethnic employment is especially relevant. However, the literature has also indicated that there are positive and negative externalities from networking with nationals from the same country of origin (Korac 2005; Koser 1997). Networking with co-nationals with a longer period of settlement might prove beneficial because it raises the likelihood of employment

⁴ Housing space per person for third-country migrants in Austria was 31 square metres versus 47 for migrants from other EU countries (Österreichischer Integrationsfonds 2017, 13).

and better earnings prospects. The opposite is true if recent refugees/migrants stick predominantly to other recently arrived migrants (Beaman 2012).

When it comes to 'facilitators', Derwing/Waugh (2012) find that the social integration of migrants in Canada is certainly facilitated by having a good command of the host-country language. Nevertheless, language proficiency should be combined with proper access to cultural knowledge in order to assure the participation of migrants in the host society. Remennick (2004) found that, in the Russian community in Israel, a good command of the host-country language was one of the causes as well as an outcome of social insertion and acculturation. Cebulla/Daniel/Zurawan (2010) and Rooth (2004) point out that employment strongly depends on the knowledge of the language in the host country.

A number of studies focusing on rights, the 'sense of belonging' and the naturalisation of migrants argue that 'immigration means change – immigrants adapt to the societies to which they move and natives adjust to the newcomers' (Martin 2010, 8). Berry (1997), who focuses on immigration and the process of acculturation, argues that switching from one cultural context into a new one is a phenomenon that requires 'mutual accommodation'; this implies that all groups in a society agree to accept some (higher or lower) degree of cultural differentiation. In the Austrian context, the attitude of natives towards immigrants from non-EU countries has improved although discrimination against immigrants there still remains among the highest in the EU (BMEIA 2015; Huddleston et al. 2015). Landesmann/Mara/Vidovic (2013) find that Serbian migrants in Austria face discrimination during the process of searching for a job and in the level of earnings, the tasks assigned at the workplace and in everyday life. According to Huddleston et al. (2015, 57), 'migrants in Austria have the poorest knowledge of their rights as victims of discrimination and some of the weakest mechanisms to enforce the law'. Despite the implementation in Austria of new policy measures targeting the employment, education and health of and discrimination against immigrants, such policies remain weak and very general and reach only a small number of beneficiaries (Huddleston et al. 2015, 74).

2.2. The integration of migrants: subjective and objective indicators

The integration of migrants is often evaluated solely from the perspective of objective indicators such as employment or earnings, while subjective well-being indicators have not been sufficiently taken into consideration. The integration of migrants captured through objective indicators – especially that of labour-market integration – is certainly crucial but what matters the most is the overall integration of migrants, which we could also call 'proper settlement'. A 'proper settlement' evaluation, apart from objective indicators, also requires a focus on subjective well-being indicators such as personal well-being – which can be proxied with an indicator such as 'how happy the person feels with the choice to migrate', 'how happy the person feels having moved to a certain destination country' or 'how confident the person is about his/her choices' – or how he/she self-assesses his/her physical or mental health.

The literature developed particularly over the last two decades stresses the importance of the happiness/life satisfaction/SWB component in the migration choice (De Jong/Chamrathirong/Tran 2002). Better employment and earning prospects are expected to have a positive effect on happiness. However, this is not necessarily the case. Migrants might earn more but feel less satisfied in the destination country; they tend to be less happy than natives and migrants from different source countries – even controlling for various objective indicators – tend to report different levels of happiness (Easterlin 2001; Martijn/Bartram 2019).

Recent studies by Landesmann and Mara (2012, 2013) on the consequences of migration on the life satisfaction of migrants show that the decision to migrate does not necessarily make migrants better off. Furthermore, negative outcomes such as deskilling or family relationships – if negatively affected – might influence the migration choice or permanent settlement. Landesmann/Mara/Vidovic (2013) found that Serbian migrants in Austria face difficulties in attaining the recognition of their qualifications, have a lesser likelihood of acquiring new skills on the job and quite often accept employment below their perceived level of qualification. Consequently, fewer than half of the sample self-report being happy with their migration experience. The literature indicates that the integration of migrants is dependent on their initial migration intentions, the achieved outcomes upon arrival and psychological factors. Migrants who have the ‘intention’ of staying permanently are more likely to experience a significant increase in life satisfaction whereas, with temporary migrants, it also depends on whether their initial intention was to stay only temporarily (or more permanently) in the host country (Schündeln/Schündeln 2009). De Jong/Chamrathirong/Tran (2002) looked at the consequences of migration on life satisfaction and found that the move to another country negatively affected life satisfaction, particularly for recent migrants. The cause could be their unrealistic expectations about the quality of life in the host country. Accordingly, research on the integration of migrant workers and their family members, with a focus on a broader spectrum of determinants, both objective and subjective, may be useful for analysing integration or ‘successful/proper settlement’.

3. The survey data and sample characteristics

As mentioned above, the current study is based on the compilation of a special survey in the context of an OeNB Jubilee Fund project. It was conducted by the International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) on behalf of the Vienna Institute for International Economic Studies (wiiw) and the University of Graz. The questionnaire was jointly drawn up together with a group of researchers from the University of Vienna as well as August Gächter from the Centre for Social Innovation (ZSI). The survey focused on recognised refugees originating mainly from Afghanistan, Iraq and Syria although including a few others as well, mostly from Iran (see Table 1).

The survey was conducted between December 2017 and April 2018 in the five Austrian provinces of Vienna, Upper Austria, Styria, Salzburg and Tyrol, either through face-

to-face interviews (CAPI), self-administered questionnaires (tablet/PC, CASI) or online questionnaires (CAWI). Face-to-face interviews were conducted at various refugee, education and employment organisations in the five provinces' capital cities. Interviews were conducted by trained interviewers (native speakers) in German, Arabic or Farsi, depending on the interviewees' preference and language proficiency. Online questionnaires were also available in German, Arabic and Farsi. Furthermore, a helpline was installed and manned by native speakers to assist interviewees in completing online questionnaires.

The majority of the interviewees were reached through the random sampling of asylum-seekers and beneficiaries of subsidiary protection who were registered with the Austrian Public Employment Service (AMS), either at the time of interview or previously. In addition, face-to-face interviews were conducted in the various Austrian provinces; these also included respondents from an earlier survey wave (conducted between August 2016 and May 2017) who had agreed to be contacted again. Interviewees were selected through random sampling, stratified by province and citizenship.

Table 1: FIMAS Survey data summary

Sample size	1554
Mode of interview	Online; Self completed (tablet/PC); Face-to-face
Period of interview	December 2017–April 2018
Regional coverage	Burgenland, Carinthia, Upper and Lower Austria, Salzburg, Styria, Tyrol, Vorarlberg, Vienna
Country of origin	Afghanistan, Irak, Iran, Syria, other
Arrived in AT	2010 onwards

Source: ICMPD (2018) FIMAS Survey 2018, Wave 2. Version 1.6. Research Data Set. Vienna.

The information collected consisted of:

- pre-migration and 'while being a migrant' characteristics with respect to household composition, family members, education, employment and other socio-demographic and personal characteristics related to personality, risk attitudes, aspirations and physical and mental health self-assessment;
- motives for migration and the causes of and experiences resulting from migration – both positive and negative;
- future migration plans, permanent or temporary settlement, intentions to return and expected length of stay;
- migration patterns (previous migration experience, current migration situation and intentions for the future);
- education (country of education, level of education, recognition of diploma, parents' education and profession, acquisition of skills and training in the destination country and partner's educational level);

- employment (previous and current occupation, employment status, hours of work, qualification for the job, working sector, type of contract and type of payment);
- job satisfaction (with remuneration and type of job, discrimination at work and aspirations for the job);
- integration aspects, related to employment, education, social inclusion, identity, access to health services and housing aspects; and
- SWB indicators: e.g. life satisfaction during migration and retrospectively before migration, aspirations, personal traits, social relationships, reference groups and networks.

A descriptive overview of the main characteristics of the refugees in the sample is presented in Table A2 in Annex A. Close to 80 per cent of the refugees interviewed were male. They were relatively young, as around 30 per cent fell within the age group 15–24 years and 40 per cent into the age group 25–34. More than half of them – close to 56 per cent – originated from Syria, another 23 per cent from Afghanistan and 13 per cent from Iraq, with the remaining refugees reporting other countries of origin. The educational composition suggests that the sample had a relatively satisfactory level of education: close to 75 per cent had a secondary or tertiary level of education – specifically, a quarter of them had a ‘first stage’ (Bachelor’s) level of tertiary education. At the time of interview, more than half resided in Vienna, close to a third were already employed, around 80 per cent affirmed that they had ‘good’ or ‘very good’ physical health and more than half responded that they were ‘free from any psychological discomfort’. Nevertheless, another 30 per cent confirmed that they were ‘heavily’ or ‘moderately’ burdened by psychological discomfort.⁵

Subjective well-being indicators (see Tables A3 and A4 in Annex A) revealed that – on a Likert scale between 1 and 10 – more than half scored an ‘above average level of happiness with life in Austria’ or ‘with having left the country of origin’ and ‘with their housing situation in Austria’. However, a non-negligible share (10 per cent) of the refugees affirmed that they were ‘mostly unhappy with life in Austria’,⁶ ‘mostly unhappy to have left home’ (11 per cent) or ‘mostly unhappy with their housing situation in Austria’ (24 per cent). Other indicators also suggested that more than 60 per cent of interviewees were granted refugee status ‘within one year of their application’ and another 26 per cent received the status ‘within two years’; for the rest, it took more than three years.

4. Methodology: the MIMIC approach

The Multiple Indicators and Multiple Causes (MIMIC) approach considers settlement as a latent construct where a number of dimensions of the migration experience are observed.

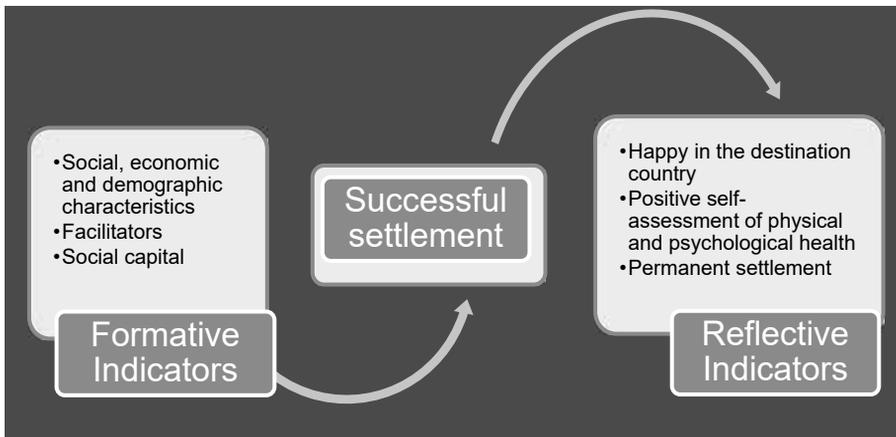
⁵ The variable ‘free from psychological discomfort/good psychological health’ was generated following Leitner et al. (2018).

⁶ ‘At least a 1 to 3 Likert scale score’.

Following this framework, we can analyse the successful integration of refugees using *reflective indicators* – which signal integration – and other *formative indicators*, illustrated in Diagram 1, both of which are the causes of successful integration, as in Lester (2006, 2008). The conceptual framework proposed by Lester (2008) was used to analyse the successful integration of immigrants in Australia.

The guiding idea is that the influence of causal formative indicators on unobservable latent variables is captured through their impact on reflective indicators. In our approach we initially follow Lester (2008) and Ager/Strang (2008) by taking into account a number of objective indicators which signal integration; we then extend the work by using a number of subjective indicators which reflect integration. The modelling strategy is based on the estimation of a system of equations which specify the relationship between an unobservable latent variable (successful settlement), a set of observable endogenous indicators and a set of observable exogenous variables (which are believed to be the causes of successful settlement). The MIMIC approach consists of specifying and integrating two models: the formative measurement model – which relates the latent variable settlement to the causes/formative indicators – and a reflective measurement model that takes into account the fact that there is no single variable capturing successful settlement but, instead, a number of indicators.

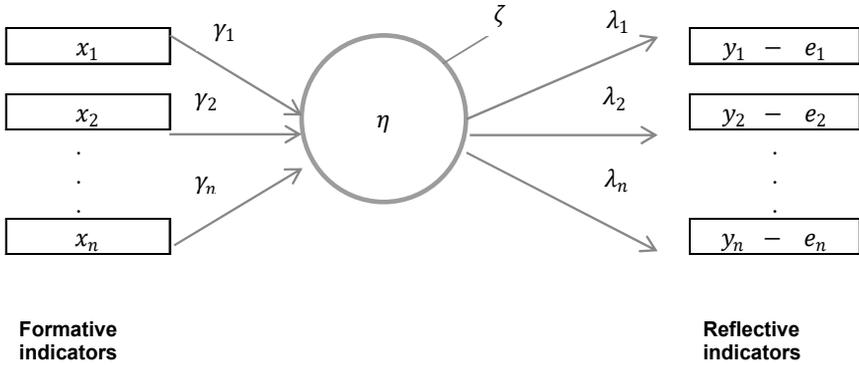
Diagram 1: Successful settlement/integration measurement, multiple causes multiple indicators approach



Source: authors' elaboration.⁷

⁷ See Annex B, Diagrams B1 and B2, for further details.

Diagram 2: General Structure of MIMIC Model



Source: authors' elaboration.

The formative measurement model can be presented as follows:

$$\eta = \gamma_i x_i + \zeta \tag{1}$$

with x_i representing different formative measures, η representing the latent construct of successful settlement and γ_i capturing the effect of x_i on η , whereas ζ is the random error term. The reflective measurement model can be presented as follows:

$$y_i = \lambda_i \eta + e_i \tag{2}$$

where the y_i represents the reflective indicators, η is the associated construct – in our context representing successful settlement – the λ_i captures the impact of η on y_i and e_i is the measurement error term. Combining Equations 1 and 2, we get the reduced form system as follows:

$$y_i = \lambda_i * (\gamma_i x_i + \zeta) + e_i = \Pi' * x_i + \varphi_i \tag{3}$$

The reduced form coefficient matrix would be $\Pi = \gamma\lambda'$ and the reduced form of the disturbance vector $\varphi_i = \lambda\zeta + e_i$. The error term φ_i is a linear combination of error terms ζ and e_i of the respective formative and reflective measurement equations which has a covariance Ω given as $\Omega = \lambda\lambda'\psi + \Theta_\epsilon$. Equation 3 could be estimated as a structural equation model where observed formative indicators x_i determine the latent construct η – successful settlement – and η would determine the observed reflective indicators y_i .

4.1. Formative indicators of successful settlement

We use variables which are formative to a successful integration. Such determinants include gender, age, marital status, information on household members, network/contact

with co-nationals, religious affiliation, country of origin and/or area of residence in the host country, employment situation or the length of time needed to get access to the labour market. These causal indicators represent our X domain or the group of causal indicators which determine successful settlement.

The survey collected information about the social and economic characteristics of the various dimensions of (the) integration (experience), such as employment, subjective well-being, health, housing situation, social and cultural integration aspects, networking, education and participation in integration-oriented programmes. We performed a principal-components analysis (PCA) with the purpose of uncovering indicators which might be relevant for successful integration or settlement.

As suggested by Ager/Strang (2008) social capital might be captured through variables which represent contacts with different ethnic groups – natives, co-nationals and people with nationalities other than that of the person's country of origin prior to immigration. The density and frequency of the contacts can play an important role in the process of settling in the destination country and were captured in the survey. Another group of determinants – which Ager/Strang (2008) identify as facilitators – refer to a good command of other languages, such as English, although, more importantly, a good command and frequent use of the immigration country's language.

In order to reduce the dimensionality of variables that can be used as determinants of settlement, a principal component analysis (PCA) was implemented. The PCA estimates the principal components which are linear combinations of variables that explain the greatest variance in the data. Details about the components constructed with PCA are provided in Annex C, Tables C1 and C2. In the reflective measurement model we have thus included variables such as age, gender, family size, residency and country of origin, employment-related variables such as employment status and length of employment and also other determinants which are a proxy for 'social capital' – such as 'social bonds' (relationship with co-ethnics, attachment to country of origin etc.), 'social bridges' (relationship to host population, identification with host country etc.) and other indicators classified as 'facilitators'. The specific formative indicators attained via the principal component factor analysis were 'social bonds' and 'social bridges'. For the former, variables such as 'identification with the country of origin', 'having frequent contacts with co-nationals' and 'consuming media in the native language' were relevant. For the latter, variables such as 'identifies with Austria', 'having frequent contacts with Austrians' and 'consuming media in the German language' appeared to explain a great part of the variance in the first principal component (see Table C1 in Annex C).

As far as 'facilitators' are concerned, the PCA reduced the dimensionality of a battery of variables about German and English proficiency and most importantly 'the level of command' and 'the use of the host country's language' by the refugees. In detail, 'good command of the German language' was constructed using the respective variables about level of understanding, speaking, writing and reading in the German language. Another

variable classified as a facilitator was the 'frequent use of the German language' and combined a number of variables such as its use at work, at home, at school and during leisure activities. In addition, the command of English also emerged as relevant, captured by variables which reported understanding, speaking, writing and reading in English (see Table C2 in Annex C).

Indicators were also collected about the length of time spent in Austria, the length of time searching for a job and – having found one – the length of the employment. Such information was used to construct indicators that allowed for an analysis of the 'time dimension of integration' and its potential impact on successful settlement – as an example, see the matrix in Annex C, Table C3, about the possible combinations between 'length of stay' and 'length of being employed' in Austria. By combining these two variables, we came up with a category of people who were classified as having achieved 'entry into employment within a short term upon arrival in Austria'. This first group comprised refugees who had been in Austria for less than a year and were able to gain employment or those who had been longer in Austria but whose 'duration of stay' corresponded with the 'duration of being employed' in Austria. A second group were those who gained employment within the medium term upon arrival in Austria. This group was comprised of refugees who had a 1–3-year difference between 'duration of stay' and 'duration of employment' in Austria. The third group included those refugees classified as having a 'protracted entry into employment'. The main feature for this group was that the gap between the 'duration of stay' and the 'duration of being employed' was greater than three years. The fourth group included those who were continuously unemployed, independent of the length of their stay in Austria. For more details, see Table C3 in Annex C. This combination of indicators was used to analyse the time dimension effect on 'settlement' and to enrich the set of formative indicators.

4.2. Reflective indicators of successful settlement

Successful settlement is a many-sided concept. No direct measure is available but it can be proxied by a number of indicators which might reflect a successful or proper settlement. In the MIMIC approach, settlement is defined as a latent construct and successful settlement is captured by reflective indicators. Following Ager/Strang (2008) and Lester (2008), we specified the reflective measurement model by taking into account a number of indicators which are subjective but which might reflect whether the person has settled successfully or not. Such variables include subjective well-being indicators such as 'being happy with life in Austria', 'being happy having left the country of origin' and 'being happy with his/her housing situation in Austria'. Such variables are representative of a self-assessment that migrants make about their migration experience in Austria. Besides this, a number of self-assessment questions about the respondents' physical and mental health have been used to construct a reflective indicator of health status – for further details see Diagram B2 in Annex B.

5. Estimation results and discussion of the main findings

As discussed above, 'settlement' is defined as a latent construct captured by several reflective indicators and determined by a number of key variables that contribute to settlement. The model is estimated as a structural equation model where observed formative indicator X defines the latent construct – successful settlement – and, *inter alia*, successful settlement would determine the observed reflective indicator Y . We have organised the estimation results in Table C4, divided into Part A, which shows the estimates attained for the formative measurement model (our γ_i); Part B, which presents the estimation results of the reflective measurement model (our λ_i); and Part C, which reports some goodness-of-fit statistics for the latent construct.

5.1. Formative measurement model estimates

We present here two different specifications: the first (S1) reports the estimation results which take account simply of 'duration of stay' in Austria among the formative indicators. The second specification (S2) reports estimations that take into account the 'duration of stay in Austria' as well as the 'number of years of getting refugee status recognised'. As was shown (Figure 1 and Table A1) regarding the dynamics of asylum applications, the time for obtaining refugee status ranges from one to five years. Hence, we consider it important to analyse any potential effect of this duration variable on the settlement outcome. We report estimation results separately for S1 and S2. Since our sample was predominantly male and consisted of younger-age cohorts, we also ran S1 and S2 separately for males and undertook estimations that left out the younger cohorts – i.e. those aged 15–19 years – as a robustness check of our results versus the total sample. Besides this, a number of further specifications have been estimated to check for robustness regarding the time dimension indicators and time of entry into employment.⁸

The first two columns of Table C4, Part A, identify what our estimations reveal to be the determinants of a 'successful settlement' of refugees in Austria for the sample as a whole over the estimation period. Regarding the demographic characteristics of the refugees, we find that the age group 25–34 years is more successful in 'settlement' than other age categories. This result is confirmed for S1 and S2 and applies to the different samples presented in Table C4. However, among males (see columns 5–7) we find that, in addition to those aged 25–34, males in the age group 15–24 years are likely to be associated with more successful settlement. Refugees who originate from Afghanistan and Syria tend to have a more successful settlement than refugees originating in other countries. Such an outcome is confirmed mainly for the total sample or those in the 20+ age group. However, these coefficient estimates lose significance if we control for the 'duration of getting refugee status recognised', as in S2 – suggesting that country of birth is not a significant

⁸ For reasons of space, the results of these robustness checks are not reported in this chapter but are available from the authors on request.

determinant for successful settlement when the latter indicator is taken into account. Religion generally does not appear to be relevant but, for males as well as for those in the 20+ age group, being Christian is associated with more successful settlement.

When it comes to 'time dimension' and 'employment indicators', we found significant, though weak, positive coefficients for 'duration of being in Austria for 1 year' which disappears when we account for 'duration of getting refugee status recognised' (negatively associated with successful settlement), which indicates that 'duration of stay' might be a less powerful indicator to be associated with successful settlement. Estimates for 'being employed' are at first sight somewhat surprising as the variable is (weakly but significantly) negatively related to 'successful settlement'. When we add the additional 'duration indicator', whereby 'duration of stay' interacts with 'duration of being employed' in Austria, it turns out to be positive, significant and robust across most specifications for the 'middle category' – i.e. for persons who entered the labour market over a 2–3-year period and had a duration of employment of about one year. Robustness check estimations (available upon request), which accounted for 'years of being unemployed since arrival', 'years for finding a job since arrival' and 'years of being employed since arrival', indicated that long-term unemployment is significantly negatively associated with successful settlement. The analysis with regards to employment needs further deepening, as very fast entry into employment might involve a higher job-skill mismatch and/or a perception of status loss compared with a more protracted search period. This is an issue which we would like to explore further.

As far as 'social capital' indicators – such as 'social bonds' and 'social bridges' – are concerned, we find positive, strongly significant and robust estimation results for the constructed 'social bridges' variable (see Annex C, Table C1), which refers to contact and identification with the host society across all specifications applied to the different samples. This finding is very important and confirms that successful settlement might be strongly linked to social participation and connections with the host-country community. Regarding 'facilitators', we find that intensive use of the German language in the different contexts of everyday life is significant for settlement. This finding confirms that the use of the host-country language might generate a stronger and more significant impact on successful settlement than simply a command of the host-country language (which turned out to be insignificant).

5.2. Reflective measurement model estimates

Table C4, part B, reports the estimated weights for each of the reflective indicators for successful settlement in the reflective measurement equation. They refer to the subjective well-being indicators 'feeling overall happy with life in Austria', 'being confident about settling permanently in Austria' and 'being confident and positive with respect to one's own mental and physical health' – all significant and important variables in the latent construct of successful settlement. 'Being overall happy with life in Austria' and 'being

overall happy to have left the country of origin' have the highest loadings, which suggest that successful settlement is well captured via subjective reflective indicators about the migration decision. Physical health self-assessment appears to have the lowest loading in explaining successful settlement. Such results are confirmed for diverse specifications as well as for samples which were defined in the previous section; see Annex C, Table C4.

6. Conclusions and main policy implications

There is an extensive body of literature on the labour-market integration of migrants and more broadly regarding their social integration in the host country. Since 2014, this literature has been growing, following the high refugee inflow from North Africa and Middle Eastern countries to the EU. Labour-market integration is certainly crucial but what we address in this paper is the *overall* integration of migrants, which we call 'successful settlement'. 'Successful settlement' should be seen as a many-sided concept which is not directly measurable but which can be proxied by a range of indicators potentially associated with successful or proper settlement. To address this issue we took a MIMIC approach which allows us to think of the model as comprising two parts: a structural equation model for successful settlement (which relates the latent variable 'settlement' to causal factors) and a measurement equation that takes into account the fact that there is no single variable capturing successful settlement. For our empirical exercise we used new survey data on refugees who moved to Austria between 2010 and 2017, focusing in particular on refugees from Afghanistan, Iraq and Syria.

The empirical analysis showed that successful settlement can be captured by a number of reflective indicators; we argue therefore that a person who feels happy with his/her life overall in Austria is confident about settling there permanently. A person who is confident and positive with respect to his/her mental and physical health can be considered as properly settled in Austria. Subjective indicators of well-being matter and are important signals for successful settlement; as such, they deserve more attention from policymakers.

Some suggestions for policymakers emerging from the results of our study are that more important than a good command of German is its frequent use in everyday life – in different contexts such as work, school, leisure and home. Hence, encouragement and support in this direction is crucial.

The study revealed that a quick entry into the labour market after or immediately upon arrival in Austria does not significantly determine successful settlement. Instead, a protracted entry into employment within two to four years of the arrival in Austria contributes to successful settlement. This might have something to do with the time it takes to attain a more appropriate skills–job match and/or perception of status losses or experiences of discrimination upon taking up employment immediately. Refugees might need a certain period between the time of arrival and the first entry into employment in order to better prepare or access a new labour market – requiring different skills, recognition of skills and working conditions etc. to those characterising the labour market in their countries

of origin. This interpretation needs, however, further empirical investigation that would allow us to capture the dynamics of this dimension in the settlement process. Thus far, our findings might suggest the importance of initial integration (adjustment) programmes aimed at preparing refugees' access to the labour market, so that employment becomes sustainable over time and the likelihood of successful settlement increases.

Acknowledgements

Research for this paper was financed by the Anniversary Fund of the Austrian National Bank (Project No. 17166). Support provided by the Austrian National Bank for this research is gratefully acknowledged.

References

- Adida, Claire L/Laitin, David D/Valfort, Marie-Anne 2014: 'Women, Muslim Immigrants, and Economic Integration in France', *Economics and Politics*, vol. 26, no. 1, 79–95.
- Ager, Alastair/Strang, Alison 2008: 'Understanding Integration: A Conceptual Framework', *Journal of Refugee Studies*, vol. 21, no. 2, 166–191.
- Aldén, Lina/Hammarstedt, Mats 2014: *Integration of Immigrants on the Swedish Labour Market: Recent Trends and Explanations*. Linnaeus University Centre for Labour Market and Discrimination Studies at Linnaeus University, Växjö, Working Paper No. 9. Retrieved 20 October 2020 from <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:772778/FULLTEXT01.pdf>.
- BALI (Bundesministerium für Arbeit, Familie und Jugend) 2019: *Welcome to BALI* (Beschäftigung, Arbeitsmarkt, Leistungsbezieherinnen, Informationen). Retrieved 20 October 2020 from <https://www.dnet.at/Bali/Default.aspx>.
- BMEIA (Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten) 2015 *Austria Integration Report 2015. Achievements to Date and Guiding Principles for the Future*. Retrieved 20 October 2020 from https://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user_upload/Zentrale/Integration/Integrationsbericht_2015/Integrationreport_2015_EN.pdf.
- Beaman, Lori A 2012: 'Social Networks and the Dynamics of Labour Market Outcomes: Evidence from Refugees Resettled in the US', *Review of Economic Studies*, vol. 79, no. 1, 128–161.
- Berry, John W 1997: 'Immigration, Acculturation and Adaptation', *Applied Psychology*, vol. 46, no. 1, 5–34.
- Bock-Schappelwein, Julia/Huber, Peter 2015: 'Auswirkungen einer Erleichterung des Arbeitsmarktzuganges für Asylsuchende in Österreich', *WIFO Studies*, No. 59410. Retrieved 20 October 2020 from https://www.wifo.ac.at/jart/prj3/wifo/resources/person_dokument/person_dokument.jart?publikationsid=59410&mime_type=application/pdf..
- Cebulla, Andreas/Daniel, Megan/Zurawan, Andrew 2010: *Spotlight on Refugee Integration: Findings from the Survey of New Refugees in the United Kingdom*. Home Office Research

- Report 37. Retrieved 20 October 2020 from https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/116062/horr37-report.pdf.
- De Jong, Gordon/Chamrathirong, Aphichat/Tran, Quynh-Giang 2002: 'For Better, For Worse: Life Satisfaction Consequences of Migration', *The International Migration Review*, vol. 36, no. 3, 838–863.
- Derwing, Tracey M/Waugh, Erin 2012: 'Language Skills and the Social Integration of Canada's Adult Immigrants', *IRPP Study No. 31*. Retrieved 20 October 2020 from <https://irpp.org/research-studies/language-skills-and-the-social-integration-of-canadas-adult-immigrants/>.
- Easterlin, Richard A 2001: 'Income and Happiness: Toward a Unified Theory', *Economic Journal*, vol. 111, no. 473, 465–484.
- Eckhardt, Lukas/Jungblut, Jens/Pietkiewicz, Karolina/Steinhardt, Isabel/Vukasovic, Martina/Santa, Robert 2017: *Refugees Welcome? Recognition of Qualifications Held By Refugees and their Access to Higher Education in Europe – Country Analyses*. European Students' Union, Brussels. Retrieved 20 October 2020 from <https://eric.ed.gov/?id=ED586990>.
- Eurostat 2014: Migration and Labour Market: Employment Rate of First Generation of Immigrants by Sex, Age, Years of Residence and Reason for Migration [lfs0_14l1empr]. Last update: 28 March 2019. Retrieved 13 November 2020 from <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/setupDownloads.do>.
- Eurostat 2017. Asylum in the EU Member States. Eurostat News Release 46/2017 - 16 March 2017. Retrieved 13 November 2020 from <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7921609/3-16032017-BP-EN.pdf/e5fa98bb-5d9d-4297-9168-d07c67d1c9e1>.
- Huddleston, Thomas/Bilgili, Özge/Joki, Anne-Linde/Zvezda, Vankova 2015: *Migrant Integration Policy Index 2015*, Barcelona/Brussels. Retrieved 20 October 2020 from <http://mipex.eu/sites/default/files/downloads/files/mipex-2015-book-a5.pdf>.
- ICMPD 2018: *FIMAS Survey 2018, Wave 2. Version 1.6. Research Data Set*. Vienna.
- Kerr, William/Kerr, Sari 2011: 'Economic Impacts of Immigration: A Survey', *Finnish Economic Papers*, vol. 24, no. 1, 1–32.
- Korac, Maja 2005: 'The Role of Bridging Social Networks in Refugee Settlement: The Case of Exile Communities from the former Yugoslavia in Italy and the Netherlands', in: Val Colic-Peisker and Peter Waxman (eds): *Homeland Wanted: Interdisciplinary Perspectives on Refugee Resettlement in the West*, New York, 87–107.
- Koser, Khalid 1997: 'Social Networks and the Asylum Cycle: The Case of Iranians in the Netherlands', *International Migration Review*, vol. 31, no. 3, 591–611.
- Landesmann, Michael/Mara, Isilda 2012: *Surveying Romanian Migrants in Italy Before and After the EU Accession: Migration Plans, Labour Market Features and Social Inclusion*. wiiw Research Report No. 378. Retrieved 20 October 2020 from <https://wiiw.ac.at/>

[surveying-romanian-migrants-in-italy-before-and-after-the-eu-accession-migration-plans-labour-market-features-and-social-inclusion-p-2629.html](https://www.wiiw.ac.at/surveying-romanian-migrants-in-italy-before-and-after-the-eu-accession-migration-plans-labour-market-features-and-social-inclusion-p-2629.html).

Landesmann, Michael/Mara, Isilda 2013: *Do I Stay Because I Am Happy or Am I Happy Because I Stay? Life Satisfaction in Migration, Permanent Stay, Return and Out-Migration*. wiiw Working Paper No. 103. Retrieved 20 October 2020 from <https://wiiw.ac.at/do-i-stay-because-i-am-happy-or-am-i-happy-because-i-stay-life-satisfaction-in-migration-and-the-decision-to-stay-permanently-return-and-out-migrate-p-3079.html>.

Landesmann, Michael/Mara, Isilda/Vidovic, Hermine 2013: *Migration Patterns of Serbian and Bosnia and Herzegovina Migrants in Austria: Causes and Consequences*. wiiw Research Report No. 389. Retrieved 20 October 2020 from <https://wiiw.ac.at/migration-patterns-of-serbian-and-bosnia-and-herzegovina-migrants-in-austria-causes-and-consequences-p-3005.html>.

Leitner, Sebastian/Landesmann, Michael/Kohlenberger, Judith/Buber-Ennsner, Isabella/Rengs Bernhard 2018: *The Effect of Stressors and Resilience Factors on Mental Health of Recent Refugees in Austria*. wiiw Working Paper No. 169. Retrieved 20 October 2020 from <https://wiiw.ac.at/the-effect-of-stressors-and-resilience-factors-on-mental-health-of-recent-refugees-in-austria-p-5105.html>.

Lester, Laurence H 2006: *An Index of Labour Market Success*. National Institute of Labour Studies, Flinders University, Adelaide, Australia, NILS Working Paper No. 156.

Lester, Laurence H 2008: *A Multiple Indicators and Multiple Causes (MIMIC) Model of Immigrant Settlement Success*. National Institute of Labour Studies Flinders University, Adelaide, Australia, NILS Working Paper No. 160.

Martijn, Hendriks/Bartram, David 2019: 'Bringing Happiness into the Study of Migration and Its Consequences: What, Why, and How?', *Journal of Immigrant and Refugee Studies*, vol. 17, no. 3, 279–298.

Martin, Iván/Arcarons, Albert/Aumüller, Jutta/Bevelander, Pieter/Emilsson, Henrik/Kalnatarayan, Sona/Maciver, Alastair/Mara, Isilda/Scalttaris, Giulia/Venturini, Alessandra/Vidovic, Hermine/Van der Welle, Inge/Windisch, Michael/Wolffberg, Rebecca/Zorlu, Aslan 2016: *From Refugees to Workers: Mapping Labour Market Integration Support Measures for Asylum Seekers and Refugees in EU Member States. Volume II: Literature Review and Country Case Studies*. Retrieved 20 October 2020 from https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/user_upload/Studie_NW_From_Refugees_to_Workers_Vol2.pdf.

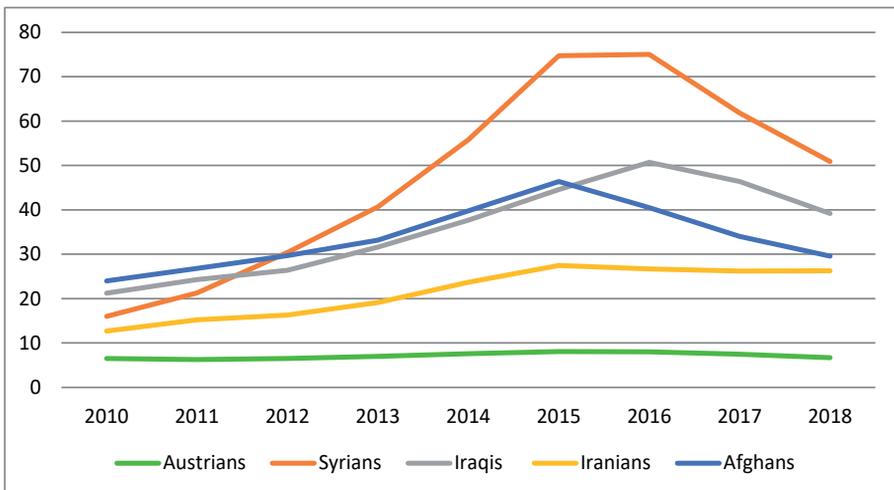
Martin, Philip 2010: *Immigration and Integration: The US Experience and Lessons for Europe*. KMI Working Paper No. 16. Retrieved 20 October 2020 from https://www.oewac.at/fileadmin/kommissionen/KMI/Dokumente/Working_Papers/kmi_WP16.pdf.

Österreichischer Integrationsfonds 2017: *Migration und Integration: Zahlen, Daten, Indikatoren*, Vienna. Retrieved 20 October 2020 from https://www.integrationsfonds.at/fileadmin/user_upload/Statistisches_Jahrbuch_migration_integration_2017__2_.pdf.

- Phillips, Deborah 2006: 'Moving Towards Integration: The Housing of Asylum Seekers and Refugees in Britain', *Housing Studies*, vol. 21, no. 4, 539–553.
- Remennick, Larissa 2004: 'Language Acquisition, Ethnicity and Social Integration among Former Soviet Immigrants of the 1990s in Israel', *Ethnic and Racial Studies*, vol. 27, no. 3, 431–454.
- Rooth, Dan-Olof 2004: 'The Effect of Language Proficiency on Employment for Immigrants – the Case of Sweden', *Acta Wexioensia*, vol. 55, no. 1, 81–96.
- Ruist, Joakim 2013: *The Labor Market Impact of Refugee Immigration in Sweden 1999–2007*, *SULCIS Working Paper No. 1*. Retrieved 20 October 2020 from http://www.su.se/polopoly_fs/1.123856.1360740401!/menu/standard/file/SULCIS%20WP%2020131.pdf.
- Schündeln, Nicola F/Schündeln, Matthias 2009: 'Who Stays, Who Goes, Who Returns? East-West Migration within Germany since Reunification', *Economics of Transition*, vol. 17, no. 4, 703–738.
- UNHCR 2013: *The Labour Market Integration of Resettled Refugees*, United Nations High Commissioner for Refugees Policy Development and Evaluation Service. Retrieved 20 October 2020 from <https://www.unhcr.org/5273a9e89.pdf>.
- UNHCR 2019: 'Persons of concern', *UNHCR Populations Statistics*. Retrieved 20 October 2020 from http://popstats.unhcr.org/en/persons_of_concern.

Annex A

Figure A1: Registered unemployment rate: Austrians and selected third country immigrants, 2010–18 (in per cent)



Source: BaliWeb; see BALI 2019.

Table A1: Asylum applications and decisions in Austria – 2010–2018

	Total pending start-year	Applied during year	Decisions: status recognized Conv/Mandate	Decisions: recognized other	Decisions: Rejected	Total decisions	Total pending end-year
2010	32146	11012	2977	1749	13290	20528	25625
2011	25625	14416	3572	2023	11553	19248	24480
2012	21034	17413	3680	2050	10745	18353	22429
2013	22425	17496	4132	1819	10377	18489	22739
2014	n.a.	28064					
2015	31675	89900	14413	2478	13152	38052	80075
2016	79723	39905	22307	3699	4180	41178	76409
2017	76409	22471	21767	7081	5142	40995	56304
2018	56269	13686	14636	4157	6804	28959	37317

Source: authors' elaboration using UNHCR 2019: 'Persons of concern', *UNHCR Populations Statistics*.

Table A2: Sample characteristics (in per cent of total sample)

Demographic, social and economic characteristics	FIMAS+
Gender	
Male	79.86
Female	20.14
Age	
15–24	32.84
25–34	39.88
35–44	18.84
45–60	6.43
Country of birth	
Syria	55.7
Afghanistan	22.8
Iraq	13.63
Iran	4.72
Other	3.15
Educational attainment	
Early childhood education	9.32
Primary education	16.13
Lower secondary education	15.4
Upper secondary education	22.21
Post-secondary non-tertiary education	8.92
Short-cycle tertiary education	
Bachelor or equivalent	24.26
Master or equivalent	2.78
Doctorat or equivalent	0.99
Duration for attaining refugee status	

Demographic, social and economic characteristics	FIMAS+
1 year	64.63
2 years	26.42
3 years	7.35
4+ years	1.63
Family size	
One member	53.02
2 members	4.12
3 members	10.75
4 members	8.94
5 members	10.42
6 members	7.08
7 members	5.66
Residence in Austria	
Lower Austria	1.87
Upper Austria	9.85
Styria	17.13
Tyrol	8.24
Salzburg	8.95
Vienna	52.93
Other	0.54
Employment status	
Employed	33.93
Unemployed	63.53
Has a job offer	2.53
Plans to settle permanently in Austria	
No	29.6
Yes	70.4
Total number of observations	1554

Source: authors' elaboration FIMAS database; for details see ICMPD (2018)

Table A3: Subjective well-being indicators I.

	Overall happy with life in Austria, in %	Overall happy having left the country of origin, in %	Overall happy with housing situation in Austria, in %
Totally unhappy	4.17	6.34	14.1
1	2.27	2.28	3.92
2	3.8	2.14	5.91
3	5.12	4.56	6.77
4	5.99	3.35	5.63
5	18.57	15.89	14.67
6	11.55	8.05	6.98
7	16.74	10.91	10.19
8	13.74	13.33	10.19
9	6.73	7.98	5.63
Totally happy	11.33	25.16	16.03
Observations	1,368	1403	1404

Source: authors' elaboration FIMAS database; for details see ICMPSD (2018)

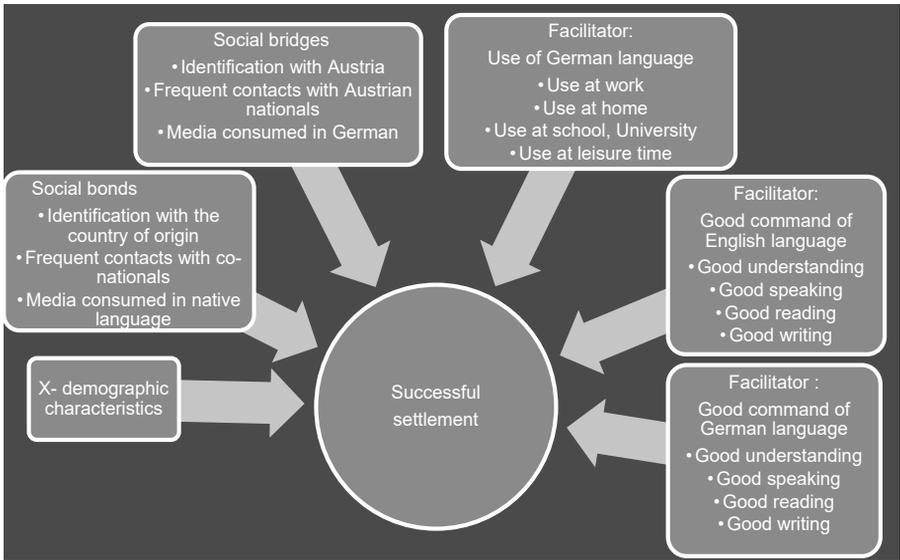
Table A4: Subjective well-being indicators II.

Psychological comfort	
Heavy burden	19.76
Moderate load	11.44
Light load	14.7
Symptom-free	54.09
Physical comfort	
Very good	42.66
Good	39.71
Neutral	8.85
Less good	7.8
Bad	0.98
Total number of observations	1554

Source: authors' elaboration FIMAS database; for details see ICMPSD (2018)

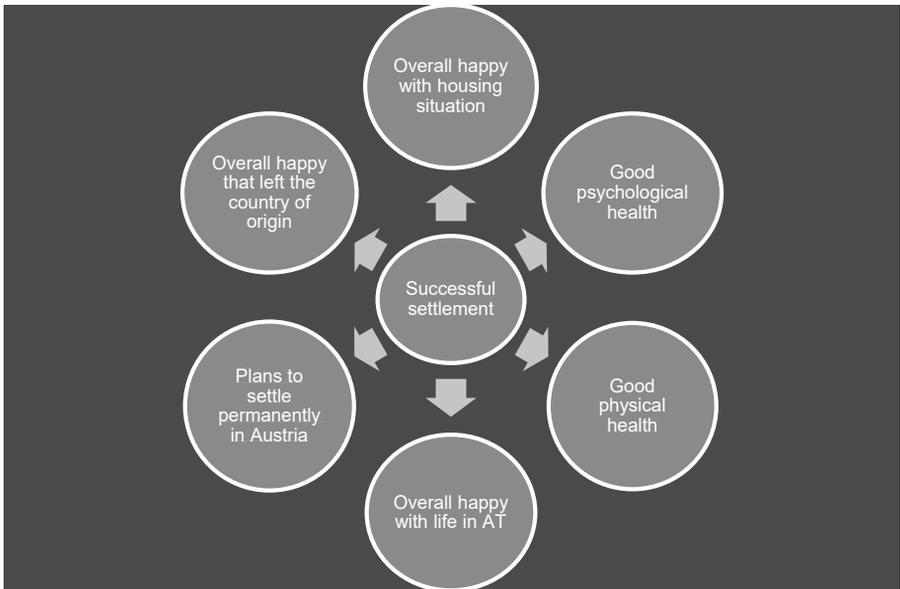
Annex B

Diagram B1: Formative measurement model - causes of successful settlement



Source: authors' elaboration

Diagram B2: Reflective measurement model - indicators of successful settlement



Source: authors' elaboration

Annex C

Table C1: Principal component analysis: variables used for 'social capital' via polychoric principal component analysis (PPCA)**Respective weights in the estimation of the principal components**

Component 1: Social Bridges			Component 2: Social bonds		
Identification with Austria	Strongly agree	0.62	Identification with the country of origin	Strongly agree	0.89
	Agree	0.10		Agree	0.36
	Neither agree nor disagree	-0.27		Neither agree nor disagree	-0.02
	Disagree	-0.49		Disagree	-0.33
	Strongly disagree	-0.79		Strongly disagree	-0.81
Frequent contacts with Austrians	No contacts	-1.05	Frequent contacts with co-nationals	No contacts	-0.99
	Seldom	-0.50		Seldom	-0.54
	Once a month	-0.23		Once a month	-0.28
	Once a week	-0.09		Once a week	-0.09
	More than once per week	0.12		More than once per week	0.12
Media consumed in German language	Every day	0.62	Media consumed in native language	Every day	0.54
	No	-0.43		No	-0.58
	Yes	0.61		Yes	0.39
Eigenvalue		1.54	Eigenvalue		1.37
Cum. variation explained		0.52	Cum. variation explained		0.46

Table C2: Principal component analysis: variables used for the 'facilitators' via polychoric principal component analysis (PPCA)**Respective weights in estimation of the principal component**

Component 1: Good command of English language			Component 2: Good command of German language			Component 3: Frequent use of German language		
Understanding	Very poor	-0.79	Understanding	Very poor	-0.87	Use at work	Never	-1,291
	Poor	-0.32		Poor	-0.61		Seldom	-0,769
	Fair	0.06		Fair	-0.50		Sometimes	-0,164
	Good	0.43		Good	-0.39		Often	0,44
	Very good	0.89		Very good	0.18		Always	1,048
Speaking	Very poor	-0.74	Speaking	Very poor	-0.73	Use at home	Never	-1,342
	Poor	-0.24		Poor	-0.33		Seldom	-0,812
	Fair	0.14		Fair	-0.11		Sometimes	-0,151
	Good	0.49		Good	0.01		Often	0,48
	Very good	0.09		Very good	0.42		Always	1,07

Component 1: Good command of English language			Component 2: Good command of German language			Component 3: Frequent use of German language		
Reading	Very poor	-0.82	Reading	Very poor	-0.91	Use at school. University	Never	-1,32
	Poor	0.36		Poor	-0.66		Seldom	-0,823
	Fair	0.00		Fair	-0.56		Sometimes	-0,253
	Good	0.39		Good	-0.41		Often	0,337
Writing	Very good	0.09	Writing	Very good	0.19	Use at leisure time	Always	0,969
	Very poor	-0.78		Very poor	-1.03		Never	-1,24
	Poor	-0.32		Poor	-0.65		Seldom	-0,733
	Fair	0.07		Fair	-0.34		Sometimes	0,167
	Good	0.45		Good	-0.10		Often	0,398
	Very good	0.88		Very good	0.41		Always	0,974
	Eigenvalue	3.68		Eigenvalue	2.08		Eigenvalue	3,218
	Cum. variation explained	0.92		Cum. variation explained	0.52		Cum. variation explained	0,804

Table C3: Labour market entry matrix: early vs delayed entry into the labour market

		Years of stay in Austria		
		< 1 year	1–3 years	4–6 years
Years of being employed	<1 year	Entry into the labour market: early	Entry into the labour market: less fast	Entry into the labour market: protracted
	1–3 years		Entry into the labour market: early	Entry into the labour market: less fast
	4–6 years			Entry into the labour market: early

Source: authors' elaboration

Table C4: Estimates of MIMIC model for latent construct ‘Successful settlement’

	(S1) Total sample	(S2) Total sample	(S1) Age 20+	(S2) Age 20+	(S1) Male	(S2) Male	(S1) Male and age 20+	(S2) Male and age 20+
Part A: Formative structural model estimates								
Gender: Male	-0.02 (-0.52)	-0.00 (-0.01)	-0.03 (-0.68)	-0.01 (-0.22)				
Age group 15–24	0.15+ (1.94)	0.13 (1.45)	0.10 (1.36)	0.10 (1.13)	0.16* (1.97)	0.17+ (1.70)	0.11 (1.42)	0.13 (1.37)
Age group 25–34	0.17* (2.29)	0.15+ (1.85)	0.17* (2.30)	0.16+ (1.91)	0.18* (2.22)	0.16+ (1.76)	0.19* (2.27)	0.18+ (1.86)
Age group 35–44 ⁹	0.03 (0.47)	0.02 (0.26)	0.02 (0.39)	0.02 (0.24)	0.02 (0.34)	0.03 (0.34)	0.03 (0.44)	0.03 (0.45)
Lower secondary education	-0.07 (-1.20)	-0.04 (-0.66)	-0.06 (-0.97)	-0.05 (-0.66)	-0.13* (-2.02)	-0.07 (-1.06)	-0.10 (-1.44)	-0.06 (-0.81)
Upper secondary education	-0.01 (-0.24)	-0.06 (-0.89)	0.01 (0.12)	-0.05 (-0.66)	-0.01 (-0.20)	-0.05 (-0.65)	0.03 (0.38)	-0.02 (-0.20)
Post-secondary education	0.01 (0.13)	0.02 (0.34)	0.03 (0.44)	0.03 (0.45)	0.03 (0.54)	0.05 (0.74)	0.07 (1.04)	0.08 (1.06)
Tertiary education and post (left out: other, Primary education)	-0.07 (-0.87)	-0.08 (-0.88)	-0.05 (-0.62)	-0.08 (-0.80)	-0.08 (-0.99)	-0.07 (-0.78)	-0.05 (-0.57)	-0.05 (-0.52)
Family size	0.02 (0.08)	0.01 (0.03)	-0.02 (-0.10)	-0.00 (-0.02)	-0.10 (-0.40)	-0.03 (-0.10)	-0.20 (-0.77)	-0.09 (-0.33)
Family size squared	0.24 (1.15)	0.26 (1.10)	0.29 (1.29)	0.28 (1.15)	0.37 (1.50)	0.32 (1.15)	0.47+ (1.78)	0.40 (1.37)
Religion: Christian	0.08 (1.53)	0.08 (1.38)	0.09 (1.57)	0.09 (1.41)	0.13* (2.17)	0.12+ (1.80)	0.14* (2.13)	0.12+ (1.78)
Religion: Muslim	-0.03 (-0.46)	-0.05 (-0.72)	-0.03 (-0.47)	-0.05 (-0.84)	-0.02 (-0.38)	-0.06 (-0.88)	-0.04 (-0.57)	-0.08 (-1.15)
Religion: other (left out: no religion)	-0.03 (-0.62)	-0.02 (-0.47)	-0.05 (-1.03)	-0.03 (-0.65)	-0.04 (-0.70)	-0.06 (-1.09)	-0.06 (-1.20)	-0.08 (-1.39)
Originate from Syria	0.19* (2.23)	0.09 (0.97)	0.24* (2.52)	0.12 (1.18)	0.18+ (1.88)	0.06 (0.53)	0.21* (2.10)	0.09 (0.79)
Originate from Afghanistan	0.16* (2.09)	0.10 (1.26)	0.20* (2.38)	0.12 (1.39)	0.13 (1.55)	0.07 (0.74)	0.17+ (1.92)	0.10 (1.02)

⁹ ‘Age group above 44’, ‘no level of education’, ‘no religion’, ‘other country of birth’, ‘residing in other regions’, ‘being in Austria for more than 5 years’, ‘unemployed’ and ‘length of attaining refugee status more than 4 years’ are used as reference categories.

	(S1)	(S2)	(S1)	(S2)	(S1)	(S2)	(S1)	(S2)
	Total	Total	Age 20+	Age 20+	Male	Male	Male and	Male and
	sample	sample	Age 20+	Age 20+	Male	Male	age 20+	age 20+
Originate from Iraq (left out: other)	0.04	0.01	0.08	0.03	0.04	-0.01	0.07	0.02
	(0.56)	(0.07)	(1.05)	(0.37)	(0.46)	(-0.10)	(0.88)	(0.17)
Resides in Salzburg	-0.02	0.00	-0.02	-0.00	-0.07	-0.05	-0.06	-0.04
	(-0.26)	(0.02)	(-0.25)	(-0.07)	(-1.03)	(-0.73)	(-0.91)	(-0.51)
Resides in upper Austria	0.02	0.02	0.03	0.02	-0.00	-0.01	0.02	0.02
	(0.30)	(0.26)	(0.44)	(0.39)	(-0.07)	(-0.17)	(0.27)	(0.28)
Resides in lower Austria	0.07	0.07	0.07	0.06	0.06	0.04	0.07	0.06
	(1.18)	(1.01)	(1.06)	(0.93)	(0.85)	(0.53)	(0.94)	(0.77)
Resides in Vienna	0.03	0.01	0.03	0.03	-0.05	-0.10	-0.03	-0.03
	(0.36)	(0.09)	(0.35)	(0.31)	(-0.61)	(-1.01)	(-0.31)	(-0.33)
Duration in Austria: 1 year	0.11+	0.12+	0.12+	0.14*	0.07	0.05	0.08	0.08
	(1.76)	(1.91)	(1.78)	(2.09)	(1.02)	(0.81)	(1.03)	(1.18)
Duration in Austria: 2 years	0.02	0.03	0.02	0.03	0.00	0.01	0.02	0.03
	(0.26)	(0.41)	(0.28)	(0.43)	(0.04)	(0.11)	(0.23)	(0.35)
Duration in Austria: 3 years	0.05	0.12	0.03	0.10	0.11	0.15	0.11	0.17
	(0.52)	(1.07)	(0.34)	(0.93)	(1.06)	(1.28)	(0.97)	(1.33)
Duration in Austria: 4 years	0.06	0.08	0.05	0.08	0.09	0.08	0.09	0.09
	(0.74)	(0.92)	(0.65)	(0.85)	(0.95)	(0.74)	(0.95)	(0.80)
Duration in Austria: 5 years	0.04	0.06	0.04	0.06	0.04	0.04	0.05	0.05
	(0.74)	(0.98)	(0.71)	(0.90)	(0.60)	(0.47)	(0.74)	(0.64)
Being employed	-0.15	-0.24*	-0.19+	-0.32*	-0.17	-0.24+	-0.22+	-0.35*
	(-1.53)	(-1.99)	(-1.83)	(-2.42)	(-1.58)	(-1.84)	(-1.91)	(-2.33)
Fast entry into labour market 1 year in AT – 1 year employed	-0.05	-0.07	-0.04	-0.06	-0.02	-0.09	-0.01	-0.09
	(-0.79)	(-1.13)	(-0.67)	(-1.03)	(-0.24)	(-1.52)	(-0.13)	(-1.50)
2–3 years in AT – 2–3 years employed	0.07	0.09	0.07	0.12+	0.07	0.07	0.07	0.11
	(1.31)	(1.31)	(1.29)	(1.66)	(1.15)	(1.00)	(1.12)	(1.40)
4–6 years in AT – 4–6 years employed	-0.03	-0.04	-0.03	-0.02	-0.03	-0.04	-0.02	-0.02
	(-0.72)	(-0.76)	(-0.55)	(-0.43)	(-0.49)	(-0.69)	(-0.37)	(-0.30)
Less fast entry into labour market 2–3 years in AT – 1 year employed	0.13+	0.18+	0.15+	0.22*	0.12	0.15	0.13	0.20+
	(1.69)	(1.83)	(1.78)	(2.12)	(1.35)	(1.42)	(1.38)	(1.69)
4–6 years in AT – 1–3 years employed	0.06	0.08	0.08	0.11	0.08	0.09	0.10	0.13
	(1.01)	(1.19)	(1.26)	(1.50)	(1.17)	(1.17)	(1.44)	(1.56)
4–6 years in AT – less than 1 year employed	0.16+	0.21*	0.19*	0.27*	0.19*	0.23*	0.22*	0.31*
	(1.93)	(2.08)	(2.17)	(2.42)	(2.04)	(2.08)	(2.17)	(2.39)

	(S1)	(S2)	(S1)	(S2)	(S1)	(S2)	(S1)	(S2)
	Total sample	Total sample	Age 20+	Age 20+	Male	Male	Male and age 20+	Male and age 20+
Social Bridges	0.34*** (4.95)	0.30*** (4.14)	0.35*** (4.89)	0.32*** (4.10)	0.33*** (4.46)	0.27*** (3.48)	0.34*** (4.22)	0.28*** (3.35)
Social Bonds	-0.10+ (-1.88)	-0.08 (-1.31)	-0.09 (-1.59)	-0.07 (-1.16)	-0.11+ (-1.93)	-0.09 (-1.46)	-0.11+ (-1.87)	-0.10 (-1.51)
Good command of German language	-0.04 (-0.77)	-0.03 (-0.43)	-0.05 (-0.90)	-0.03 (-0.54)	-0.07 (-1.26)	-0.03 (-0.41)	-0.09 (-1.45)	-0.04 (-0.64)
Good command of English language	-0.01 (-0.11)	0.03 (0.41)	0.00 (0.04)	0.03 (0.45)	-0.00 (-0.07)	0.02 (0.26)	0.00 (0.07)	0.02 (0.33)
Frequent use of German language	0.11* (2.05)	0.13* (2.26)	0.10+ (1.83)	0.13* (2.15)	0.14* (2.34)	0.17* (2.54)	0.14* (2.22)	0.18* (2.55)
Duration of attaining refugee status in Austria:								
1 year		-0.77 (-1.43)		-0.72 (-1.37)		-0.78 (-1.42)		-0.75 (-1.38)
2 years		-0.74 (-1.47)		-0.71 (-1.44)		-0.77 (-1.49)		-0.74 (-1.46)
3 years		-0.44 (-1.64)		-0.41 (-1.60)		-0.46+ (-1.65)		-0.42 (-1.60)
4 years		-0.22 (-1.63)		-0.21 (-1.61)		-0.27* (-2.05)		-0.26* (-2.02)

Part B:

Successful settlement: latent construct η

Reflective structural model estimates

Happy with housing situation	0.39	0.37	0.38	0.35	0.37	0.36	0.35	0.33
_cons	1.35*** (9.70)	2.06*** (4.67)	1.33*** (9.29)	2.00*** (4.76)	1.38*** (10.28)	2.13*** (4.91)	1.35*** (10.06)	2.01*** (5.05)
Good physical health	0.26*** (4.64)	0.24*** (3.97)	0.24*** (4.18)	0.23*** (3.60)	0.28*** (4.31)	0.25*** (3.66)	0.25*** (3.82)	0.23*** (3.25)
_cons	4.57*** (45.01)	5.17*** (17.54)	4.59*** (45.48)	5.16*** (18.81)	4.55*** (42.07)	5.20*** (16.57)	4.55*** (42.28)	5.19*** (18.06)
Good psychological health	0.44*** (6.46)	0.42*** (5.56)	0.46*** (6.21)	0.43*** (5.30)	0.46*** (5.75)	0.44*** (4.93)	0.48*** (5.31)	0.46*** (4.60)
_cons	2.26*** (14.36)	3.09*** (6.16)	2.24*** (13.13)	3.06*** (6.00)	2.33*** (14.20)	3.26*** (6.23)	2.29*** (12.87)	3.21*** (5.93)
Overall happy that left the country of origin	0.60*** (6.65)	0.60*** (5.45)	0.61*** (6.36)	0.62*** (5.24)	0.59*** (5.90)	0.58*** (4.87)	0.62*** (5.41)	0.60*** (4.55)
_cons	1.81*** (8.76)	2.97*** (4.15)	1.76*** (7.98)	2.91*** (3.99)	1.86*** (9.09)	3.05*** (4.44)	1.75*** (7.81)	2.95*** (4.10)

	(S1)	(S2)	(S1)	(S2)	(S1)	(S2)	(S1)	(S2)
	Total sample	Total sample	Age 20+	Age 20+	Male	Male	Male and age 20+	Male and age 20+
Plans to settle permanently in Austria	0.41***	0.42***	0.40***	0.41***	0.41***	0.42***	0.42***	0.43***
	(5.53)	(4.66)	(5.23)	(4.46)	(4.97)	(4.21)	(4.65)	(3.99)
_cons	1.44***	2.18***	1.39***	2.10***	1.52***	2.34***	1.45***	2.25***
	(9.97)	(4.36)	(9.31)	(4.27)	(10.42)	(4.65)	(9.16)	(4.37)
Happy with life in Austria	0.69***	0.68***	0.70***	0.69***	0.68***	0.66***	0.67***	0.66***
	(8.45)	(7.26)	(7.93)	(6.77)	(7.27)	(6.36)	(6.50)	(5.70)
_cons	2.00***	3.35***	1.92***	3.26***	2.01***	3.46***	1.92***	3.29***
	(8.52)	(4.19)	(7.67)	(4.05)	(8.61)	(4.38)	(7.91)	(4.22)

Part C: goodness of fit tests¹⁰

N	660.00	569.00	608.00	530.00	544.00	471.00	502.00	437.00
Root Mean-Square Error of Approximation (RMSEA)	0.048	0.048	0.048	0.047	0.047	0.046	0.047	0.046
Acceptance Criteria: < 0.05 close								
Standardized Root Mean-Square Residual (SRMR)	0.026	0.026	0.027	0.026	0.027	0.027	0.028	0.027
Comparative Fit Index (CFI)	0.62	0.58	0.63	0.60	0.643	0.60	0.65	0.61
Acceptance Criteria:>0.9 good fit								

Note: Statistical significance level: + $p < 0.10$, * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$; t-values in parenthesis; Standardized parameter estimates are provided.

¹⁰ Table C4, Part C reports goodness of fit statistics for the MIMIC model. Such statistics assess how close the specified model is to replicate the correlation matrix. A RMSEA < 0.05 indicates a 'close fit'. In our context, applying this criterion suggests that the MIMIC model for the successful settlement of refugees has a good fit. Also other goodness of fit statistics such as SRMR and CFI suggest a favourable fit of the model.

Möglichkeiten und Realitäten des Ankommens

Petra Eggenhofer-Rehart, Markus Latzke,
Katharina Pernkopf, Dominik Zellhofer,
Wolfgang Mayrhofer and Johannes Steyrer¹
**Refugees' Career Capital and its
Short- and Long-Term Transferability**

1. Introduction

During the years 2014–2020, Austria has granted asylum and work permits to more than 90,000 refugees, mostly from Syria, Afghanistan or Iraq. Unemployment remains extremely high in this group, with more than 30,000 refugees looking for jobs by the end of 2020. In this study, we use the concept of relational career capital (see Latzke et al. 2015, 59) that is based on Bourdieu's (1986) notion of capital and his understanding that the value of an agent's capital depends on its relation to the social field. Based on 35 semi-structured interviews with Syrian and Afghan refugees, we explore how they strive to transfer their career capital from one institutional and cultural context to another and to accumulate new career capital. We discuss our findings in the light of long-term viability, using the concept of sustainable careers (see Van der Heijden/De Vos 2015, 7)

¹ *Petra Eggenhofer-Rehart* is Assistant Professor at the Interdisciplinary Institute of Management and Organisational Behaviour at the Vienna University of Economics and Business. Her research interests include: careers, work values, psychological contracts and employee relations, vocational interests and identity, as well as processes in work groups.

Markus Latzke is Programme Director Business Administration for the Health Sector at the IMC University of Applied Sciences, Krems. His research focuses on career changes, on organisational culture as well as on learning and change, particularly in the healthcare sector.

Katharina Pernkopf is Assistant Professor at the Department of Organisation and Learning at the University of Innsbruck. She conducts research at the crossroads of organisation theory and HRM. She is interested in how organisations and individuals manage tensions at work, e.g., institutional demands vs organisational rules, global standards vs local practices and organisational vs personal values. Further, she is interested in new ways and forms of working.

Dominik Zellhofer is Teaching and Research Assistant at the Interdisciplinary Institute for Management and Organisational Behaviour of WU Vienna. His research interests include: careers, human-resource management and organisation theory, as well as information systems, information security and safety climate/culture.

Wolfgang Mayrhofer is Full Professor and Head of the Interdisciplinary Institute of Management and Organisational Behaviour of WU Vienna. He conducts research in comparative international human resource management, comparative careers and systems theory and management. His particular focus is on the convergence/divergence/stasis of management practices and individual work behaviour over time.

Johannes Steyrer is Associate Professor at the Interdisciplinary Institute of Management and Organisational Behaviour and Head of the MBA study programme 'Healthcare Management' at WU Vienna. His research focuses on leadership, the development of managerial careers and the effects of patient safety culture on medical and health-care malpractice.

that focuses on the four core dimensions *time*, *social space*, *agency* and *meaning*. Based on our findings we show how refugees' transfer of career capital lacks a long-term perspective because of problems in all of these dimensions.

2. Theoretical background

The obstacles and boundaries which refugee job-seekers encounter go beyond those faced by voluntary migrants (see Akkaymak 2017, 660). They often need to flee at short notice and thus lack the time to prepare; they are separated from their families, experience fear, anxiety and even trauma throughout their long and cumbersome journeys and many of them cannot deliberately choose their ultimate host countries. Having arrived, most refugees have few, if any, economic resources and suffer prejudice and discrimination. They are disadvantaged due to their precarious legal status (see Jackson/Bauder 2013, 366) during the long process of obtaining asylum and face difficulties in adjusting to a new cultural environment, having their formal qualifications acknowledged and obtaining employment. In fact, opportunities to find meaningful employment appear to decrease with every year of a refugee's temporary status (see Codell et al. 2011, 220). Once employed, many get stuck in precarious employment relationships and jobs for which they are overqualified (see Colic-Peisker/Tilbury 2006, 220). In 2016, for instance, 24 per cent of the migrants residing in Austria felt that they were overqualified for their jobs while this was the case for only 9 per cent of native employees (see Kirilova 2016, 17). A more recent Austrian survey shows that while 13 per cent think that they are under-qualified and 45 per cent say that their qualification level corresponds with the demands of their current position, as many as 42 per cent of the participating refugees have a higher qualification level or more work experience than is required for their current job (see Ortlieb et al. 2019, 10).

The concept of relational career capital (see Latzke et al. 2015, 59) is well-suited to explaining refugees' struggles for proper labour-market integration. It is based on the Bourdieusian notion of social, cultural and economic capital and his theory of practice (see Bourdieu 1977/1986, 242/1990) and contributes to career studies by emphasising contextuality and boundaries (see Chudzikowski/Mayrhofer 2011, 22). In Bourdieu's approach, the contexts of careers are viewed as fields, each of which has its specific rules and power dynamics (see Schneidhofer/Latzke/Mayrhofer 2015, 23). While agents compete for positions in social fields, they accumulate, invest, and convert economic, social, and (embodied, institutionalised, and objectified) cultural capital. The value of these forms of capital only presents itself in relation to a specific field (see Bourdieu 1986; Bourdieu/Wacquant 1992). Consequently, career capital includes those forms of capital that allow agents to advance their positions within a particular career field (see Iellatchitch/Mayrhofer/Meyer 2003, 732). Within these fields, agents equipped with their individual capital portfolios apply strategies to accumulate and invest social and cultural capital (see Bourdieu/Wacquant 1992). The careers of migrants and refugees inherently entail a

change of field. Upon arrival in their host countries, migrants do not just 'unpack' their capital; they have to reshape it, create it anew and develop ways to re-validate it (see Al Ariss/Syed 2011, 301; Erel 2010, 655).

Refugees' difficulties in transferring their career capital to a social field with radically different rules and the challenge of creating new capital that would enable long-term success in the new social field are all obstacles to maintaining, regaining or starting sustainable careers. A sustainable career is characterised by four dimensions: time, social space, agency and meaning (see Van der Heijden/De Vos 2015, 2). Refugees' careers in the host country represent a paradigmatic example of challenges in all four dimensions. With regard to *time*, career continuity is disrupted as refugees have to abruptly end their employment relationship in their home country and then experience a long period of unemployment during their troublesome journey to a safe host country. Furthermore, being displaced implies that a person's career becomes insecure and unpredictable with regard to any future employment status and to the length of time until he or she is permitted to work again. On leaving their home country, refugees lose most of their ties to actors in their previous *social space*. In the host country, they not only lack the social ties that would help them to achieve adequate employment within a reasonable period of time but also face both a foreign culture that exacerbates their societal integration and, more specifically, labour-market regimes that are unfamiliar to them so that they face difficulties in understanding and playing by the – often implicit – rules established by these regimes. Overall, the structure and content of the social space surrounding them changes radically. Within these boundaries, refugees apply various strategies to approach the labour market, which points to individuals' *agency* and ability to make choices. While refugees are expected to take the initiative in acquiring or extending the competencies that would increase their employability, a number of structural boundaries in the long legal asylum and recognition process appear to work against them. In addition, agency is impeded both by refugees' unfamiliarity with labour-market regimes and by mental conditions such as depression or even post-traumatic stress disorder (PTSD), from which many refugees suffer due to their experiencing life-threatening events. Finally, due to a lack of formal qualifications or obstacles to the official recognition of their existing qualifications as being equal to the national standards of the receiving country, many refugees fail to find jobs that correspond with their previous occupations. This means that they need to construct meaning by reconsidering their career goals in the light of the opportunities and constraints embedded in their new social environment. In the long term, this may have implications for their self-concept and occupational identity.

3. Method and sample

We conducted 35 semi-structured interviews with 14 male and 5 female Syrians and 13 male and 3 female Afghan refugees who were actively looking for jobs. The sample (see Table 1) mirrors the demographic characteristics of Afghan and Syrian refugee job-seekers

Table 1: Participants' Demographic Profiles

Person code	Family/children	Education	Main occupation
S1	m 39 single -	(B) IT	Commerce
S2	m 41 married 3	(B) Chemistry	Real-estate agent, food tester
S3	m 30 single -	(B) Marketing	Carpenter
S4	m 37 married 2	(B) Mechanical engr.	Hospital technician, admin.
S5	m 27 single -	(B) Electrical engr.	Interpreter
S6	m 26 single -	(B) Business*	Sales
S7	m 42 married 4	(B) Engineer	Oil industry technician
S8	m 31 married 2	(B) Electrical engineer	Battery factory owner
S9	m 30 married 2	LS	Upholstery business owner
S10	m 52 married 4	(M) Electrical engineer	Leader Engr. Department
S11	m 34 married 3	(B) Business administration*	Cell retail business owner
S12	m 25 single -	(B) Construction engineer*	Nurse, surgery assistant
S13	m 30 single -	(B) Archeology*	Combine harvester servicing
S14	m 47 single -	(B) French Linguistics	French teacher, tourist guide
S15	f 28 single -	(B) Archeology	Public relations, private tutor
S16	f 43 married 3	Post-secondary Nursing	Nurse/midwife, hairdresser
S17	f 35 married 3	(B) English-Arabic	Translator, English teacher
S18	f 28 single -	(B) Business administration	Clerk
S19	f 45 widowed 4	(B) Primary school teacher	Primary school teacher
A1	m 26 married 2	Primary	Fruit retail worker
A2	m 25 single -	US, Police school	Police officer
A3	m 30 married 1	(none)	Retailer, cleaning services
A4	m 33 married -	US*	Tailor, construction worker
A5	m 26 married 1	LS, Electrician*	-
A6	m 31 married 3	Primary	Food retail
A7	m 32 married 3	(M) Landscape Manager	Province extension coord.
A8	m 27 single -	(B) History/Geography*	-
A9	m 27 single -	US*	Retailer
A10	m 26 married -	Apprenticeship	IT
A11	m 22 single -	Primary*	Grocery helper, electrician
A12	m 29 single -	(none)	Farmer
A13	m 31 single -	US*	Photographer, carpet retailer
A14	f 28 single -	(B) Business administration*	Finance, miscellaneous
A15	f 39 married 2	(B) Primary school teacher	Primary school teacher
A16	f 35 married 2	US, Apprenticeship as tailor	Tailor, Urdu trainer

Note: Person code: Nationality (S=Syrian; A=Afghan)/number/gender (m=male; f=female)/age; LS=lower secondary, US=upper secondary, (B)=Bachelor, (M)=Master, * not completed. Engr./engr. = engineering.

in Austria (see Buber-Ennser et al. 2016, 8). We used purposive sampling, which means that we selected those interview partners whom we expected to deliver informative and rich answers to our research questions (see Flick 2018, 50), and a circular research process taking insights from previous interviews into account when looking for the next participant (see Flick 2014, 141) to reach theoretical saturation – a state in the research process where no more 'new' data appear (see Glaser/Strauss 2017, 61).

Participants were approached through our own personal networks, public agencies and snowball sampling. The interviews took place at their homes, in our research institution or at training centres. The interviews were conducted bilingually, in German and either Arabic, Dari or Pashtu. We used episodic interviews wherein narratives are linked to concrete situations (see Flick 2000, 85) and participants generate narrative accounts of subjectively meaningful experiences (see Flick 2014, 199). We asked about capital acquisition in the home countries, efforts to transfer capital to and acquire new capital in Austria, their job search experiences, career plans and strategies for overcoming hurdles. Interviews lasted 90 minutes on average. The literal transcripts were coded using a scheme that was extended throughout the analysis (see Lieblich/Tuval-Mashiach/Zilber 1998). In the theory-driven qualitative categorical content analysis, we started with existing categories and allowed new categories to emerge (see Mayring 2007). Among these were cultural distance, language proficiency, implied labour-market rules, responses to obstacles in finding a job in one's occupation, proactivity, volunteer work and the interdependencies of forms of capital.

4. Findings

In the following section, we present our findings on forms of capital. These will be connected to the sustainable careers concept in the discussion. To be sure, we aim for theoretical generalisation (see Payne/Williams 2005, 299) since the number of participants does not allow any statistical generalisation. Nevertheless, it is necessary to briefly characterise our sample in terms of qualification levels and previous work experiences in order to give a rough overview. Many of the 19 Syrian interviewees have upper-secondary education or a college degree. In their countries of origin, they typically gained their first work experience in their relatives' businesses. Six were exclusively self-employed, four were both employed and self-employed. In their home countries, social and embodied capital were more relevant to work success than institutionalised capital. The search for employment was informal, with written applications and interviews being the exception rather than the rule. Before coming to Austria, some interviewees had temporarily lived in a nearby country, such as Egypt or Turkey, where they could use their skills in adequate jobs. Most Syrians aimed for the Netherlands, Germany or Sweden because they had relatives there and were just stranded in Austria. The Afghan refugees' educational levels varied from college degrees to not having finished or, in one case, not even having attended school at all. In their home country, social capital was crucial for their early work experiences.

They started their careers in their relatives' businesses or obtained job opportunities through friends. Due to the latent Taliban threat, many had left Afghanistan years ago and had lived in transition countries such as Pakistan or Iran before fleeing to Europe, with no clear destination.

4.1. Capital transfer to the host country

In trying to transfer their capital to the host country, refugees experienced its radical devaluation. The highly qualified found it hard to build on this capital, as working in their profession – e.g. teaching – would require an excellent command of German. This either appeared impossible to achieve or it took a very long time until certificates were formally recognised – and then usually at a lower level only.

Many refugees' embodied capital was devalued as they encountered unknown rules and behavioural norms in occupations that had formerly been in their areas of expertise.

My work as a salesperson [...], the behaviour, the interactions between retailer and customer, are not the same as here.² (S6/male/26 years)

Other hurdles based on cultural differences illustrate the interconnectedness of embodied capital with other capital forms. Whereas in Austria many jobs require formal education, in Syria and Afghanistan job experience can be acquired through informal apprenticeships and can then be used to find another job in this occupation. Refugees realised that their job skills and experiences were devalued in Austria simply because they had no formal vocational education.

In my home country [...] nobody asks if you have job experience or training ... [Imagine that] someone repairs a plug socket: if he succeeds, he'll be regarded as the best electrician, even if he has not been trained as an electrician. Here, I can't do anything without laws, everything is regulated. (A12/m/29)

Many refugees could not formally prove their specific job skills because, in their home countries, it is uncommon to issue employment certificates in the private sector. Others were self-employed, as was the case with this owner of a real-estate business:

I learned everything about the construction of beautiful houses, [but] never received any certificates. At the Labour Market Services [Employment Agency] I was told that, without documents, I'd just be regarded as a construction worker. (S2/m/41)

Many interviewees faced occupation-related identity issues. Some held on to their occupational identity even if it reduced their job opportunities. One participant with a Master's degree in engineering emphasised that working in a different occupation would

² All quotes were translated into English by the first author.

negatively affect his efforts to remain up-to-date regarding professional knowledge, so that his chances of finding an appropriate job later on would decrease. Others upheld their occupational identity due to their prior investment in education, their pride and their fears of a loss of status:

I think I should try to find better work [...]. I was a teacher and tourist guide; now I am supposed to work as a dishwasher or waiter? That's difficult for me. (S14/m/47)

Others entirely relinquished their occupational identity, especially in the face of economic hardship, as did this single mother of three:

It would be difficult for me to work as a teacher here [...]. I'd need to speak the language very well. So I try to find a different job, perhaps at a supermarket cashpoint. (S19/f/45)

Yet, embodied capital was easier to transfer in jobs requiring lower qualifications:

I found a job [...] in a snack shop at the Central Station [...] I told him [the owner] I had worked in a grocery store, that I knew how to interact with customers. He said, 'No problem but you need to speak German' [...]. I asked him to give me a chance [...]. I learned fast and it worked out. After only two weeks he offered me a permanent job. (A11/m/22)

Only a few interviewees had relatives who already lived in Austria or a culturally similar country and who were able to help them to obtain visas or provide tangible support, e.g. regarding accommodation, or informational support in the search for employment.

4.2. Capital acquisition and conversion

Unlike in the participants' countries of origin, social capital may, in itself, be insufficient for a successful job search but it may help in acquiring other forms of capital needed to obtain employment. For instance, volunteers helped refugees to acquire embodied capital (e.g. language) and socially responsible entrepreneurs even provided them with institutionalised capital.

There's a hairdresser in Vienna where I did my internship; they offered to let me continue with vocational training. [My boss] contacted Caritas, so I could continue for three months and do my apprenticeship with them. (S16/f/43)

Proactivity was key to social capital. While some remained within their communities only, others actively established contacts which helped them to quickly build embodied cultural capital.

I did an internship at Interface [a non-profit organisation that supports migrants' societal integration] and told the project leader that once they had a job opening, I'd be prepared to do the job [...]. Wherever I volunteered [...], I talked to people in charge, gave them my number [...]. This way I try to build social networks. (A15/f/39)

The devaluation of their existing capital urged refugees to acquire new embodied capital, including language, job skills and knowledge of local job application practices. Refugees found that knowledge of the host-country language was required for admission to job training and thus for building institutionalised cultural capital and it could also support the acquisition of social capital:

Because of these language difficulties we can't be properly integrated. If I do something that others don't understand, I can't explain it. This creates this wall between us. But if I speak fluently, I can explain it and it becomes easier. (S1/m/39)

As job-search processes differ considerably between Austria and their home countries, refugees needed to adopt local practices. Again, the key to this kind of embodied capital was proactivity.

I [voluntarily] attended an integration course. I learned a lot about Austria, its history, culture, etc. I now know a lot more than before [...]. If I want to make an appointment, how I should do that, what I should say. When I go to an office, how I should open the door. I also learned such things. I'm a person who asks a lot. I always have a notebook with me where I write down everything that I learn. (A4/m/33)

Proactivity also helped to find internships and volunteer work that provided job-relevant skills, social capital and even institutionalised capital. As such, voluntary work may serve as a stepping-stone to the 'regular' job market.

I now work as an interpreter and have experience with the Red Cross and how things work there and what is going on. My boss wrote a recommendation letter for me that portrayed me really well – a letter about me that can help me find a job. (S15/f/28)

The devaluation of qualifications necessitated the acquisition of new institutionalised capital. To this end, some refugees sought to extend their existing qualifications through additional training in their occupation; however, many preferred to obtain formal training in a different occupation and thus to start all over again. Nevertheless, the acquisition of institutionalised capital could be inhibited by a lack of economic capital, as is the case for this father of three:

Yes, I have thought about vocational training. But it would take three years. This is too long, I need to get a job sooner. (S11/m/34)

5. Discussion

The following discussion connects the above findings with the existing literature and shows the longer-term consequences of refugees' struggles to transfer and acquire career capital with regard to the career sustainability dimensions of time, social space, agency and meaning.

5.1. Capital transfer to the host country

Our findings show that not only do the long journey to a safe country and the process of obtaining a work permit disrupt refugees' careers in terms of *time*, but also that, as migrating involves a disruption in *social space*, refugees' cultural capital undergoes a strong devaluation and can rarely be moved between fields. One reason is that social norms, work practices and labour-market rules – in particular the regime that governs the entry of refugees into the labour market and the use of their work-related capital – radically differ between the refugees' home countries and Austria. Both Afghans and Syrians portray their home cultures as socially framed and relationally driven, giving leeway for opportunistic improvisation and the ad hoc crafting of skills and careers. They depict people there as relying on social capital for career entry and transitions and, to some extent, job-relevant skills (embodied capital) but not necessarily on institutionalised capital. This points to the dominant role of *Wasta*, a culture of using social capital to find jobs that are not obtainable in a system more strongly based on merit (see Kropf/Newbury-Smith 2016, 3).

By contrast, interviewees regard Austria as highly transactional, regulated, bureaucratic and formalised. They perceive a heavy emphasis on institutionalised capital and specialisation and that individuals are expected to follow formalised application procedures via official channels and to engage in deliberate career planning, an activity unfamiliar to them. The rules of their fields of origin have shaped how they navigate the labour market (a kind of embodied capital); however, strategies that were successful at home rarely work in the new field. This implies that the forced move between fields hinders the transfer of existing embodied capital. At the same time, they lack the embodied capital needed to easily play by the rules of the new field, so that their scope of action shrinks considerably. In contrast, refugees did not have these negative experiences in culturally similar 'transition' countries such as Egypt or Pakistan. Similarly, research shows that expatriates' sociocultural adaptation depends on cultural distance to the homeland (see White/Absher/Huggins 2011, 333) and that sharing social norms with the majority improves immigrants' employment outcomes (see Gorinas 2014, 240). In conclusion, national and institutional cultural distance plays a core role in capital transfer. Due to this experienced inappropriateness of their embodied capital in their new social field, refugees also lose their agency – the capacity to actively control the job-search process. The loss of *agency*, in turn, disrupts their careers' sustainability (see Van der Heijden/De Vos 2015, 8).

Refugees face major obstacles in finding jobs that fit their knowledge and skills. The highly skilled run into a double wall. On the one hand, their institutionalised capital is devalued because formal qualifications are assigned the status of a lower educational level (see Colic-Peisker/Tilbury 2006, 213) – suitable work seems harder to obtain for them than for the low-skilled (see Akkaymak 2017, 668). On the other hand, their occupational identity is strong (see Sienkiewicz et al. 2013, 21; Zikic/Bonache/Cerdin 2010, 675) so that many refuse to accept a job in a lower-skilled segment. Apart from their prior investment in their education (see Zikic/Richardson 2016, 162) and concerns that their specialised knowledge and skills would deteriorate over time (see Smyth/Kum 2010, 513), professional pride and the fear of status loss (see Morrice 2013, 666) make them stick to their occupations. In this way, rather than being a positive resource and facilitating moves between social fields, institutionalised capital becomes more of a burden.

Refugees who are under economic pressure tend to use a flexible job search directly aimed at regular employment. Those following this path tend to go for jobs implying qualitative underemployment, sometimes under precarious conditions. This is in line with findings showing that most refugees become stuck in the secondary labour market (see Colic-Peisker/Tilbury 2006, 220). Thus, the lack of economic capital makes refugees neglect their cultural capital and contributes to its further devaluation – an example of interdependencies between forms of capital. These experiences present refugees with a challenge to or even a disruption of the *meaning* of their careers. While they were able to pursue careers based on their cultural capital – their education or previous work experiences – back in their home countries, they experience radical disruption in their host country. Gaining employment of whatever kind becomes a more pressing need than maintaining a career logic. Consequently, they are obliged to reconstruct their careers to give them a new meaning.

5.2. Capital acquisition and conversion in the host country

The challenge to career sustainability in terms of *meaning* also becomes apparent as far as efforts for the acquisition of new capital through training are concerned. For the highly skilled sticking to their occupations, it is essential to legitimise their devalued institutionalised capital by further training in their field of expertise. By contrast, less-qualified refugees strive for a formal qualification that may differ considerably from their previous job experience. In line with previous research (see Morrice 2013, 656), our findings reveal that the acquisition of local credentials is key for refugees with devalued or low foreign qualifications. However, those living in economic hardship tend not to strive for any training but to look for a job right away. This hints at another interdependency of capital forms.

The role of the *social space* for career sustainability is also visible in terms of the enabling function of language – a type of embodied capital. Its acquisition is key to refugees' societal integration (see Cheung/Phillimore 2014, 532) and thus to the reconstruction of a sustainable social space. Only after achieving a certain level of language

proficiency can refugees successfully connect to natives and build new social capital, undergo training to obtain institutionalised capital or do volunteer work to acquire more embodied capital. In this way, language can be converted into other forms of capital. In turn, social capital is crucial for building embodied capital such as language proficiency and cultural adaptation. Our findings seem to indicate that, for refugees, connecting with natives is easier in rural areas and harder in urban areas, where they face the risk of social isolation or cultural segregation.

Finally, refugees can slowly rebuild their *agency* – another crucial enabler of sustainable careers – by trying to be proactive. Proactivity helps refugees to learn the local language, adapt to the culture, identify training opportunities and connect with locals. We find that proactive refugees extensively explore their career options. The low-skilled with a broad spectrum of hands-on skills seek to craft their careers in the host country by building on job experience (embodied capital) that they have been loosely connected to in their previous occupations, thereby also re-establishing a certain degree of career meaning. For the highly skilled, volunteer work and internships are attractive options via which to build new social capital, embodied capital (local job experience) and institutionalised capital (employment certificates). Likewise, research has shown the positive effects of voluntary work on re-employment (see Konstam et al. 2015, 160). However, regaining agency and rebuilding capital require much time, which leads to a further disruption of refugees' career sustainability in terms of *time*.

6. Theoretical implications

In this study, we heed the recent call on Bourdieusian scholars to examine what happens to capital when it is moved across fields (see Fernando/Cohen 2016, 1295). The crucial role of the field for the value of career capital (see Duberley/Cohen 2010, 196) is clearly evident in our sample of refugees who cross fields with strikingly different rules. We also show what happens after the loss or devaluation of career capital and note the options needed to acquire and convert career capital (see Bourdieu/Wacquant 1992). Our findings stress the considerable duration of the process and the boundaries experienced. The process of acquiring career capital in the home country, the experience of its profound devaluation and the strategies for building up new forms of capital and converting them, illuminate the relevance of the field (see Bourdieu 1986) and the existence of multiple interdependencies of the various forms of capital.

We also provide empirical insights for the research stream on sustainable careers (see Van der Heijden/De Vos 2015) by showing how refugees represent a paradigmatic example of those with careers facing challenges in all four dimensions: time, social space, agency and meaning. Finally, we show how the sustainable careers concept can add a long-term perspective to the issue of the transfer of career capital that we have discussed using Bourdieu's capital concept. This helps to generate deeper insights into the constraints and opportunities for refugees' labour-market integration.

7. Practical implications

Our findings imply a need to facilitate refugees' social and labour-market integration through the support of capital transfer and acquisition which will ultimately help them to rebuild sustainable careers. Political decision-makers should actively support initiatives in civil society that seek to improve refugees' social integration. Targeted governmental programmes could encourage refugees who strive to start their own businesses by facilitating the acquisition of trade licences and by offering training, guidance and material support for nascent entrepreneurs. To make better use of well-educated refugees' cultural capital, certificate approval processes need to be accelerated by adjusting the responsible authorities' resources to the current need. Volunteering and publicly sponsored internships should be promoted more strongly, as they offer stepping-stones to regular employment. To support capital acquisition, refugees' access to vocational training ought to be facilitated.

Whereas the public employment agency indeed provides information on job offers, refugees may benefit from additional comprehensive training in local job-search practices and coaching that would help them to become more proactive. Competence assessment procedures should be redesigned and used more comprehensively and effectively so that they can better validate refugees' existing capital, reveal any need for further training and provide potential employers with meaningful information for hiring decisions. Also, advanced training measures need to become more targeted and individualised in order to help refugees to develop capital portfolios that better fit the host country's labour-market demands. Furthermore, the public employment agency should actively contact potential employers and seek to collaborate more closely with them – e.g. at jointly organised job fairs for refugee job-seekers or through the joint mentoring of refugee workers or apprentices. The employers' active involvement in these processes may alleviate existing concerns regarding the hiring of refugee workers and would particularly benefit industries lacking labour supply.

Also, because refugees often suffer setbacks in the job search, counselling would help them to restore and advance their resilience and self-efficacy. Moreover, as PTSD and depression are common among refugees, early therapeutic measures and long-term care may help to improve and sustain their mental health – a prerequisite of societal participation and the ability to work.

8. Conclusion: refugees' career capital and sustainability

Our findings show the challenges for refugees striving for sustainable careers. First, many reach their host country after many months during which they have hardly had any opportunity to work. After their arrival in the host country, they have to wait for several months or even years to be granted asylum, a period during which their access to the labour market is extremely restricted. Clearly, this feature of the Austrian asylum system does not fully comply with EU law, in particular the 2013 Reception Conditions Direc-

tive, which requires that asylum-seekers be given access to the labour market after nine months.³ The need to develop a certain level of proficiency in the local language further prolongs the period of joblessness. This means that refugees lack the opportunities to transfer their institutionalised and embodied cultural capital to the host country, with the result that careers are radically disrupted. The findings from our interviews illustrate how these disruptions undermine refugees' efforts towards greater career continuity (*time*). Second, the substantive differences between the cultures – particularly the labour-market rules of their home and host countries – lead to a massive disruption in terms of *social space*. This is aggravated by the lack of social contact with natives and compatriots who might be able to share information on training opportunities or job offers. Third, highly qualified refugees experience a challenge to their professional identities when they cannot find adequate employment in their prior occupations. This illustrates the disruption of *meaning*. Consequently, refugees are obliged to reconsider their career goals and set new priorities. Finally, *agency* is constrained by the social, economic and legal context of the host country. At the same time, it can serve as a crucial enabler of first steps into the labour market and may eventually help to rebuild a sustainable career.

References

- Akkaymak, Guliz 2017: 'A Bourdieusian Analysis of Job Search Experiences of Immigrants in Canada', *Journal of International Migration and Integration*, vol. 18, no. 2, 657–674.
- Al Ariss, Akram/Syed, Jawad 2011: 'Capital Mobilization of Skilled Migrants: A Relational Perspective', *British Journal of Management*, vol. 22, no. 2, 286–304.
- Bourdieu, Pierre 1977: *Outline of a Theory of Practice*, Cambridge.
- Bourdieu, Pierre 1986: 'The Forms of Capital', in John G. Richardson (ed.): *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, New York, 241–258.
- Bourdieu, Pierre 1990: *The Logic of Practice*, Stanford.
- Bourdieu, Pierre/Wacquant, Loïc 1992: *An Invitation to Reflexive Sociology*, Cambridge.
- Buber-Ennsner, Isabella/Kohlenberger, Judith/Rengs, Bernhard/Al Zalak, Zakarya/Goujon, Anne/Striessnig, Erich/Potančoková, Michaela/Gisser, Richard/Testa, Maria Rita/ Lutz, Wolfgang 2016: 'Human Capital, Values and Attitudes of Persons Seeking Refuge in Austria in 2015', *Plos One*, vol. 11, no. 9, 1–29.
- Cheung, Sin Yi/Phillimore, Jenny 2014: 'Refugees, Social Capital, and Labour Market Integration in the UK', *Sociology*, vol. 48, no. 3, 518–536.
- Chudzikowski, Katharina/Mayrhofer, Wolfgang 2011: 'In Search of the Blue Flower? Grand Social Theories and Career Research: The Case of Bourdieu's Theory of Practice', *Human Relations*, vol. 64, no. 1, 19–36.

³ Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast), *Official Journal of the European Union* L 2013/180, 96.

- Codell, Jonathan D/Hill, Robert D/Woltz, Dan J/Gore, Paul A 2011: 'Predicting Meaningful Employment for Refugees: The Influence of Personal Characteristics and Developmental Factors on Employment Status and Hourly Wages', *International Journal for the Advancement of Counselling*, vol. 33, no. 3, 216–224.
- Colic-Peisker, Val/Tilbury, Farida 2006: 'Employment Niches for Recent Refugees: Segmented Labour Market in Twenty-First Century Australia', *Journal of Refugee Studies*, vol. 19, no. 2, 203–229.
- Duberley, Joanne/Cohen, Laurie 2010: 'Gendering Career Capital: An Investigation of Scientific Careers', *Journal of Vocational Behavior*, vol. 76, no. 2, 187–197.
- Erel, Umut 2010: 'Migrating Cultural Capital: Bourdieu in Migration Studies', *Sociology*, vol. 44, no. 4, 642–660.
- Fernando, Weerahannadige Dulini Anuvinda/Cohen, Laurie 2016: 'Exploring Career Advantages of Highly Skilled Migrants: A Study of Indian Academics in the UK', *The International Journal of Human Resource Management*, vol. 27, no.12, 1277–1298.
- Flick, Uwe 2000: 'Episodic Interviewing', in Martin W. Bauer/George D. Gaskell (eds): *Qualitative Researching with Text, Image and Sound*, London, 75–92.
- Flick, Uwe 2014: *An Introduction to Qualitative Research*, London.
- Flick, Uwe 2018: *Designing Qualitative Research*, London.
- Glaser, Barney G/Strauss, Anselm L 1967 (repr. 2017): *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*, New York.
- Gorinas, Cédric 2014: 'Ethnic Identity, Majority Norms, and the Native–Immigrant Employment Gap', *Journal of Population Economics*, vol. 27, no. 1, 225–250.
- Iellatchitch, Alexander/Mayrhofer, Wolfgang/Meyer, Michael 2003: 'Career Fields: A Small Step Towards a Grand Career Theory?', *International Journal of Human Resource Management*, vol. 14, no. 5, 728–750.
- Jackson, Samantha/Bauder, Harald 2013: 'Neither Temporary, Nor Permanent: The Precarious Employment Experiences of Refugee Claimants in Canada', *Journal of Refugee Studies*, vol. 27, no. 3, 360–381.
- Kirilova, Sofia 2016: 'Einleitung', in Österreichischer Integrationsfonds (ed.): *Anerkennung von Qualifikationen – Fakten, Erfahrungen, Perspektiven*, Vienna, 17–19.
- Konstam, Varda/Tomek, Sara/Celen-Demirtas, Selda/Sweeney, Kay 2015: 'Volunteering and Reemployment Status in Unemployed Emerging Adults', *Journal of Career Assessment*, vol. 23, no. 1, 152–165.
- Kropf, Annika/Newbury-Smith, Tanya Cariina 2016: 'Wasta as a Form of Social Capital? An Institutional Perspective', in Mohamed A. Ramady (ed.): *The Political Economy of Wasta: Use and Abuse of Social Capital Networking*, Cham, 3–21.
- Latzke, Markus/Schneidhofer, Thomas M/Pernkopf, Katharina/Rohr, Carina/Mayrhofer, Wolfgang 2015: 'Relational Career Capital: Towards a Sustainable Perspective', in Ans De Vos/Beatrice I.J.M. Van der Heijden (eds): *Handbook of Research on Sustainable Careers*, Cheltenham, 50–66.

- Lieblich, Amia/Tuval-Mashiach, Rivka/Zilber, Tamar 1998: *Narrative Research: Reading, Analysis, and Interpretation*, Thousand Oaks.
- Mayring, Philipp 2007: *Qualitative Inhaltsanalyse: Grundlagen und Techniken*, Weinheim.
- Morrice, Linda 2013: 'Refugees in Higher Education: Boundaries of Belonging and Recognition, Stigma and Exclusion', *International Journal of Lifelong Education*, vol. 32, no. 5, 652–668.
- Ortlieb, Renate/Glauninger, Elena/Schasche, Kevin/Zweiger, Vanessa/Alfaouri, Safaa/Weiss, Silvana/Zeilinger, Isabella 2019: *Wie finden Geflüchtete in Österreich einen Arbeitsplatz, und welche Art von Arbeitsplatz finden sie? Zweiter Ergebnisbericht im Rahmen des Forschungsprojekts LAMIRA (Labour Market Integration of Refugees in Austria)*. Retrieved 19 October 2020 from https://static.uni-graz.at/fileadmin/sowi-institute/Personalpolitik/Pdf/Ortlieb_et_al_2019_LAMIRA_Zweiter_Ergebnisbericht_Survey_Juli_2019.pdf.
- Payne, Geoff/Williams, Malcolm 2005: 'Generalization in Qualitative Research', *Sociology*, vol. 39, no. 2, 295–314.
- Schneidhofer, Thomas M/Latzke, Markus/Mayrhofer, Wolfgang 2015: 'Careers as Sites of Power: A Relational Understanding of Careers based on Bourdieu's Cornerstones', in Ahu Tatli/Mustafa Özbilgin/Mine Karatas-Özkan (eds): *Pierre Bourdieu, Organisation, and Management*, New York, London, 19–36.
- Sienkiewicz, Holly C/Mauceri, Kelly G/Howell, Emma C/Bibeau, Daniel L 2013: 'Untapped Resources: Refugee Employment Experiences in Central North Carolina', *Work*, vol. 45, no. 1, 17–24.
- Smyth, Geri/Kum, Henry 2010: "'When They Don't Use It They Will Lose It". Professionals, Deprofessionalization and Reprofessionalization: The Case of Refugee Teachers in Scotland', *Journal of Refugee Studies*, vol. 23, no. 4, 503–522.
- Van der Heijden, Beatrice I.J.M./De Vos, Ans 2015: 'Sustainable Careers: Introductory Chapter', in Ans De Vos/Beatrice I.J.M. Van der Heijden (eds): *Handbook of Research on Sustainable Careers*, Cheltenham, 1–19.
- White, Darin W/Absher, Keith R/Huggins, Kyle A 2011: 'The Effects of Hardiness and Cultural Distance on Sociocultural Adaptation in an Expatriate Sales Manager Population', *Journal of Personal Selling and Sales Management*, vol. 31, no. 3, 325–337.
- Zikic, Jelena/Bonache, Jaime/Cerdin, Jean-Luc 2010: 'Crossing National Boundaries: A Typology of Qualified Immigrants' Career Orientations', *Journal of Organizational Behavior*, vol. 31, no. 5, 667–686.
- Zikic, Jelena/Richardson, Julia 2016: 'What Happens When You Can't Be Who You Are: Professional Identity at the Institutional Periphery', *Human Relations*, vol. 69, no. 1, 139–168.

Gudrun Biffl, Hakan Kilic und Manfred Zentner¹ **Selbstwahrnehmung von Frauen mit Fluchterfahrung im Spiegel von Integrationserwartungen**

1. Einleitung

Das Ziel jedes Aufnahmelandes von Personen mit Fluchterfahrung ist eine rasche und erfolgreiche Integration von Asylberechtigten und subsidiär Schutzberechtigten. Mit diesem Ziel vor Augen werden in Österreich eine Reihe von Maßnahmen gesetzt, die der Integration förderlich sind. Hierzu zählen Deutschkurse, Werte- und Orientierungskurse, Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen des Arbeitsmarktservice sowie spezifische Förderprogramme im Bereich Gesundheit und Arbeit. Dem Einsatz eines Mix an Maßnahmen liegt die Überzeugung zugrunde, dass Deutschkenntnisse sowie ein Verständnis für die österreichischen Verhaltensmuster, Werte, Gesellschaftsstrukturen und Organisationsysteme von Bildung, Arbeit, Gesundheit und öffentlicher Verwaltung eine Voraussetzung für die eigene Selbstentfaltung und Einbindung in die österreichische Gesellschaft sind.

Wie Frauen mit den Herausforderungen der Integration umgehen, welche Rolle ihre Familien beim Ankommen in Österreich spielen und welche spezifischen Bedürfnisse sie haben, ist noch wenig erforscht. Diesen Fragen widmete sich das Forschungsprojekt „Einstellung, Erwartungen und Ressourcen weiblicher Flüchtlinge“, das diesem Beitrag zugrunde liegt. Der Fokus des Projekts lag auf den Wünschen und Erwartungen der Frauen mit Fluchterfahrung an das Aufnahmeland sowie ihren Möglichkeiten, die zur Verfügung stehenden Maßnahmen zur Unterstützung ihrer Integration und der ihrer Familien wahrzunehmen. Im Zentrum stand die Frage, inwiefern das Angebot an Integrationsmaßnahmen die besonderen Bedürfnisse weiblicher Flüchtlinge hinsichtlich ihrer tatsächlichen oder empfundenen Möglichkeiten berücksichtigt. Im Folgenden stellen wir nach einem Überblick über die Fluchtzuwanderung in die Europäische Union und insbesondere nach Österreich zwischen 2014 und 2018 die Theorie, Methode und Ergebnisse unserer Forschung vor. Dabei konzentrieren wir uns auf die Rolle der Familie, der Sprache, der Bildung und der Arbeit und identifizieren fördernde und hemmende Faktoren für eine erfolgreiche Integration in Beruf und Arbeit sowie im sozialen Umfeld in Österreich. Angesichts der Komplexität der Fragestellungen wurde ein explorativer Forschungsansatz gewählt, der auf qualitativen Befragungen aufbaut. Der theoretische

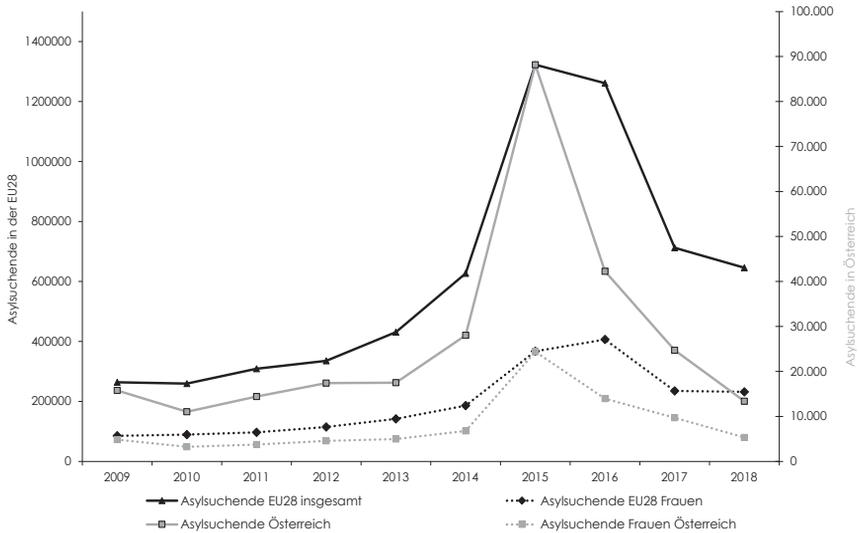
¹ *Gudrun Biffl* ist emeritierte Professorin für Migrationsforschung an der Donau-Universität Krems. Zu ihren Arbeitsschwerpunkten zählen: Migration in all ihren Facetten, insbesondere mit Bezug auf den Arbeitsmarkt, Bildung, Gender und Institutionenwandel.

Hakan Kilic ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Department für Migration und Globalisierung/Donau-Universität Krems. Seine Arbeitsschwerpunkte sind: Hochqualifizierten-Migration, Rückkehrmigration und Integration insbesondere von hochqualifizierten MigrantInnen.

Manfred Zentner ist ebenfalls wissenschaftlicher Mitarbeiter am Department Migration und Globalisierung mit den Forschungsschwerpunkten Jugend, Identität und Integration.

Hintergrund basiert auf Amartya Sens Capability Approach, dem zufolge eine Gesellschaft an den Möglichkeiten der Selbstbestimmung des eigenen Lebens zu messen ist.

Abbildung 1: Asylsuchende in der EU28 und in Österreich



Quelle: Eurostat.

2. Zur Fluchtzuwanderung 2014–2018

Mit dem großen Flüchtlingsstrom der Jahre 2014 bis 2018 kamen 4,6 Millionen Asylsuchende in die Europäische Union (EU28). Davon waren 31 Prozent oder knapp 900.000 Frauen (vgl. Eurostat 2019). In den fünf vorhergehenden Jahren stellten um fast zwei Drittel weniger Flüchtlinge einen Asylantrag, nämlich 1,6 Millionen. Der Anteil der Frauen lag damals mit 33 Prozent nur leicht über dem der jüngeren Fluchtzuwanderung. Österreich zählte in den letzten Jahren zu den EU-Mitgliedsstaaten mit der höchsten Zuwanderungsrate gemessen an der Gesamtbevölkerung. Österreich hat in der Folge viel stärker als andere Mitgliedsstaaten auf die Zuwanderung mit restringierenden Maßnahmen reagiert, sodass im Jahr 2018 – im Gegensatz zur EU28 – deutlich weniger um Asyl ansuchten als im Jahr 2014, dem ersten Jahr der jüngsten Flüchtlingsbewegung (Österreich: 13.400 gegenüber 28.000; EU28: 645.700 gegenüber 627.000). Der Frauenanteil an den Asylsuchenden entsprach in Österreich in der jüngsten Zuwanderungsperiode etwa dem Schnitt der EU28. Davor war er stets etwas geringer mit 28 Prozent gegenüber 33 Prozent in der EU28 (vgl. BMEIA 2018, 29). Der Großteil der jüngsten Zuwanderung von Asylsuchenden kam aus Syrien (EU28: 22 Prozent, Österreich: 26,5 Prozent), gefolgt von Afghanistan (EU28: 11 Prozent, Österreich: 24,4 Prozent) und Irak (EU28: 8 Prozent; Österreich: 10 Prozent).

Der Anteil der Frauen an der jüngsten Fluchtzuwanderung war je nach Herkunftsland unterschiedlich: Er war unter Asylsuchenden aus Syrien am höchsten (EU28: 35 Prozent, Österreich: 40 Prozent), gefolgt von Asylsuchenden aus dem Irak (EU28: 34 Prozent; Österreich: 30 Prozent) und aus Afghanistan (EU28: 24 Prozent, Österreich: 27 Prozent).

Die Erfahrungen der weiblichen Flüchtlinge unterscheiden sich von jenen der Männer. Allen gemeinsam ist, dass sie meist vor Krieg, sozialer oder politischer Instabilität sowie den verschiedenen Formen von Gewalt im Heimatland geflohen sind. Spezifisch weibliche Fluchtursachen sind darüber hinaus sexuelle Misshandlungen, Zwangsprostitution und Vergewaltigungen, Zwangsverheiratung, Menschenhandel, Ehrenmorde und dergleichen mehr (vgl. Binder/Tosic 2003). Hinzu kommt, dass Frauen – im Gegensatz zu männlichen Geflüchteten – oft die alleinige Verantwortung für die mit ihnen geflüchteten Kinder haben, entweder weil sie während der Flucht getrennt wurden oder weil sie mit den Kindern den bereits geflüchteten Ehemännern nachreisten. Einer repräsentativen Untersuchung weiblicher Flüchtlinge in unterschiedlichen Bundesländern in Deutschland durch die Charité im Jahr 2017 zufolge waren Flucht vor Krieg, Terror und Lebensgefahr die häufigsten Fluchtursachen der jüngsten Zuwanderung von Asylsuchenden, aber auch Ermordung von Familienmitgliedern, sexuelle Angriffe und Folter (vgl. Schouler-Ocak/Kurmeyer 2017, 24). Ein hoher Prozentsatz der Frauen hatte in der Folge psychische Beschwerden, allen voran einen Hang zum Weinen (70 Prozent), zu Traurigkeit (64 Prozent), Schlafstörungen (52 Prozent) sowie Angstgefühle (43 Prozent). Dabei gab es je nach Herkunftsland gewisse Spezifika. So gaben in der dieser Studie zugrunde liegenden österreichischen Befragung Frauen aus Somalia häufig Angst vor Ehrenmord, sexueller Gewalt und Folter an, Frauen aus dem Irak, Iran und Afghanistan darüber hinaus Angst vor Verfolgung aufgrund ihrer ethnischen Zugehörigkeit und/oder Religion.

Das vorrangige Ziel der Frauen ist sowohl in der deutschen als auch der von uns in Österreich durchgeführten Umfrage, für sich und ihre Kinder einen sicheren Aufnahmeort zu finden. Für ihr Ankommen und das Einfinden in der Aufnahmegesellschaft ist es darüber hinaus wichtig, mittels spezifischer Maßnahmen das Einbringen der Ressourcen und Kompetenzen der Frauen zu ihrem Wohl und dem ihrer Familie zu unterstützen. Dabei ist zu bedenken, dass es sich bei weiblichen Flüchtlingen um eine besonders schutzbedürftige Gruppe von MigrantInnen handelt. Das ist einerseits auf den erzwungenen Charakter ihrer Migration zurückzuführen, der meist gesundheitliche Probleme, auch Traumatisierungen, zur Folge hat. Andererseits leiden sie verstärkt unter bildungs- und berufsspezifischen Benachteiligungen sowie einem gesellschaftlichen Statusverlust. In diesem Sinne weisen Liebig und Tronstad (2018) darauf hin, dass weibliche Flüchtlinge „dreifach benachteiligt“ seien, und zwar aufgrund ihres Geschlechts, ihres spezifischen Migrationshintergrunds und ihrer erzwungenen Migration.

Zu bedenken ist, dass weibliche Flüchtlinge nicht zuletzt aufgrund der sich ändernden Familienbeziehungen auch im Aufnahmeland familiärer und Beziehungsgewalt ausge-

setzt sein können. Die im Vergleich zum Herkunftsland veränderte Rolle der Frau sowie der besonders von Männern stark empfundene Statusverlust können Männer verunsichern und aggressives Verhalten auslösen. Der Mangel an Betreuungseinrichtungen, die wirtschaftliche Abhängigkeit sowie der eingeschränkte Zugang zum Arbeitsmarkt bilden ebenfalls Faktoren, die Gewalt gegenüber Frauen auslösen und/oder verstärken können (vgl. UNHCR 2014; Pittaway/van Genderen 2011).

Um ein besseres Verständnis für die spezifischen Bedürfnisse der Frauen einerseits und die Wirkungsweise der in Österreich vorhandenen unterstützenden Maßnahmen andererseits zu erlangen, haben wir weibliche Flüchtlinge aus den wesentlichen Herkunftsländern der jüngeren Fluchtzuwanderung nach Österreich interviewt; konkret handelte es sich um Frauen aus Syrien, dem Iran, Irak, Afghanistan, Somalia und Tschetschenien. Ihr Bildungshintergrund ist heterogen, entspricht aber in hohem Maße der Struktur des jeweiligen Herkunftslandes.

Wir gingen in unserer Studie davon aus, dass weibliche Flüchtlinge ihr Leben in Österreich, trotz ihrer starken Verwundbarkeit, auch aktiv gestalten (können). Damit stimmen wir mit der Auffassung des Exekutivkomitees des Flüchtlingshochkommissars der Vereinten Nationen überein, demzufolge weiblichen Flüchtlingen eine eigenständige wirtschaftliche Kraft zuzusprechen ist, die als solche auch (an-)erkannt und gestärkt werden sollte (vgl. Foda/Kadur 2005,11). Die gesellschaftliche Teilhabe ebenso wie die Erwerbsintegration von weiblichen Flüchtlingen ist darüber hinaus ein bedeutender Faktor für eine gelingende Integration ihrer Kinder. Beispiele aus Schweden zeigen, dass die Beschäftigung von zugewanderten Frauen vor allem für ihre Töchter einen wesentlichen Einfluss auf die Erwerbstätigkeit hat (vgl. Liebig 2018).

3. Theoretisches Forschungskonzept

Das theoretische Konzept, das in der Forschungsarbeit verfolgt wurde, basiert auf dem „Capability Approach“ von Amartya Sen (1979/1999). Sen lieferte mit seinem Konzept die philosophische Grundlage für eine Theorie des gedeihlichen und guten Lebens. Er verweist dabei auf die Rolle des Zusammenspiels von individuellen Ressourcen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen, die eine persönliche Verwirklichung erst ermöglichen. Dazu zählen politisch-rechtliche Faktoren ebenso wie sozial-ökonomische Verhältnisse und Geschlechterrollen. Sie sind für das Allgemeinwohl wichtig und oft auch ausschlaggebend für die individuellen Lebenschancen. Sen versteht unter „capabilities“ die Fähigkeiten der Menschen, „[...] to lead the kind of lives they value—and have reason to value [...]“ (Sen 1999, 18). Das heißt, dass für ein gutes Leben Menschen die Wahl haben sollten, sich für den einen oder anderen Lebensweg zu entscheiden. Sen meinte weiters: „These capabilities can be enhanced by public policy, but also, on the other side, the direction of public policy can be influenced by the effective use of participatory capabilities by the public“ (Sen 1999, 18). Damit wird die Wechselwirkung von gesellschaftlichen Rahmenbedingungen und persönlicher Einflussnahme bzw. Handlungsfähigkeit

(agency) verstanden, die eine Voraussetzung dafür ist, ein selbstbestimmtes Leben in Freiheit führen zu können.

Vor diesem theoretischen Hintergrund wurden die weiblichen Flüchtlinge nach ihren Möglichkeiten der Selbstentfaltung in ihren Herkunftsländern sowie zu ihren diesbezüglichen Erwartungen an die österreichische Aufnahmegesellschaft gefragt. Dabei wurde auf formell oder informell erworbene Fähigkeiten ebenso eingegangen wie auf das soziale und politische Umfeld im Herkunftsland und seinen Einfluss auf die Entfaltungsmöglichkeit der Ressourcen und Kompetenzen der Frauen. Eine unserer Grundannahmen lautete, dass dieses Umfeld in Österreich möglicherweise anders wahrgenommen wird und mehr Chancen für die Selbstentfaltung eröffnet.

Ergänzt wurden diese Fragen um die Einschätzung ihrer Kompetenzen durch die Ehepartner einerseits und VertreterInnen der Unterstützungsstrukturen der österreichischen Aufnahmegesellschaft andererseits. Damit wird dem spezifischen Charakter der Fluchtmigration Rechnung getragen, demzufolge die Perspektiven der Frauen von ihrem sozialen Umfeld und ihrer Rolle im Herkunftsland ebenso geprägt sind wie von den Erfahrungen der Flucht und den Möglichkeiten im Aufnahmeland. Letztere hängen nicht nur von den gesetzlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen ab, sondern auch von den Erwartungen des Aufnahmelandes an die Migrantinnen, also der Wechselwirkung von gegenseitigem Verständnis und Akzeptanz.

4. Methodische Vorgangsweise

Aufgrund der Komplexität der Fragestellungen und der geringen diesbezüglichen Erfahrungswerte wurde ein explorativer Forschungsansatz gewählt, der auf qualitativen Befragungen aufbaut (vgl. Yin 2016). Die primär untersuchte Gruppe waren Frauen mit Fluchterfahrung zwischen 17 und 40 Jahren, die zwischen 2014 und 2017 nach Österreich gekommen sind. Der Fokus der Herkunftsländer lag auf Syrien, Irak, Afghanistan, Tschetschenien sowie Somalia. Es wurden unterschiedliche Familienformen berücksichtigt, also Frauen, die mit ihrem Mann und gegebenenfalls Kindern zusammenleben sowie alleinstehende Frauen gegebenenfalls mit ihren Kindern, die in einem größeren Familienverband oder aber alleine (und gegebenenfalls mit Kindern) in Österreich leben. Die Untersuchungsgruppe wurde um die Ehemänner der befragten Frauen erweitert, um die Einstellung der Frauen zu einer möglichen Erwerbseinbindung mit der Meinung ihrer Männer zu konfrontieren. Die Befragungen wurden mit Frauen und Männern getrennt geführt. Die Gegenüberstellung der Meinungen der Frauen und ihrer Männer sollte einen Einblick in die Rolle der Frauen und Männer in der Familie gewähren sowie etwaige Informationen zu den Erwartungen und Hoffnungen bezüglich ihrer Entwicklungsmöglichkeiten in Österreich liefern.

Zusätzlich wurden Vertreterinnen der syrischen, irakischen, afghanischen, tschetschenischen und somalischen Communitys respektive Vertrauenspersonen dieser Communitys, die in Österreich seit Längerem leben, befragt. Ihre Einbeziehung sollte aufzeigen,

ob sich die Neuankömmlinge in ihren Einstellungen und Verhaltensmustern von denen der schon länger in Österreich lebenden ethnisch-kulturellen Communitys unterscheiden. Der Vergleich sollte unter anderem Einblicke in die Rolle der ethnisch-kulturellen Communitys für die Integration in die österreichische Gesellschaft liefern.

Schließlich wurden MitarbeiterInnen von Flüchtlingsbetreuungseinrichtungen und Kursanbietern als ExpertInnen interviewt. Sie informierten nicht nur über die örtlichen wirtschaftlichen und sozialen Rahmenbedingungen sowie die institutionellen Unterstützungsangebote, sondern vermittelten auch einen Einblick in die persönlichen Nöte und Bedürfnisse, die nur zum Teil institutionell abgedeckt werden konnten. In diesen Fällen sprangen häufig freiwillig HelferInnen unterstützend ein.

Die qualitativen Interviews wurden in unterschiedlichen regionalen Kontexten durchgeführt, und zwar in ländlichen Regionen im Südburgenland und dem Waldviertel einerseits und der Großstadt Wien andererseits, um aus dem Vergleich eine zusätzliche lokale Dimension der sozioökonomischen Integrationschancen von weiblichen Flüchtlingen, und abgeleitet auch ihren Männern, zu erhalten (vgl. Berg-Schlosser/De Meur 2009).

Für die qualitativen Einzelinterviews wurde ein Interviewleitfaden entworfen, der zwei Pretests unterzogen wurde, mit dem Ziel, Verständnisprobleme in den Fragestellungen zu identifizieren und die Reihenfolge der Fragen zu klären. Angesichts der besonderen Bedürfnisse der weiblichen Flüchtlinge, insbesondere der Furcht vor Verfolgung auch in Österreich und der Gefahr, durch das Ansprechen von traumatischen Erfahrungen psychische Reaktionen auszulösen, wurde der Wahl der Dolmetscherinnen und der Spezifizierung der Fragenkomplexe besonderes Augenmerk geschenkt. Daher wurde unter anderem eine Expertin (Psychologin), die mit der psychologischen Beratung und Betreuung von Kriegsüberlebenden beruflich betraut ist, für die Formulierungen beigezogen. Als Brücke zu den weiblichen Flüchtlingen kamen Vertrauenspersonen bzw. NGOs (Diakonie, Caritas, diverse Vereine, religiöse Einrichtungen, Ute-Bock-Haus, abz*wien, FlüchtlingspatInnen im Rahmen eines Projekts der Volkshilfe etc.) zum Einsatz. Da die Vermittlung der InterviewpartnerInnen durch Personen erfolgte, die mit den weiblichen Flüchtlingen schon zuvor gearbeitet hatten, konnte rasch eine Vertrauensbasis aufgebaut werden. In der Folge haben die Interviewpartnerinnen sehr offen über ihre Erlebnisse berichtet und die Einladung zu einem Interview wurde positiv und nicht als Kontrolle gewertet. Das war nicht so eindeutig im Fall der Ehemänner der weiblichen Flüchtlinge, die hin und wieder skeptisch bis ablehnend waren.

Auch die Wahl der Dolmetscherinnen erhielt ein besonderes Augenmerk, da nicht nur die Interviewten der Übersetzerin vertrauen können mussten, sondern auch die ForscherInnen. In der Folge wurden die Dolmetscherinnen zum Großteil aus dem Netzwerk der UnterstützerInnen für die weiblichen Flüchtlinge ausgewählt. Dabei stellte sich heraus, dass beidete Gerichtsdolmetscherinnen, die bereits mit der Zielgruppe zu tun hatten,

die beste Wahl darstellten. ÜbersetzerInnen aus der Community sind ebenfalls geeignet, jedoch musste hier zuvor das Vertrauen zu den ForscherInnen aufgebaut werden. Anzumerken ist, dass die Vielfalt der Sprachen und Dialekte, die in den Ursprungsregionen der weiblichen Flüchtlinge gesprochen werden, in manchen Fällen eine gewisse Herausforderung für die Dolmetscherinnen darstellte.

Die Interviews fanden in privaten und in Flüchtlingsunterkünften ebenso statt wie in Räumlichkeiten, die von Vermittlungspersonen zur Verfügung gestellt wurden; es wurden aber auch auf Wunsch der weiblichen Flüchtlinge und zur Sicherung der Anonymität neutrale, öffentliche Orte (z. B. Kaffeehäuser) gewählt. Dabei zeigte sich, dass weibliche Flüchtlinge aus Somalia ein besonders großes Misstrauen gegenüber jeglicher Dokumentation hatten bzw. eine Angst vor einer möglichen Verfolgung oder Identifizierung in Österreich hatten.

Insgesamt wurden 35 Frauen mit Fluchterfahrung befragt. In der Mehrzahl der Interviews wurden Dolmetscherinnen hinzugezogen, etwa ein Drittel der Interviews wurde auf Deutsch oder Englisch geführt. In 14 Fällen wurden zudem die Ehemänner der befragten Frauen befragt. Die Interviews erfolgten getrennt von den Interviews mit ihren Ehefrauen, wobei sowohl ihre eigenen Integrationsbemühungen, etwa der Erwerb der deutschen Sprache, die Anerkennung ihrer Qualifikationen und die Arbeitssuche, wie auch ihre Einschätzung der Erwerbschancen ihrer Ehefrauen im Fokus standen. Darüber hinaus beinhalteten die Interviews Fragen zur Aufgabenteilung und gegenseitigen Unterstützung in der Familienarbeit, zur Erfüllung der im Integrationsgesetz vorgegebenen Integrationsaufgaben sowie zu ihren Eigeninitiativen in Bezug auf Deutschlernen, Mitarbeit im Freiwilligenbereich und dergleichen mehr. Letztlich wurden auch die Einstellungen und Erwartungen der Männer an die weitere Integration in Österreich erfasst sowie nach Überlegungen zu einer etwaigen Rückkehr gefragt. Besondere Aufmerksamkeit wurde bei den Interviews auf die Erfassung des wahrgenommenen Einflusses von Communitys und/oder Verwandtschaftsstrukturen gerichtet.

Zur Ergänzung der Erkenntnisse wurden insgesamt drei Gruppendiskussionen sowie Individualgespräche mit ExpertInnen geführt. In Summe lieferten 28 ExpertInnen und PraktikerInnen aus verschiedenen Organisationen und Einrichtungen, die den weiblichen Flüchtlingen spezifische Unterstützungsmaßnahmen anbieten und sie begleiten, Auskunft. Sie gewährten einerseits einen Einblick in die regionalen institutionellen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, andererseits eröffnete sich durch die Gespräche mit den ExpertInnen eine Vergleichsperspektive zu den Ausführungen der Flüchtlinge, was ein vertieftes Verständnis für die jeweilige Situation ermöglichte.

Alle Interviews wurden zumindest zum Teil in Audio aufgenommen. Nur eine Somalierin hat aus Angst vor einer Identifizierung nur für Teile des Gesprächs eine Aufnahme zugestimmt. Die Aufnahmen wurden teiltranskribiert, mit der Analysesoftware MAXQDA codiert und schließlich nach einer Analyse in Kategorien eingeordnet und strukturiert. Letztlich erfolgte die Interpretation anhand einer qualitativen Inhaltsanalyse.

5. Forschungsergebnisse

An den Beginn der Ausführungen² wird die Rolle der Familie gestellt, da sie der Selbsteinschätzung der weiblichen Flüchtlinge zufolge für das Ankommen in Österreich und die Integrationsperspektiven von besonderer Bedeutung war. In weiterer Folge wird nach der Reihung der Wertigkeit, die weibliche Flüchtlinge den diversen Faktoren zubilligten, ein Überblick über ihre Wünsche und Erwartungen bezüglich ihrer sozioökonomischen Integration gebracht. Ihre Antworten werden des Öfteren durch die ihrer Ehepartner relativiert, was einen Einblick in die Integrationschancen, die auch von der Familie und der ethnisch-kulturellen Community vor Ort bestimmt werden, gewährt. Ergänzt werden die Erkenntnisse um Einblicke, die Vertretungen der institutionellen Infrastruktur sowie MitarbeiterInnen in Vereinen und Freiwillige, die Flüchtlinge unterstützen, gewährten.

5.1. Zur Rolle der Familie

Zunächst ist anzumerken, dass die Familie und die geschlechtsspezifischen Rollenmuster von großer Bedeutung für die bildungs- und berufsspezifischen Entfaltungsmöglichkeiten der Frauen in den Herkunftsländern waren. Diese wirkten in die jetzige Situation in Österreich herein. So hatten Frauen, die schon in ihrem Ursprungsland gearbeitet hatten und eine gewisse innerfamiliäre Arbeitsteilung kannten, die Erwartung, dass das in Österreich erst recht möglich sein sollte. Das war vor allem bei Frauen aus Syrien der Fall. Sie wünschten sich durchgehend, dass ihre Männer einen Job fänden, und waren bereit, ihre eigenen Wünsche hintanzustellen. Sie und ihre Männer fanden es allerdings durchaus in Ordnung, ja begrüßten es sogar, dass die Frau arbeiten geht, sollte der Mann keinen Job haben bzw. finden. Das wurde auch durch den relativ hohen Bildungsgrad der interviewten Frauen relativ zu ihren Männern erleichtert.

Anders war die Situation im Fall einer Tschetschenin. Obschon Frauen in Tschetschenien meistens einer Erwerbsarbeit nachgehen, ist das in Österreich nicht immer der Fall. So meinte eine Frau aus Tschetschenien (IP_23_Wien_Tschetschenien_w.), die ihren Mann im Krieg in Tschetschenien verloren hatte und die in Österreich ihre Eltern und Schwiegereltern über ihre Erwerbsarbeit versorgt, dass sie das nicht tun könnte, wenn ihr Mann noch am Leben wäre. Ihre Schwester, die mindestens ebenso qualifiziert, aber mit ihrem Mann nach Österreich geflohen sei, könne auf Wunsch des Ehemannes in Österreich keiner Arbeit nachgehen. Anzumerken ist, dass Frauen aus Tschetschenien meist einen vergleichsweise hohen Bildungsgrad aufweisen.

² Die Zitate in der Auswertung sind wörtlich – von DolmetscherInnen so übersetzt oder im Original von der interviewten Person – wiedergegeben, um auch den Wortschatz der Interviewten deutlich zu machen. Die Zuordnung zu den interviewten Personen gibt die Interviewnummer (IP), den Interviewort, die Herkunft, Geschlecht sowie Transkriptzeile wieder.

Anders erwies sich die Familiensituation von Frauen aus Somalia. In jedem Fall der interviewten Frauen entschied der Vater über die Bildungs- und Verwirklichungschancen im Herkunftsland. Eine der jungen Frauen erklärte, dass sie erst hier in Österreich erfahren habe, dass sie als Frau auch Rechte habe. In Somalia habe sie sämtliche Entscheidungen der Familie respektiert und es als ihr unhinterfragbares Schicksal angesehen, sich den Älteren und den Männern der Familie unterzuordnen. Der Bildungshintergrund der Frauen, die interviewt wurden, war sehr heterogen und reichte von einfachsten Qualifikationen über mittlere und höhere Bildung bis zur Akademikerin. Solange die Frauen nicht in ihrer ethnischen Community lebten, hatten sie Möglichkeiten der Selbstentfaltung. Dies galt nicht mehr, wenn sie in einer Wohngemeinschaft mit anderen Somaliern lebten. In dieser Gemeinschaft trafen die Männer die Entscheidungen, auch wenn die Frauen und Mädchen in höherem Maße als sie arbeiteten oder einer Ausbildung nachgingen.

Ein weiteres Beispiel soll nicht nur die Machtverhältnisse zwischen den Geschlechtern, sondern auch die innerfamiliäre Gewalt verdeutlichen, die in der Herkunftskultur oft als Selbstverständlichkeit, wenn nicht sogar als Normalität gilt, die aber in Österreich nicht nur „nicht akzeptiert“, sondern sogar strafrechtlich verfolgbar ist. Hier erzählte der Ehemann einer syrischen Frau, dass er nicht verstehe, warum Frauen „so besondere Rechte“ in Österreich hätten. „Da wird den Frauen in den Kursen erzählt, was sie alles dürfen und was sie nicht machen müssen“ (IP40_Brgl._Syr._m.). Die Ehefrau hatte in ihrem Interview mit keinem Wort familiäre Schwierigkeiten oder Konflikte erwähnt; jedoch machte sie deutlich, dass sie für sich und ihre Kinder in Österreich eine selbstbestimmte Zukunft nicht nur für möglich halte, sondern auch aktiv anstrebe. Der Ehemann sah hingegen seine Rolle als Oberhaupt und Entscheidungsträger der Familie und damit seine Identität gefährdet. Im Nachgespräch erzählte der Dolmetsch, dass der Mann bereits einmal des Hauses verwiesen worden sei, nachdem die Ehefrau mehrmals die Polizei wegen häuslicher Gewalt gerufen habe.

Diese Beispiele zeigen, dass es sehr viele unterschiedliche Lebenslagen von Frauen gibt, in den Ursprungsländern ebenso wie in Österreich. Mit der nötigen Unterstützung und Begleitung ist daher anzunehmen, dass sich der Großteil der weiblichen Flüchtlinge in Österreich nicht nur in Sicherheit fühlt, sondern sich auch persönlich und beruflich entfalten möchte und der Meinung der ExpertInnen zufolge auch könnte.

5.2. Zur Rolle der Sprache

Obschon in der Beherrschung der deutschen Sprache durchwegs der Schlüssel zur Integration in Österreich gesehen wurde, lag darin doch eine der größten Herausforderungen. Das galt vor allem für Personen mit einem geringen Bildungshintergrund; verschärft wurde die Situation noch, wenn sich die Schrift des Heimatlandes von der in Österreich üblichen Lateinschrift unterschied.

So meinten etwa befragte weibliche Flüchtlinge:

Deutsch ist sehr schwierig. Ich muss es aber lernen. Ohne Deutsch kann ich meine Probleme nicht lösen. Ich kann nicht jedes Mal auf Dolmetscher hoffen. (IP29_Brgl._Afgh._w._37)

Man muss es lernen. Wegen dem Kontakt zu den Menschen. Wenn z. B. meine Tochter krank ist und ich verstehe den Arzt nicht ... was soll man machen. Wir brauchen es in unserem Leben. (IP8_NÖ_Irak_w._117)

Es ist das Wichtigste, dass ich jetzt Deutsch lernen muss. Dieses Land ist ein deutschsprachiges Land und ich will arbeiten. Ich werde weiterstudieren und das ist das Einzige, woran ich denke. (IP2_Brgl._Afgh._w._55)

Alle Interviewpartnerinnen sahen in der deutschen Sprache den Schlüssel für ihre Selbstständigkeit und für ein selbstbestimmtes Leben. Dabei merkten manche Frauen mit einer höheren Bildung und guten Englischkenntnissen an, dass sie des Öfteren in Ämtern Englisch kommunizieren wollten, da sie der deutschen Sprache noch nicht ausreichend mächtig waren. Wenn sie dann aufgefordert wurden, deutsch zu sprechen, empfanden sie das als das Nichtanerkennen ihrer Ressourcen und Qualifikationen.

Ohne Sprache geht nichts. Die Sprache ist der Schlüssel fürs Leben. Die letzten Monate waren sehr schwierig. Mit Englisch alleine kann man nicht leben. Die Menschen bevorzugen Deutsch, nicht Englisch. Das konnte ich zuerst nicht verstehen. Deutsch ist aber ein zentraler Bestandteil. Ohne Deutsch kann man hier nicht leben. Die Sprache ist wichtig, da man ohne nicht arbeiten kann. (IP24_Wien_Syr._w._43)

Viele Menschen weigern sich, mit uns zu reden, weil wir nicht Deutsch sprechen können und sagen ‚Deutsch bitte‘. Ich war mit einer Freundin in der NÖGKK [Niederösterreichischen Gebietskrankenkasse] in St. Pölten und wollte ihr helfen, da sie nur arabisch sprach. Als ich angefangen habe, unser Anliegen der Dame auf Englisch vorzutragen, hat sie uns ignoriert und sagte dann ‚Deutsch bitte‘. Ich verstehe nicht. (IP18_NÖ_Syr._w._15)

In der Folge ziehen sich Frauen häufig aus der Öffentlichkeit zurück, da sie nicht ausreichend deutsch sprechen können und der Zugang zu Deutschkursen nicht immer leicht ist. So ist etwa der Mangel an leistbarer Kinderbetreuung ein großes Hindernis; darüber hinaus befürworten sie die Bevorzugung der Männer beim Zugang zu Deutschkursen, was bedeutet, dass sie erst relativ spät mit dem Lernen der deutschen Sprache beginnen (können).

Das Problem ist auch das Geld, das wir monatlich bekommen. Das reicht nur fürs Essen und für Kleidung, nicht mehr. Wenn ich eine Kinderbetreuerin hätte, müsste ich dafür bezahlen. Aber dafür habe ich kein Geld. (IP2_Brgl._Afgh._w._105)

Zuerst muss ich den A1 Kurs beim ÖIF [Österreichischen Integrationsfonds] machen. Wir haben es mit meinem Mann so ausgemacht, dass er zuerst geht und ich auf die Kinder achte, damit er schneller arbeiten kann und ich mache den Kurs nachher. (IP18_NÖ_Syr._w._25)

Die Befragung der Ehemänner ergab, dass sie grundsätzlich bereit wären, die Kinderbetreuung für die Zeit zu übernehmen, in der die Ehefrau den Deutschkurs besucht. Nichtsdestotrotz wird die Kinderbetreuung – unabhängig von der Herkunft und dem Bildungshintergrund – größtenteils von den Frauen übernommen. Das hat zur Folge, dass Frauen erst relativ spät Deutschkurse besuchen. In der Folge waren die Deutschkenntnisse der Ehemänner meist weiter fortgeschritten als die ihrer Frauen. Dazu meinten Männer wie Frauen, dass die Männer mehr Möglichkeiten und Zeit hätten, sich im öffentlichen Raum zu bewegen, wodurch sich ihre Sprachkenntnisse verbesserten. Als erschwerend wurde weiters von Männern und Frauen angeführt, dass sich die Schriftsprache vom gesprochenen Dialekt im öffentlichen Raum zum Teil sehr stark unterscheidet.

Alle befragten Ehemänner waren in ihren Herkunftsländern einer Beschäftigung nachgegangen. Daher setzten sich die Männer selbst unter Druck, so schnell wie möglich die Sprache zu erlernen, um wieder erwerbstätig zu werden. Besonders Personen mit einem guten Bildungshintergrund legten Wert auf das Erlernen der Sprache; hingegen zogen Personen mit geringerer Bildung eine sofortige Arbeitsaufnahme dem Spracherwerb vor. Das Erlernen der deutschen Sprache wird vor allem als Mittel zum Zweck, nämlich der Erwerbstätigkeit, gesehen. Alle befragten Ehemänner waren sich einig, dass das Erlernen der Sprache leichter ist, wenn man beides kombiniert, Arbeit und Spracherwerb.

Wenn ich eine Firma finde, kann ich etwas Praxis machen und die Sprache besser lernen. Natürlich wäre mir lieber, wenn ich arbeiten könnte. Vom zuhause Herumsitzen erstickt man ja. (IP14_NÖ_Syr._m._39)

Wenn ich arbeite, habe ich mehr Kontakt zu den Menschen. Im Kurs lernt man nur ein paar Wörter und wenn ich arbeite, habe ich mehr Praxis. (IP19_NÖ_Syr._m._15)

Wenn ich jetzt einen Job bekommen würde, würde ich mit dem Kurs aufhören, da ich die Sprache in der Arbeit besser lernen würde. (IP35_Brgl._Syr._m._21)

Von allen Befragten wurden gute Deutschkenntnisse nicht nur als *die* Eintrittskarte in den österreichischen Arbeitsmarkt gesehen, sondern auch als Unterstützung im täglichen Leben. Auf alltägliche Dinge wie Einkaufen, Arztbesuche oder Gespräche mit den LehrerInnen der Kinder wurde in dem Zusammenhang hingewiesen. In einigen Fällen wurde auch die Qualität der Deutschkurse bemängelt, einerseits in Bezug auf die Lehrenden (Akzent, selbst Ausländerin etc.), andererseits in Bezug auf die TeilnehmerInnen der Deutschkurse, die oft extreme Bildungsunterschiede aufwiesen. Letzteres wurde

vor allem von Personen mit besserer Schulbildung thematisiert. Sie brachten zum Ausdruck, dass das Erlernen der Sprache dadurch erschwert werde. So könnten Personen mit geringem Bildungshintergrund konkrete Beispiele oft nicht verstehen, was die Lerngeschwindigkeit der Sprache stark beeinträchtigt.

Einige ExpertInnen wiesen auf zum Teil gravierende Unterschiede zwischen den Bildungsabschlüssen der Frauen aus Afghanistan auf der einen Seite und Syrien und dem Iran auf der anderen Seite hin. Dabei wurden auch die regionalen Unterschiede im Bildungssystem innerhalb des Landes angesprochen, wobei insbesondere der ländliche Raum geringe Bildungsmöglichkeiten für Frauen aufweise. Auch die komplexen Formalitäten der Anerkennung für formale Kompetenzen in Österreich sind aus Sicht der ExpertInnen ein zeitverzögerndes Hindernis für die berufliche Integration von Flüchtlingen. Die individuelle und muttersprachliche Beratung – besonders von hochqualifizierten Personen – wird als Lösungsvorschlag genannt.

5.3. Zur Rolle der Bildung

Der Bildungsgrad, aber auch die Bildungsaspirationen, haben einen Einfluss auf die erwarteten Lebenschancen in Österreich. Es sehen daher alle in der Möglichkeit bzw. Gelegenheit, eine Ausbildung zu machen bzw. eine Weiterbildungsmaßnahme wahrnehmen zu können, eine bessere Chance für eine Erwerbstätigkeit. Auch viele Frauen mit geringer Bildung und Arbeitserfahrung wollen eine Ausbildung machen, mit der Hoffnung, dadurch unabhängiger zu werden. Frauen sehen sich allerdings auch oft infolge mangelnder Deutschkenntnisse gezwungen, einen anderen als den erlernten Beruf zu ergreifen. Jedoch ist es Aussagen einer syrischen Frau zufolge auch in Syrien nicht immer möglich, einen Job im erlernten Beruf zu finden. So hat eine Musikerin, die die Oud, also eine Art arabische Laute, studiert hat, einen Job in der öffentlichen Verwaltung angenommen, da es keinen passenden Job als Musikerin für sie gab.

Unter den befragten weiblichen Flüchtlingen stellten Frauen aus Afghanistan die Gruppe mit der niedrigsten Schulbildung dar. Dennoch gab es auch afghanische Frauen, die eine universitäre Ausbildung hatten. Aber unabhängig von der Qualifikation ist es für Frauen in Afghanistan besonders schwierig, einer Arbeit nachzugehen. Die überwiegende Mehrheit der befragten weiblichen Flüchtlinge aus Afghanistan hatte nach eigener Aussage nicht den Zugang zu Bildungseinrichtungen und konnte auch keiner Arbeit nachgehen; dafür waren physische Bedrohungen und eine Perspektivenlosigkeit an der Tagesordnung. Frauen aus Somalia berichteten Ähnliches. Zudem gaben Personen afghanischer Abstammung, die im Iran lebten, an, dass ihnen bestimmte Bildungswege und die Ausübung einzelner Berufszweige im Iran nicht offenstünden.

Ich war in Afghanistan drei Jahre in der Schule. Danach durften Mädchen nicht mehr in die Schule gehen. Im Iran dürfen die Afghanen die Schule auch nicht besuchen. Somit habe ich keine Schule mehr besucht. (IP43_Wien_Afgh._w._17)

Wir studieren, weil wir [die Frauen] die Hoffnung haben, in Zukunft eine Arbeit zu bekommen. Jeden Tag war die Situation schlechter als am vorhergehenden. Wir hatten die Hoffnung, dass sich die Situation eines Tages bessern würde, aber es war nicht so. (IP2_Brgl._Afgh._w._65)

Als ich acht Jahre alt war, sind meine Eltern gestorben. Meine Großmutter hat mich aufgezogen, und ich hatte jüngere Geschwister. Ich war nur zwei Jahre in der Schule. (IP45_Wien_Som._w._38)

Ich habe schon den B1-Kurs [einen Deutschsprachkurs mittleren Niveaus] gemacht. Nächsten Monat beginnt eine neue Ausbildung [als Technikerin – Anmerkung des Autors]. Als Zeichenlehrerin kann ich hier nicht arbeiten, weil die Sprache nicht meine Muttersprache ist. Ich suche jetzt eine Ausbildung, als Technikerin, weil man da nicht sehr viel sprechen muss. (IP9_NÖ_Syr._w._9)

Darüber hinaus scheinen formale schulische Abschlüsse innerhalb derselben Herkunftsregion nur sehr bedingt vergleichbar zu sein. So weisen Frauen aus Syrien, die im urbanen Raum ihre Ausbildung absolviert haben, fast durchwegs Englischkenntnisse auf, die zumindest auf einem B1-, also mittleren Niveau einzustufen sind. Wenn aber im ländlichen Raum eine – laut Auskunft der Person – gleiche Schulausbildung abgeschlossen wurde, hatte keine der Personen Englischkenntnisse. Es scheint weniger der offizielle formale Abschluss, sondern die Art der Schule (z. B. eine Art von Privatschule) ausschlaggebend für die Kompetenzunterschiede zu sein. Darüber hinaus war der Bildungsgrad der Frauen aus urbanen Regionen im Schnitt höher als der aus ländlichen Räumen. Die aus ländlichen Regionen kommenden Frauen hatten meist nur informell erworbene Qualifikationen.

Die Befragung der Männer ergab, dass ihr Bildungsgrad nicht immer höher ist als der ihrer Frauen. Es kommt auf die Herkunftsländer, die soziale Position und die Werthaltung der Familien an. Nur bei den befragten Ehepaaren aus Syrien gab es kaum signifikante Unterschiede in den Bildungsabschlüssen nach Geschlecht.

Ich habe das Gymnasium abgeschlossen. Als Afghane konnte ich im Iran nicht studieren. (IP21_NÖ_Iran_m._9)

Ich habe Jura studiert. In Syrien ist es oft so, dass man nicht den Job findet, den man studiert hat. Wenn ich Jura studiert habe, ist es nicht gesagt, dass ich einen Job als Juristen habe. Um leben zu können, habe ich einen Job als Buchhalter angenommen. Es ist in Syrien anders. Die ganze Gesellschaft funktioniert einfach anders. (IP11_NÖ_Syr._m._9)

5.4. Zur Rolle der Arbeit

Das Bewusstsein für die Bedeutung der Erwerbsarbeit für die soziale Integration und Selbstentfaltung war unter den befragten weiblichen Flüchtlingen hoch. Auch wenn

Frauen in ihren Herkunftsländern nicht arbeiten konnten bzw. durften, waren sie meist motiviert, in Österreich zu arbeiten. Jedoch ist zu berücksichtigen, dass die Flüchtlinge nicht nur ihre Heimat verlieren, sondern auch ihre Berufserfahrung und Qualifikationen, da ihre Qualifikationen im Ankunftsland nicht denselben Wert haben, wodurch die persönlichen Ressourcen nicht adäquat eingesetzt werden können (vgl. UNHCR 2014). Weiters verwiesen die weiblichen Flüchtlinge darauf, dass nicht nur mangelnde leistbare Kinderbetreuung und ausreichende Deutschkenntnisse, sondern auch gesundheitliche Probleme oft unüberwindliche Barrieren für einen Erwerbseintritt darstellten. Psychologische Unterstützung wäre daher wichtig, insbesondere von Frauen, die in ihren Herkunftsländern oder auf dem Fluchtweg sexuellem Missbrauch ausgesetzt waren; sie dürfen nämlich oft nicht auf das Verständnis und die Unterstützung ihrer Community hoffen, was sie in die Isolation treiben kann. Des Weiteren verhindern kulturell bedingte Schamgefühle die Suche nach professioneller Hilfe.

Außerdem haben Frauen oft wenig Selbstvertrauen und nehmen ihre Kompetenzen nicht als solche wahr. Wenn sie in der Heimat etwa einen landwirtschaftlichen Betrieb gehabt haben, dann gilt das für sie nicht als Beruf. Diese spezifische Vorstellung von Arbeit und Beruf hat zur Folge, dass sie glauben, noch nie gearbeitet zu haben.

Besonders anzumerken ist, dass Frauen, die aus der Mittelschicht des arabischen Raums kommen, unabhängig von ihrem Bildungsgrad, nicht bereit sind, bestimmte Tätigkeiten auszuüben. Hierzu zählen Tätigkeiten im Haushaltsbereich bzw. Reinigungsdienste. Das ist im Wesentlichen damit zu erklären, dass es hierfür in den Herkunftsländern üblicherweise ausländische Dienstmädchen gibt, die im Schnitt ausgebeutet und schlecht behandelt werden (vgl. Cruciati 2017).

Auch zu bedenken ist die Rolle der Ehemänner bei einer etwaigen Erwerbsentscheidung der Frau. Kulturelle Normen werden nämlich bei der Migration nicht im Herkunftsland zurückgelassen. Unsere Befragungen haben ergeben, dass es unter den Männern größtenteils keine ablehnende Haltung gegenüber einer Erwerbstätigkeit ihrer Frauen gegeben hat. Jedoch wurde deutlich, dass sich die Männer um den Verlust ihres Status in der Familie und der Community Sorgen machten.

Wenn ich keine Arbeit habe und meine Frau muss arbeiten...ich möchte, dass wir beide arbeiten. Für Männer ist es eine schwierige Sache zuhause zu bleiben. Im Iran macht es keinen guten Eindruck, wenn der Mann nicht arbeitet. (IP32_Wien_Iran_m._39)

Dazu kann ich nur sagen, dass wir in Syrien beide gearbeitet haben. Es macht für mich keinen Unterschied, wer zuerst anfängt zu arbeiten. Im Endeffekt ist es wichtig, dass wir beide arbeiten. (IP10_NÖ_Syr._m._29)

Viele Flüchtlinge haben Kompetenzen in reglementierten Berufen, bei denen die Feststellung der Gleichwertigkeit der Kompetenzen oft nicht ausreicht, um einen adäquaten Job zu erhalten. Dies gilt nicht nur für die Lehre, sondern auch für eine akademische Aus-

bildung. Hierbei zeigte sich bei den Befragungen, dass eine Arbeitsaufnahme in einem Bereich, in dem nicht die ganze Berufspalette ausgeübt werden kann, oft als Statusverlust empfunden wird und daher nicht gewollt ist.

Aus Sicht der ExpertInnen ist den meisten Flüchtlingen nicht bewusst, welche Möglichkeiten sie in Österreich haben und welchen Beruf sie ausüben könnten. Die Mehrheit der weiblichen Flüchtlinge konzentrierte sich auf Arbeiten in der Pflegebranche, da dieser Berufsweig ihnen von verschiedenen Seiten empfohlen werde.

Alle wollen Krankenschwester werden oder in der Pflege arbeiten. Es wird ihnen eingepflegt, dass es hier einen Mangel gibt. (Exp._Gr._Brgl._27)

Weiters spielt den ExpertInnen zufolge der Wohnort bzw. die Region in Österreich, in der die Menschen mit Fluchterfahrung leben, eine wichtige Rolle für die Beschäftigungschancen. Dabei sei sowohl politischer als auch zivilgesellschaftlicher Wille und eine Unterstützung notwendig, um den Flüchtlingen den Verbleib in einer kleinen Gemeinde oder in Dörfern schmackhaft zu machen bzw. zu ermöglichen. Besonders kleinere Regionen im Burgenland erleben eine starke Abwanderung von Flüchtlingen in die Großstädte Wien und Graz.

6. Abschließende Bemerkungen

Die Erkenntnisse aus den Gesprächen mit den Personen mit Fluchterfahrung sowie den diversen Personen und Personengruppen, die bei der Integration der Flüchtlinge unterstützend wirkten, ergeben ein sehr komplexes Gewebe von Motivationen, Aktivitäten und Handlungsoptionen nicht nur auf der Seite der Flüchtlinge, sondern auch auf jener der österreichischen Gesellschaft und ihrer Institutionen. Es zeigte sich, dass es nicht unwichtig für die Integrationschancen der Flüchtlinge in Österreich ist, aus welchen Gründen und aus welchen Ländern sie gekommen sind und welche Stellung sie in ihren Herkunftsländern einnahmen. Nicht nur der Bildungsgrad und der Zugang zur Erwerbsarbeit war im Herkunftsland vom familiären und ethnisch-kulturellen Status geprägt, sondern auch der Umgang mit und die Rolle der Geschlechter und der Generationen. Die Gesellschaften in den hier untersuchten Herkunftsländern sind durchwegs patriarchalisch geprägt, jedoch brachte der kommunistische Einfluss über die Anbindung an die vormalige Sowjetunion im Fall von Tschetschenien, abgeschwächt auch Afghanistan, eine gewisse Aufwertung der Frauen. Während das in Tschetschenien bis jetzt spürbar ist, was sich in einer im Schnitt besseren Bildungsstruktur und Erwerbserfahrung der weiblichen Flüchtlinge niederschlägt, war der Einfluss in Afghanistan wohl zu kurz, bevor er durch die Islamisierung ab den 1990er-Jahren zunichte gemacht wurde (vgl. Baraki 2002).

Die Befragungen haben gezeigt, dass der Status der Frau im arabischen Raum, aber noch viel mehr in Somalia, eng mit dem Status der ethnisch-kulturellen Gruppe, des Clans bzw. des Stammes verknüpft ist. Damit verbunden ist eine gewisse Stratifizierung, ja auch

Hierarchisierung der Gesellschaften, die mit unserem System der liberalen Demokratie oft nicht für kompatibel erachtet wird (vgl. Fukuyama 1992). Daher ist das „Erlernen“ der Regeln für das Funktionieren einer liberalen Demokratie, das eine Voraussetzung für eine erfolgreiche Eingliederung in Österreich ist, besonders wichtig. Das bedeutet, dass die Rechtsstaatlichkeit (Freiheit, Grundrechtsschutz, Gleichheit vor dem Gesetz, die Gesetzgebung beschränkende Grundrechte wie der Minderheitenschutz sowie die Gewaltenteilung) unangefochten bleibt und über jeglicher anderen Wertordnung, etwa einer religiös geprägten, steht. Zur liberalen Demokratie gehören aber auch die soziale Marktwirtschaft und der Wettbewerb als Grundprinzipien der Wirtschaftsordnung. Der Wettbewerb vollzieht sich innerhalb einer freien und sozialen Marktwirtschaft auf der Grundlage von bestimmten Ordnungsprinzipien und unterliegt Einflüssen, die sich auf dem Markt selbst herausbilden; dazu zählen der Preis, die Qualität und Quantität des Angebots, die Produktionsfaktoren jeglicher Art und die Nachfrage danach (vgl. Luhmann 1994). Dieses System der Marktwirtschaft kennt Regeln für die Berufsausübung und – damit verbunden – das Bildungssystem, für die Qualitätssicherung und den Konsumentenschutz. Insofern weicht das System der liberalen Marktwirtschaft zum Teil deutlich von den Ordnungssystemen der Herkunftsländer ab, die von Elementen des Staatskapitalismus, der Planwirtschaft, aber auch der Subsistenzwirtschaft geprägt sind. Ein Verständnis für die daraus resultierenden Anforderungen im Bildungs- und Arbeitsmarktbereich zu erlangen, stellt eine große Herausforderung für die Flüchtlinge dar. Es ist aber auch eine Herausforderung für die Aufnahmegesellschaft, ein Verständnis für ethnisch-kulturell geprägte Verhaltensmuster zu entwickeln und den Effekt von traumatischen Erfahrungen zu berücksichtigen. Letztere betreffen die Flucht per se, Verlusterfahrungen unterschiedlicher Art, Traumata, aber auch das Überleben von Gewalt, Folter und sexuellem Missbrauch. Jede Maßnahme, die die Förderung der sozialen Integration von Frauen zum Ziel hat, sollte den möglichen Effekt derartiger Erlebnisse auf die Chancen der Integration in die Gesellschaft Österreichs berücksichtigen.

Des Weiteren ist zu bedenken, dass Hilfsbedürftige selbst einen Beitrag leisten möchten, um damit ihre Würde zu bewahren. So meinte eine somalische Frau, die für ihre Landsleute als Übersetzerin fungiert, dass sie nicht nur übersetzen wolle, sondern auch den menschlichen Kontakt suche. Sie wolle weniger über ihre eigenen, schmerzhaften Erlebnisse reden als vielmehr etwas über die Lebensgeschichte ihres österreichischen Gegenübers erfahren. Die materielle Versorgung mit den Gütern des täglichen Bedarfs sei zwar wichtig fürs Überleben, sie reiche aber für das Ankommen nicht aus. So gesehen kommt der Freiwilligenarbeit eine besondere Bedeutung zu. Die Freiwilligen sind häufig die wesentliche persönliche Stütze der Flüchtlinge. Sie begleiten diese zu den Behörden, erklären die Funktionsmechanismen der österreichischen Gesellschaft, essen den Kuchen und trinken den Tee bzw. Kaffee, den die Flüchtlinge für sie zubereitet haben, und tragen damit dazu bei, dass diese ihre Würde bewahren können. Einige Flüchtlinge, die nach dem Erhalt des positiven Asylbescheides nach Wien gegangen waren, sind eben deshalb

wieder in die Region, in der sie ursprünglich als Asylwerberinnen aufgenommen und unterstützt worden waren, zurückgekehrt.

Förderungen

Der vorliegende Beitrag basiert auf einem Forschungsprojekt, das vom Nationalen Aktionsplan Integration gefördert wurde (Einstellung, Erwartungen und Ressourcen weiblicher Flüchtlinge. Grundlagenstudie zu den tatsächlich wahrnehmbaren Möglichkeiten von Frauen mit Fluchterfahrung; Projektnummer 183-2-2017).

Bibliografie

- Baraki, Martin (2002): ‚Islamismus und Großmachtspolitik in Afghanistan‘, *Aus Politik und Zeitgeschichte* Nr. 8, 32–38. Abgerufen am 2. Dezember 2019 unter: <https://www.bpb.de/apuz/27099/islamismus-und-grossmachtpolitik-in-afghanistan>.
- Berg-Schlosser, Dirk/De Meur, Gisele 2009: ‚Comparative research design: case and variable selection‘, in Benoit Rihoux/ Charles C. Ragin (Hg.): *Configurational Comparative Methods. Qualitative Comparative Analysis (CSQCA) and Related Techniques*, Thousand Oaks, 19–32.
- Binder, Susanne/Tosic, Jelena 2003: ‚Flüchtlingforschung: sozialanthropologische Ansätze und genderspezifische Aspekte‘, *SWS-Rundschau*, Jg. 43, Nr. 4, 450–472.
- BMEIA 2018: Integrationsbericht 2018. Zahlen, Trends und Analysen – Integration von Frauen im Fokus. Bericht des Expertenrats für Integration im BMEIA. Abgerufen am 6. November 2018 unter https://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user_upload/Zentrale/Integration/Integrationsbericht_2018/Integrationsbericht_2018.pdf.
- Cruciati, Chiara 2017: *Domestic workers are modern slaves of the Middle East*. Il manifesto, Global Edition, June 19, 2017. Abgerufen am 19. November 2020 unter <https://global.ilmanifesto.it/domestic-workers-are-modern-slaves-of-the-middle-east/>
- Eurostat 2019: *Asylum and first-time asylum applicants by citizenship, age and sex. Annual aggregated data (rounded)*. Letztes Update: 15 Oktober 2019. Europäische Kommission. Abgerufen am 2. Dezember 2019 unter https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_asyappctza&lang=en.
- Foda, Fadia/Kadur, Monika 2005: *Flüchtlingfrauen – Verborgene Ressourcen*, Deutsches Institut für Menschenrechte, Berlin. Abgerufen am 15. November 2018 unter <https://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/32972>.
- Fukuyama, Francis 1992: *The End of History and the Last Man*, New York.
- Liebig, Thomas/Tronstad, Kristian Rose 2018: ‚Triple Disadvantage? A first overview of the integration of refugee women‘, *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, Nr. 216, DOI: <https://doi.org/10.1787/3f3a9612-en>.
- Luhmann, Niklas 1994: *Die Wirtschaft der Gesellschaft*, Frankfurt am Main.
- Pittaway, Eileen/Van Genderen Stort, Astrid 2011: *A dialogue with refugee women in Finland. Protectors, Providers, Survivors*. UNHCR and Centre for Refugee Research, Uni-

versity of New South Wales, Australien. Abgerufen am 13. November 2019 unter <https://www.unhcr.org/protection/women/4ec3d7606/protectors-providers-survivors-dialogue-refugee-women-finland.html>.

Schouler-Ocak, Meryam/Kurmeyer, Christine 2017: *Study on Female Refugees, Repräsentative Untersuchung von geflüchteten Frauen in unterschiedlichen Bundesländern in Deutschland. Abschlussbericht*. Charité Universitätsmedizin Berlin. Abgerufen am 13. November unter https://female-refugee-study.charite.de/fileadmin/user_upload/microsites/sonstige/mentoring/Abschlussbericht_Final_-1.pdf.

Sen, Amartya 1979: ‚Equality of What?‘, Tanner Lectures on Human Values, Stanford University. Abgerufen am 15. November 2018 unter http://www.ophi.org.uk/wp-content/uploads/Sen-1979_Equality-of-What.pdf.

Sen, Amartya 1999: *Development as Freedom*, Oxford.

UNHCR 2014: *Arbeitsmarktintegration. Die Sicht der Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen in der Schweiz*. Abgerufen am 21. Dezember 2018 unter https://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2017/04/UNHCR-Integrationsstudie_CH_web.pdf.

Yin, Robert K. 2016: *Qualitative Research from Start to Finish*, 2. Auflage. New York.

Psychische Folgen der Flucht und staatliche Gesundheitsversorgung

Renate Reiter, Annette Elisabeth Töller, Lisa Walter und
Wolfgang Günther¹

Psychische Gesundheit Geflüchteter: Institutionelle Rahmenbedingungen der Versorgung in Deutschland in asylpolitischen Krisenzeiten

1. Einleitung

Mit der Aufnahme von knapp 1,2 Millionen Geflüchteten in Deutschland in den Jahren 2015/16 gerieten viele Systeme in Verwaltung, Politik und Gesellschaft, die an der Versorgung von Asylsuchenden beteiligt sind, unter Druck (vgl. z. B. Bogumil et al. 2018) – eine Situation, die zugespitzt als „Flüchtlingskrise“ bezeichnet wurde. In diesem Zusammenhang kam auch der gesundheitlichen Versorgung Geflüchteter im Allgemeinen und ihrer psychiatrisch-psychotherapeutischen Versorgung im Besonderen größere Aufmerksamkeit zu, nicht zuletzt deshalb, weil offenkundig wurde, dass diese prekär ist (vgl. DGPPN 2016, 6; Böttche/Stammel/Knaevelsrud 2016, 1139).

Ausgehend von dieser Beobachtung befasst sich der vorliegende Beitrag aus einer politikwissenschaftlichen Perspektive mit den institutionell-organisatorischen Rahmenbedingungen der psychiatrisch-psychotherapeutischen Versorgung Geflüchteter in Deutschland. Wir stellen erste Ergebnisse eines vom Bundesministerium für Bildung und Forschung geförderten Forschungsprojektes vor, das untersucht, ob, wie und warum die im Zuge der „Flüchtlingskrise“ in den Jahren 2015 und 2016 aufgetretenen Versorgungsprobleme zu einem Institutionenwandel im System der psychiatrisch-psychotherapeutischen Versorgung Geflüchteter geführt haben oder führen.²

Konkret gehen wir in diesem Beitrag der Frage nach, wie die mit der „Flüchtlingskrise“ offenkundig gewordene Krise der Gesundheitsversorgung Geflüchteter zu einer

¹ *Renate Reiter* ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Politikwissenschaft (Fakultät für Kultur- und Sozialwissenschaften, KSW) der FernUniversität in Hagen. Arbeitsschwerpunkte: Politikfeldanalyse, vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung, Sozial-, Gesundheits- und Migrationspolitik.

Annette Elisabeth Töller ist Professorin für Politikwissenschaft, Lehrgebiet Politikfeldanalyse & Umweltpolitik, am Institut für Politikwissenschaft (Fakultät KSW) der FernUniversität in Hagen. Arbeitsschwerpunkte: Politikfeldanalyse, Umweltpolitik, Migrationspolitik.

Lisa Walter ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Politikwissenschaft (Fakultät KSW) der FernUniversität in Hagen. Arbeitsschwerpunkte: Migrations- und Asylpolitik, Politikfeldanalyse.

Wolfgang Günther ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Politikwissenschaft (Fakultät für Sozialwissenschaften und Philosophie) der Universität Leipzig. Arbeitsschwerpunkte: Politikfeldanalyse, Sozialpolitik, vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung.

² Mehr Informationen zu dem Projekt mit dem Titel „Migration und Institutionenwandel im deutschen Gesundheitswesen im Feld der psychiatrischen und psychotherapeutischen Versorgung von Geflüchteten“ finden sich unter <https://migep.de/>.

verstärkten Identifikation von (schon zuvor bestehenden) Problemen in der Versorgung geführt hat, welche politisch-administrativen Maßnahmen ergriffen und wie diese umgesetzt wurden sowie ob sie zu einer Lösung der Probleme geführt haben.

Dazu erläutern wir im folgenden Abschnitt zunächst die Zuständigkeiten für die Gesundheitsversorgung Geflüchteter im deutschen Föderalstaat und gehen insbesondere auf die Grundzüge der entsprechenden Regelungen des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG) ein (2.1). Sodann identifizieren wir drei verschiedene Regime der Gesundheitsversorgung Geflüchteter (2.2). Im dritten Abschnitt präsentieren wir beispielhaft zwei Problembereiche der Versorgung sowie die Schwierigkeiten, für diese länderübergreifende Lösungen zu finden. Zunächst stellen wir die Einrichtung von Sonderermächtigungen für die Behandlung Geflüchteter vor (3.1), dann thematisieren wir die Beauftragung der Krankenkassen mit der medizinischen Versorgung Geflüchteter (3.2). Für beide Fälle zeigen wir, dass eine zwischen den Bundesländern zum Teil erheblich variiierende Anwendung der gefundenen Lösungsansätze eine übergreifende Schwierigkeit bildet; hierdurch wird die Umsetzung effektiver flächendeckender Lösungen für offenkundige Versorgungsprobleme erschwert. Im vierten Abschnitt fassen wir unsere Ergebnisse zusammen, ordnen diese in den breiteren Problemkontext ein und weisen auf mögliche Erklärungen der gefundenen Unterschiede zwischen Bundesländern und Kommunen hin.

Methodisch beruht der Beitrag zum einen auf einer Literaturlauswertung, wobei hier neben wissenschaftlichen Publikationen verschiedener Disziplinen (Politik- und Verwaltungswissenschaften, Gesundheitswissenschaften sowie zum Teil Rechtswissenschaften und Psychologie/Psychiatrie) seit 2015 vor allem auch Analysen und Stellungnahmen von Fachgesellschaften, einschlägigen Arbeitsgemeinschaften und Kammern wichtige Quellen darstellen. Zum anderen wurden in den Jahren 2018/19 zehn leitfadengestützte halboffene Interviews mit ExpertInnen geführt, die teils in staatlich-öffentlichen und teils in zivilgesellschaftlichen Organisationen in der unmittelbaren Praxis der psychiatrisch-psychotherapeutischen Versorgung Geflüchteter tätig sind. Die Interviews haben im Kontext der Analyse explorativen Charakter; sie dienen zur Identifikation relevanter Problemfelder der psychiatrisch-psychotherapeutischen Versorgung von Asylsuchenden.

2. Rechtlicher Rahmen der gesundheitlichen Versorgung Geflüchteter

Geflüchtete haben u. a. infolge des Erlebens von Flucht, Gewalt und Verlust eine höhere Wahrscheinlichkeit, psychische Erkrankungen zu erleiden, als Menschen ohne Fluchterfahrung (vgl. Greiser/Frerichs 2018; DGPPN 2016; Schröder/Zok/Faulbaum 2018). Insbesondere eine Häufung traumatischer Erlebnisse kann zur Entstehung von posttraumatischen Belastungsstörungen, Angst und Depressionen führen (vgl. DGPPN 2016, 3; Böttche/Stammel/Knaevelsrud 2016, 1136; Schneider/Bajbouj/Heinz 2017, 10f.). Die adäquate Behandlung ist zugleich ein humanitäres Gebot und wichtige Voraussetzung für eine gelingende Integration in die Aufnahmegesellschaft (vgl. DGPPN 2016, 3). Dabei ist der Zugang zu Behandlung in Deutschland zum einen von den strukturellen Gegeben-

heiten im föderalen Staats- und Verwaltungssystem und den damit verbundenen Bedingungen der Anwendung der rechtlichen Regelungen zur gesundheitlichen Versorgung Geflüchteter auf der regionalen und kommunalen Ebene abhängig. Zum zweiten ist er rechtlich determiniert durch Aufenthaltsstatus und -dauer der Betroffenen.

2.1. Das Asylbewerberleistungsgesetz und seine Implementation im deutschen Bundesstaat

Im deutschen Föderalstaat sind die politischen und administrativen Funktionen, die mit der Gesundheitsversorgung Geflüchteter zusammenhängen, auf unterschiedlichen Ebenen und – je nach Aufenthaltsstatus und -dauer – in unterschiedlichen Sektoren angesiedelt (vgl. Schneider/Bajbouj/Heinz 2017, 12). Dabei sind sowohl der Bund, die Länder und die Gemeinden als auch die Akteure der Selbstverwaltung im deutschen Gesundheitswesen an der Regulierung und Implementation entsprechender Aufgaben beteiligt.

Während die Durchführung der Asylverfahren eine ausschließliche Aufgabe des Bundes und seiner Behörden darstellt, hat der Bund den Vollzug des Asylbewerberleistungsgesetzes, das die rechtliche Grundlage der Versorgung von Asylsuchenden darstellt, auf die Länder übertragen.³ Diese haben die damit verbundenen Aufgaben, z. B. die Unterbringung, die Gewährung von Geld- oder Sachleistungen oder auch die Gesundheitsversorgung, ganz oder teilweise an die Kommunen delegiert (Schammann 2015, 172).

1993 verabschiedete der Deutsche Bundestag mit Zustimmung der SPD-Opposition das Asylbewerberleistungsgesetz als Bestandteil des sogenannten Asylkompromisses zwischen CDU/CSU und FDP. Dabei war das Gesetz von Anfang an als eine „sichtbare Sonderregelung für Asylbewerber“ konzipiert, die vom deutschen Recht der Sozialhilfe, etwa in Bezug auf den Umfang finanzieller Leistungen oder auch die Substanz gesundheitlicher Versorgung, abwich und Sozialleistungen „unterhalb der Leistungen für deutsche Staatsbürger“ vorsah (Schammann 2015, 166; vgl. Janda 2017a, 240). Da die Leistungen trotz Preissteigerungen seit 1993 nicht angepasst worden waren, sah das Bundesverfassungsgericht in einem Urteil im Jahr 2012 die Menschenwürde verletzt und erlegte dem Gesetzgeber die Änderung des Gesetzes auf.⁴ In der darauffolgenden Reform im März 2015 wurden die finanziellen Leistungen zwar teilweise verbessert und den im deutschen Grundsicherungs- und Sozialhilferecht definierten Leistungen angenähert, an den materiellen Leistungen, so unter anderem der gesundheitlichen Minimalversorgung Geflüchteter, änderte sich hingegen nichts.

Darüber hinaus blieb eine übergreifende Schwierigkeit bestehen. Das Gesetz weist weiterhin eine „ungewöhnlich große Anzahl an unbestimmten Rechtsbegriffen“ auf (Schammann 2015, 168). Insofern räumt es den Ländern und Kommunen bei der Rechts-

³ Asylbewerberleistungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. August 1997, BGBl. I S. 2022, zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 15. August 2019, BGBl. I S. 1294.

⁴ BVerfG, 18. Juli 2012, 1 BvL 10/10, 1 BvL 2/11.

anwendung erheblichen Ermessensspielraum ein (vgl. Bogumil/Hafner 2017). Eine Änderung dieser Situation wurde – ungeachtet weiterer Anpassungen des Asylbewerberleistungsgesetzes – auch im Kontext der Verabschiedung der *Asylpakete I bis III* zwischen Oktober 2015 und März 2017 nicht herbeigeführt (vgl. Münch 2017, 264). Dabei hat sich die Unsicherheit bezüglich der Rechtsanwendung in der Zwischenzeit noch erhöht, da die Länder und Kommunen neben den Regelungen des Asylbewerberleistungsgesetzes nunmehr auch die Vorgaben der EU-Aufnahmerichtlinie berücksichtigen müssen.⁵ Diese ist seit Juli 2015 direkt anwendbar, nachdem der Bund die Frist zur Umsetzung in deutsches Recht hatte verstreichen lassen.

Tabelle 1: Drei Regime der Gesundheitsversorgung Geflüchteter

Regime	Rechtsgrundlage	Leistungsberechtigte Personen	Substanz der Gesundheitsversorgung	Wer zahlt?
<i>Regime 1</i>	§§ 4 und 6 AsylbLG	§ 1 AsylbLG: insbes. Asylsuchende und Geduldete in den ersten 18 Monaten ihres Aufenthalts	<i>Notwendige</i> Versorgung akuter Erkrankungen und Schmerzzustände	Bundesländer; Bewilligung grundsätzlich durch kommunale Sozialbehörde
<i>Regime 2</i>	§ 2 AsylbLG	In § 1 AsylbLG festgelegte Leistungsberechtigte, wenn diese sich 18 Monate oder länger in Deutschland aufhalten	Analogleistungen; Leistungen annähernd gleich wie bei gesetzlich Krankenversicherten	Zunächst Krankenkassen; Erstattung durch kommunale Sozialämter
<i>Regime 3</i>	SGBV	In der Regel Personen mit Aufenthaltserlaubnis; Geflüchtete in Arbeit oder Ausbildung (§ 5 SGB V)	Volle Leistungen der Gesetzlichen Krankenversicherung	Bundesagentur für Arbeit oder Kommunen oder GKV

Quelle: Eigene Darstellung.

2.2. Drei Regime der gesundheitlichen Versorgung Geflüchteter

Aus der skizzierten Rechtslage ergeben sich drei unterschiedliche Regime für die psychiatrisch-psychotherapeutische Versorgung Geflüchteter in Deutschland (vgl. Tabelle 1). Welches Regime auf eine geflüchtete Person Anwendung findet, hängt von ihrem Aufenthaltsstatus sowie der Dauer ihres Aufenthalts in Deutschland ab (BAff 2018a).

Das erste Regime gilt für einen in § 1 AsylbLG festgelegten Personenkreis, zu dem insbesondere Asylsuchende und Geduldete in den ersten 18 Monaten ihres Aufent-

⁵ Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (Neufassung), Amtsblatt der Europäischen Union L 2013/180, 96.

halts gehören.⁶ Dieses Regime sieht auf Grundlage der §§ 4 und 6 AsylbLG eine auf die notwendige Behandlung akuter Erkrankungen und Schmerzzustände beschränkte Gesundheitsversorgung vor, die durch das Land finanziert und grundsätzlich durch die kommunale Sozialbehörde bewilligt wird (*Regime 1*).

Das zweite Regime greift für denselben Personenkreis, gilt jedoch erst ab einer Aufenthaltsdauer von 18 Monaten (*Regime 2*). In dieser Phase erhalten die Geflüchteten sogenannte Analogleistungen gemäß § 2 AsylbLG; sie haben damit Anspruch auf „annähernd die gleichen Leistungen wie [gesetzlich Krankenversicherte]“ (Borcsa/Nikendei 2017, 29). Allerdings sind sie – sofern sie nicht in Ausbildung oder erwerbstätig sind (siehe *Regime 3*) – nicht Mitglieder der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV). In diesem Regime werden die Leistungen gemäß dem fünften Buch des Sozialgesetzbuches (SGB V) zur Gesetzlichen Krankenversicherung zunächst von den Krankenkassen übernommen und dann vom Sozialamt erstattet (BAfF 2018a, 5).⁷

Das dritte Regime gilt schließlich nach einem positiv abgeschlossenen Asylverfahren oder wenn der/die Geflüchtete eine Arbeit oder eine Ausbildung aufnimmt (*Regime 3*). In diesem Regime sind Geflüchtete Mitglied in der GKV und haben Anspruch auf Leistungen aufgrund ihres Status als Empfänger von Grundsicherung oder Sozialhilfe (SGB II, SGB XII)⁸ oder als gesetzlich versicherte ArbeitnehmerInnen (SGB V) (BAfF 2018a, 7).

3. Problembereiche der Versorgung und ihre unterschiedlichen Lösungen in den Ländern

Im Laufe der „Flüchtlingskrise“ 2015 und 2016 wurde aufgrund der großen Zahl an Personen, die medizinisch versorgt werden mussten, eine Reihe von strukturellen Problemen, u. a. im Bereich der psychiatrisch-psychotherapeutischen Versorgung, offensichtlich. Zugleich wuchs der unmittelbare Handlungsdruck an. Dies äußerte sich z. B. darin, dass nachts und am Wochenende verstärkt Asylsuchende mit psychischen Beschwerden allgemeine Notfallambulanzen aufsuchten, die weder fachlich gewappnet noch mit DolmetscherInnen ausgestattet sind, um den Hilfesuchenden auch tatsächlich helfen zu können. Deswegen wurden von verschiedener Seite – medizinische Professionen vor Ort, zivilgesellschaftliche Akteure, Kommunen, aber auch Politik in den Ländern und im Bund – Lösungsansätze entwickelt. Diese entstanden teilweise ad hoc, teilweise waren sie

⁶ Die ursprüngliche Frist von 15 Monaten wurde mit der Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes durch das sog. „Geordnete Rückkehr-Gesetz“, das am 13. August 2019 in Kraft trat, auf 18 Monate erhöht.

⁷ SGB V, Gesetzliche Krankenversicherung, Artikel 1 des Gesetzes vom 20. Dezember 1988, BGBl. I S. 2477, 2482, zuletzt geändert durch Artikel 12 des Gesetzes vom 9. August 2019, BGBl. I S. 1202, § 264 Abs. 2 und 7.

⁸ SGB II, Grundsicherung für Arbeitsuchende, Artikel 1 des Gesetzes vom 24. Dezember 2003, BGBl. I S. 2954; SGB XII, Sozialhilfe, Artikel 1 des Gesetzes vom 27. Dezember 2003, BGBl. I S. 3022.

projektförmig organisiert und warfen dabei zahlreiche Schwierigkeiten in der Umsetzung auf. Diese werden im Folgenden beispielhaft an zwei Problembereichen vorgestellt. Sie wurden unter mehreren Problembereichen (vgl. Töller et al. 2019) ausgewählt, weil sie gut geeignet sind, um einerseits das Problemgeflecht der Versorgung in und zwischen den drei oben vorgestellten Regimen zu charakterisieren und andererseits zu zeigen, wie schwierig es ist, im Kontext institutioneller Zuständigkeiten und Interessenkonstellationen im deutschen Föderalismus tatsächlich effektive Problemlösungen zu ergreifen.

3.1. Substanzieller Anspruch auf Versorgung: Psychotherapien

Betrachtet man die tatsächliche, substanzielle psychiatrisch-psychotherapeutische Versorgung Geflüchteter, so gilt die Gewährleistung von Psychotherapien als besonders problematisch. Dies hat in den verschiedenen Versorgungsregimen unterschiedliche Gründe.

Die restriktiven Regelungen des *Regime 1* sehen gemäß § 4 AsylbLG nur *erforderliche* ärztliche und zahnärztliche Behandlung *akuter* Erkrankungen und Schmerzzustände vor.⁹ Während eine Behandlung bei akut auftretenden psychischen Problemen (z. B. bei Suizidalität) immer geleistet werden muss, liegt der Schlüsselfaktor hier in der Frage, ob Asylsuchenden auch jenseits unmittelbar bedrohlicher Erkrankung Hilfe in Form von Psychotherapien gewährt wird. Entsprechende Genehmigungen werden bislang regelmäßig verweigert, wenn „die Erkrankung mit Psychopharmaka ebenso gut behandelt werden kann“ (Greiser/Frerichs 2018, 218). Hinzu kommt, dass die Gewährung einer Psychotherapie gemäß § 6 Abs. 1 – aus rechtlicher Perspektive – dann „in aller Regel“ ausscheidet, wenn eine Behandlung während des voraussichtlichen Aufenthalts in Deutschland nicht beendet werden kann (vgl. Greiser/Frerichs 2018, 219).

Zwar hat sich die Rechtslage für die nationalen Behörden durch die unmittelbare Geltung der EU-Aufnahmerichtlinie seit Juli 2015 verändert. So definieren Art. 19 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 21 der Richtlinie (2013/33/EU) eine Pflicht zur Bereitstellung spezifischer Versorgungsleistungen für vulnerable Personengruppen, darunter Menschen mit psychischen Störungen.¹⁰ Das bedeutet, dass die Vorschrift des § 6 AsylbLG im Falle von besonders schutzbedürftigen Personen von den Behörden „europarechtskonform“ ausgelegt und dementsprechend Psychotherapien genehmigt werden müssen (Deutscher Bundestag 2016, 3). Da aktuelle bundesweite Daten zur Implementation dieser Vorgabe in der Praxis jedoch nicht vorliegen, ist derzeit unklar, inwieweit Asylsuchende mit psychischen Leiden von der Regelung der Aufnahmerichtlinie tatsächlich profitieren.

⁹ Ausnahmen stellen die Verhütung und Früherkennung von Krankheiten sowie Schutzimpfungen und die Versorgung von werdenden Müttern und Wöchnerinnen dar (§ 4 Abs. 2 AsylbLG).

¹⁰ Wörtlich heißt es in Art. 19 Abs. 2 RL 2013/33/EU: „Die Mitgliedstaaten gewähren Antragstellern mit besonderen Bedürfnissen [...] Hilfe, einschließlich erforderlichenfalls einer geeigneten psychologischen Betreuung.“

Vor diesem Hintergrund war und ist die Tätigkeit der Psychosozialen Zentren für Flüchtlinge und Folteropfer (PSZs) essenziell. Im Jahr 2019 gab es in Deutschland 53 PSZs (vgl. Deutscher Bundestag 2019, 6). Diese gewährleisten bislang freiwillig als selbstorganisierte Initiativen von Professionellen und zivilgesellschaftlichen Einrichtungen – also nicht im Rahmen der Regelversorgung – bundesweit die psychotherapeutische und psychosoziale Versorgung von Geflüchteten (vgl. Böttche/Stammel/Knaevelsrud 2016, 1140). Das gilt gerade während der ersten 18 Aufenthaltsmonate (*Regime 1*).

Problematisch ist die Gewährung von Psychotherapien jedoch auch bei Geflüchteten in *Regime 2* und 3. In *Regime 2* besteht zwar prinzipiell ein Anspruch auf sogenannte *Analogleistungen* und damit auf Gesundheitsversorgung wie für gesetzlich Krankenversicherte (vgl. Janda 2017b, 31; Greiser/Frerichs 2018, 214; Lemmer 2017, 20). Jedoch stellt sich hier im Hinblick auf die Versorgung mit Psychotherapien insbesondere das Problem, dass der gestiegenen Zahl der Geflüchteten bislang „kein entsprechender Mittel- und Personalaufwuchs der betroffenen medizinischen Institutionen gegenüber[steht]“ (Robert Bosch Expertenkommission 2016, 10). Bereits im Regelsystem besteht ein Mangel an Therapieplätzen, der lange Wartezeiten zur Folge hat (vgl. Deutscher Bundestag 2018, 1). Dieser Umstand wirkt sich auf Geflüchtete besonders problematisch aus, da viele TherapeutInnen die Arbeit mit den mitunter schwer traumatisierten Personen, meist unter Beteiligung von Sprachmittlung und im Kontext komplexer psychosozialer Bedürfnisse, ablehnen.

Schließlich liegt ein zentrales Problem darin, dass es zwischen *Regime 1* und *Regime 2* regelmäßig zu Behandlungsabbrüchen kommt, da die TherapeutInnen in den PSZs, die im Rahmen von *Regime 1* die Versorgung von betroffenen Geflüchteten weitgehend übernehmen, überwiegend nicht über einen Kassensitz verfügen. Die Krankenkassen können daher nach dem Übergang einer Person in *Regime 2* (in dem Versorgungsleistungen von den Behörden analog zu den Leistungen für gesetzlich Krankenversicherte gewährt werden und die Abrechnung über die Krankenkassen erfolgt) die in den PSZs erbrachten Versorgungsleistungen mit den dortigen TherapeutInnen nicht abrechnen. In der Regel hat dies den Abbruch der Behandlung zur Folge.

Zur Behebung dieser Übergangsproblematik sowie allgemein zur Steigerung der Versorgungsangebote für Geflüchtete angesichts eines erhöhten Bedarfs trat am 29. September 2015 eine von der Bundesregierung beschlossene Neuregelung der Ärzte-Zulassungs-Verordnung in Kraft (vgl. Deutscher Bundestag 2018, 2f.). Diese sieht vor, dass PsychotherapeutInnen, ÄrztInnen mit entsprechender Weiterbildung sowie PSZs mit einer ärztlichen bzw. psychotherapeutischen Leitung eine Ermächtigung für die Versorgung Geflüchteter (sogenannte Sonderermächtigungen) erhalten können, sofern die Betroffenen Anspruch auf Leistungen nach § 2 AsylbLG haben (*Regime 2*) und Folter, Vergewaltigung oder sonstige Formen schwerer Gewalt erlitten haben. Damit kann die Behandlung dieser Personen seither auch ohne einen Kassensitz über die Krankenkassen abgerechnet werden (vgl. BAfF 2018b, 1).

Für dieses neue, bundesweit gültige Instrument hatte sich unter anderem die Bundesweite Arbeitsgemeinschaft der psychosozialen Zentren für Flüchtlinge und Folteropfer (BAfF) als Dachverband der PSZs eingesetzt (vgl. BAfF 2015, 3). Es hat allerdings bislang kaum zur erhofften Verbesserung der Versorgung geführt. So wurden nach einer Auswertung der BAfF bis Dezember 2017 bundesweit nur 172 Anträge gestellt und 125 Ermächtigungen erteilt, wovon 20 wieder zurückgegeben wurden (vgl. BAfF 2018b, 3). Überdies sind nur wenige (7) Ermächtigungen an Institutionen, also ganze Einrichtungen und nicht einzelne TherapeutInnen, ausgestellt worden. Und die Nutzung dieses Instruments variiert schließlich auch erheblich zwischen den Bundesländern. Nur für Berlin (38), Nordrhein-Westfalen (29) und Baden-Württemberg (8) wurden von den Kassenärztlichen Vereinigungen größere Anzahlen von Ermächtigungen erteilt (vgl. BAfF 2018b, 3). Damit hat die Einführung des Instruments der Sonderermächtigung insgesamt „zu keinem relevanten Ausbau von Behandlungskapazitäten für Geflüchtete“ geführt (BAfF 2018b, 3). Dort, wo PSZs eine Ermächtigung haben, kann darüber nur ein Bruchteil der Therapien abgerechnet werden. Auch niedergelassene TherapeutInnen haben auf der Basis der Ermächtigung häufig keine oder nur wenige PatientInnen behandeln können (vgl. BAfF 2018b, 5).

Dass das Instrument der Sonderermächtigung nur unzureichend greift, hat zum einen strukturelle Hintergründe. So ist die Behandlung über eine Ermächtigung nur solange möglich, wie Geflüchtete Leistungen gemäß § 2 AsylbLG beziehen (*Regime 2*); endet diese Phase (z. B., weil das Asylverfahren abgeschlossen ist), kann die begonnene Psychotherapie nicht weiter abgerechnet werden (vgl. BAfF 2018b, 9). Zum anderen hängt dies aber auch damit zusammen, wie die Kassenärztlichen Vereinigungen in den Ländern die konkrete Anwendung des Instruments definieren. So beschränken diese in mehreren Bundesländern¹¹ die Ermächtigungen auf die *Weiterbehandlung* von PatientInnen, die bereits in den ersten 15 bzw. 18 Monaten¹² eine Therapie begonnen haben (BAfF 2018b, 6). Da jedoch, wie bereits erläutert, im *Regime 1* die Aufnahme von Psychotherapien generell strukturell erschwert ist und viele Betroffene außerdem erst mit zeitlicher Verzögerung, also gegebenenfalls erst nach 18 Monaten, psychische Störungen entwickeln, ergibt sich hieraus ein strukturelles Hemmnis für die Verbesserung der Versorgung durch das Instrument der Sonderermächtigung.

Es zeigt sich also, dass sowohl die Konzipierung der gesetzlichen Grundlage als auch ihre Anwendung durch die Kassenärztlichen Vereinigungen in den Bundesländern zu restriktiven Vorgaben an die Zielgruppen führten. Damit konnten die Sonderermächtigungen bislang weder nennenswert dazu beitragen, Behandlungsabbrüche zu reduzieren, noch helfen, die Kapazitäten für die psychiatrisch-psychotherapeutische Behandlung

¹¹ Bayern, Hamburg, Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Bremen, Hessen sowie seit April 2018 auch Berlin.

¹² Siehe Fußnote 6.

Geflüchteter auszuweiten (vgl. BAfF 2018b, 11f.). Auch beim Problem des Zugangs von Geflüchteten zur Versorgung, um das es nachfolgend geht, zeigt sich, dass die unterschiedlichen Regelungen und Praktiken in den Bundesländern bei der Umsetzung einer möglichen Problemlösung deren Effektivität behindern können.

3.2. Die prozedurale Seite der Leistungsgewährung: Beauftragung der Krankenkassen

Wie bereits angesprochen, legt § 4 AsylbLG fest, dass Leistungsberechtigten im *Regime 1* nur die *notwendigen* ärztlichen Behandlungen von *akuten* Erkrankungen und Schmerzzuständen gewährt werden müssen. Darin, wie diese Gewährung in den Kommunen administrativ gehandhabt wird, wurden jedoch bereits vor 2015 erhebliche Unterschiede zwischen den Ländern und Kommunen erkennbar. So zeigte z. B. Schammann in einer vergleichenden Untersuchung von Kommunen in Bayern und Schleswig-Holstein im Jahr 2014, dass Asylsuchende in den untersuchten bayerischen Kommunen bei Auftreten einer akuten Krankheit ein deutlich bürokratischeres Verfahren durchlaufen müssen als Asylsuchende in schleswig-holsteinischen Gemeinden. In den bayerischen Kommunen erhalten sie einen (drei Monate gültigen) Behandlungsberechtigungsschein vom kommunalen Sozialamt. Dieser berechtigt zur Terminvergabe beim Arzt/der Ärztin. Bevor diese/r jedoch tätig wird, muss ihm/ihr auch ein Behandlungsschein vorliegen, den er/sie telefonisch von der Behörde anfordert, während der/die PatientIn im Wartezimmer sitzt (Schammann 2015, 175). Die Behörde entscheidet, ob die Voraussetzungen des Asylbewerberleistungsgesetzes vorliegen, und übermittelt dann gegebenenfalls den Behandlungsschein an die Praxis. Bei nicht eindeutigen Fragen wird unter Umständen das Gesundheitsamt konsultiert. Ein Rezept für Medikamente erfordert eine weitere Genehmigung durch die Behörde. In den ebenfalls untersuchten schleswig-holsteinischen Kommunen wurde den Geflüchteten bei der Aufnahme ein Behandlungsschein (ebenfalls drei Monate gültig) ausgehändigt und anschließend regelmäßig postalisch ein neuer zugesandt. Die Verschreibung von Medikamenten war auch hier genehmigungspflichtig, erfolgte aber in einem vereinfachten Verfahren mit Positivlisten (vgl. Schammann 2015, 176).¹³

Diese Schilderungen machen die prozeduralen Probleme der Gewährung gesundheitlicher Leistungen deutlich: Es kommt zu einem bürokratischen Mehraufwand, es mangelt bei den Sozialämtern an medizinischen Kompetenzen zur Einschätzung des Behandlungsbedarfs, während die Kompetenz der ÄrztInnen relativiert wird (vgl. Lindner 2015, 84). Zudem richtet sich das Auftreten akuter Erkrankungen nicht immer nach den Öffnungszeiten von (Sozial-)Ämtern (vgl. Lindner 2015, 82).

¹³ Die Ausführungen zu Bayern sind im Präsens, die zu Schleswig-Holstein im Imperfekt verfasst, da in Bayern diese Regelung im Wesentlichen weiterbesteht, während sie in Schleswig-Holstein durch die Einführung der Gesundheitskarte zum 1. Januar 2016 abgelöst wurde.

Zur Vereinfachung des Prozesses eröffnete der Bund im Oktober 2015 mit dem Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz eine Alternative, bei der die Bundesländer Krankenkassen durch Abschluss eines Rahmenvertrags mit der Gesundheitsversorgung von Geflüchteten im *Regime 1* beauftragen können (vgl. Wächter-Raquet 2016). ÄrztInnen und ihre Vereinigungen hatten sich zuvor mehrfach für die flächendeckende Einführung einer solchen Lösung ausgesprochen (vgl. Lindner 2015, 84). Diese wurde bereits in Bremen (seit 2005) und Hamburg (seit 2012) praktiziert (vgl. Mohammadzadeh/Jung/Lelgemann 2016; Burmester 2015).

Eine Übernahme der Gesundheitsversorgung durch Krankenkassen bringt drei Änderungen mit sich (vgl. Günther/Kurrek/Töller 2019): Erstens rechnen die Erbringer der Leistungen diese nun direkt mit der Krankenkasse ab. Die Krankenkasse rechnet die erbrachte Leistung mit der Kommune ab und behält eine Verwaltungspauschale ein (vgl. Wächter-Raquet 2016, 27). Zweitens ändern sich die prozeduralen Modalitäten der Inanspruchnahme von Leistungen durch die Geflüchteten, die nun eine elektronische Gesundheitskarte erhalten und medizinische Leistungen in Anspruch nehmen können, ohne zuvor in jedem Einzelfall eine Berechtigung einholen zu müssen. Drittens erwarten BeobachterInnen, dass damit MedizinerInnen „ihre in Bezug auf die Behandlung von Asylsuchenden beschränkte Handlungsautonomie zurückgewinnen“ (Lindner 2015, 84). Was sich grundsätzlich nicht ändert, ist der substanzielle Leistungsumfang, der weiterhin durch die §§ 4 und 6 AsylbLG definiert wird. Gleichwohl kann die Beauftragung einer Krankenkasse mit der Durchführung der Gesundheitsversorgung Asylsuchender und die damit verbundene Einführung der elektronischen Gesundheitskarte als Schritt zu einer (jedenfalls prozeduralen) Verbesserung der Gesundheitsversorgung Geflüchteter bezeichnet werden. Denn sie bedeutet eine Reduzierung des bürokratischen Aufwandes für die Geflüchteten, das medizinische Personal und die kommunalen Sozialbehörden.

Allerdings haben sich keineswegs alle Bundesländer zu diesem Schritt der vertraglichen Beauftragung der Krankenkassen entschieden (vgl. Günther/Kurrek/Töller 2019). Bayern und Sachsen lehnten und lehnen dies ab, Baden-Württemberg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und das Saarland ergriffen zwar erste Schritte, schlossen aber letztlich keine Rahmenvereinbarung mit den Kassen ab. Zu einer Beauftragung der Krankenkassen und einer flächendeckenden Einführung der elektronischen Gesundheitskarte kam es (neben Bremen und Hamburg) nur in Berlin, Brandenburg, Schleswig-Holstein und Thüringen. Ein sogenanntes Optionsmodell, in dem es den Kommunen freisteht, ob sie sich beteiligen, führten Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz ein, was in der Umsetzung zu einer eher geringen Teilnahme der Kommunen führte: In Niedersachsen nimmt nur eine Kommune teil, in Rheinland-Pfalz drei, in Nordrhein-Westfalen sind es 22 von 53 (vgl. Günther/Kurrek/Töller 2019). In diesem „Flickenteppich“ (Wächter-Raquet 2016, 15) entstehen noch zusätzliche Unterschiede auf kommunaler Ebene dadurch, dass Kommunen in Ländern, in denen kein Rahmenvertrag besteht, selbst mit den Krankenkassen Vereinbarungen schließen können. In Sachsen

beispielsweise steht Dresden kurz vor dem Abschluss eines Rahmenvertrags, während dies in Leipzig bislang gescheitert ist (vgl. Puppe 2017).

Die Beauftragung der Krankenkassen kann darüber hinaus Auswirkungen auf die psychiatrisch-psychotherapeutische Versorgung haben, auch wenn der Leistungsumfang unverändert bleibt. So unterscheiden sich die Rahmenverträge der Bundesländer mit den Krankenkassen hinsichtlich der Bewilligung von Rehabilitationsmaßnahmen und Psychotherapien. Während beispielsweise in Niedersachsen Psychotherapien als Leistungen ausgeschlossen worden sind, entscheiden in Bremen und Hamburg weiterhin kommunale Behörden über die Bewilligung von Kurzzeitpsychotherapien. In Schleswig-Holstein können psychologische Langzeittherapien in Ausnahmefällen nach § 6 AsylbLG von den Kommunen bewilligt werden (vgl. Wächter-Raquet 2016, 16–25). In Thüringen werden ambulante Psychotherapien nach den bundeseinheitlichen Vorschriften der Psychotherapie-Richtlinie von den Krankenkassen bewilligt.

Insgesamt ist die Beauftragung der Krankenkassen mit der Versorgung Geflüchteter geeignet, bürokratische Hürden abzubauen und den Zugang Geflüchteter zur Gesundheitsversorgung zumindest prozedural zu verbessern. Dies kann aber nur dort funktionieren, wo dieser Ansatz auch umgesetzt wird, sodass sich auch in diesem Fall die Bedeutung einer einheitlichen Implementation für die effektive flächendeckende Lösung offenkundiger Versorgungsprobleme zeigt.

4. Resümee

Menschen, die Flucht, Gewalt und Verlust erlebt haben, weisen eine höhere Wahrscheinlichkeit auf, psychische Erkrankungen zu erleiden, als Menschen, die diese Erfahrungen nicht gemacht haben. Deshalb ist die psychiatrisch-psychotherapeutische Versorgung Geflüchteter, die in Deutschland insgesamt prekär ist, von großer praktischer Relevanz. Ihre politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen wurden bislang aber nur lückenhaft wissenschaftlich untersucht. Der vorliegende Beitrag resultiert aus einem Forschungsprojekt, das sich diese Aufgabe gestellt hat.

Beim Blick auf die institutionell-rechtlichen und organisatorischen Grundlagen der Gesundheitsversorgung Geflüchteter im Allgemeinen sowie ihrer psychiatrisch-psychotherapeutischen Versorgung im Besonderen lassen sich drei verschiedene Versorgungsregime identifizieren. *Regime 1* sieht eine stark eingeschränkte Gesundheitsversorgung vor, aber auch die anderen beiden Regime werfen zum Teil Versorgungsprobleme auf. Insbesondere die Übergänge von einem Regime zum anderen können im Hinblick auf die kontinuierliche Versorgung problematisch sein.

An den Beispielen der Gewährung von Psychotherapien und der prozeduralen Regelung der Versorgung von Asylsuchenden haben wir gezeigt, welche schon vorher bestehenden strukturellen Probleme im System der gesundheitlichen, respektive der psychiatrisch-psychotherapeutischen Versorgung von Asylsuchenden im Zuge der sogenannten „Flüchtlingskrise“ besonders virulent wurden, welche Lösungen ergriffen

wurden und wie die zwischen den Bundesländern variierende Umsetzung die effektive Bearbeitung der Probleme erschwert, wenn nicht behindert hat.

Dabei lassen sich die ausgewählten Fälle in einen breiteren Problemkontext einordnen. Allgemein haben Geflüchtete in einem Versorgungssystem, das durch einen generellen Mangel an Therapieplätzen gekennzeichnet ist, von vorn herein besonders schlechte Chancen auf adäquate psychiatrisch-psychotherapeutische Versorgung. Im Besonderen wird diese übergreifende Herausforderung verstärkt durch die hier dargestellten Probleme, aber auch durch die Schwierigkeit der Entwicklung geeigneter Verfahren zur Identifikation von Behandlungsbedarfen, durch die höchst unterschiedliche kommunale Auslegung des Asylbewerberleistungsgesetzes und durch die Problematik der Sprachmittlung (vgl. Töller et al. 2019).

Im Ganzen fällt die psychiatrisch-psychotherapeutische Versorgung Geflüchteter in Deutschland trotz vielfältiger Initiativen defizitär und lokal sowie – angesichts großer Spielräume der Kommunen und Länder, aber auch der Akteure des Selbstverwaltungssystems in den Ländern, im deutschen Vollzugsföderalismus – regional recht unterschiedlich aus. Solche Unterschiede finden sich auch in anderen Bereichen der Implementation der Asyl- wie auch der Rückführungspolitik (vgl. Reiter/Töller 2019).

Auf der Suche nach Erklärungen für diese Unterschiede konnten wir im Rahmen unseres Forschungsprojektes bereits Belege für die Relevanz der unterschiedlichen parteipolitischen Zusammensetzung der Landesregierungen sowie institutioneller Faktoren finden (vgl. Günther/Kurrek/Töller 2019). Als weitere mögliche Erklärungsfaktoren erscheinen zudem verwaltungsspezifische Faktoren (z. B. mangelnde Personal- und/oder finanzielle Ressourcen) (vgl. Reiter/Töller 2019, 214) oder auch die mangelhafte Koordination zwischen regionalen „Insellösungen“ spezifischer Probleme, wie z. B. der Sprachmittlung (Töller et al. 2020). Insgesamt ist das Verständnis von regionalen und kommunalen Unterschieden in der Bearbeitung von Versorgungsproblemen in Deutschland wünschenswert, da hier gegenwärtig in hohem Maße der Zufall über den individuellen Zugang zu adäquater Versorgung entscheidet (vgl. Razum/Wenner/Bozorgmehr 2016; Schammann 2015).

Hat sich gerade für die beiden hier dargestellten Problembereiche anschaulich gezeigt, wie schwierig es ist, im Kontext teils verflochtener, teils fragmentierter institutioneller Zuständigkeiten und Interessenkonstellationen tatsächlich effektive Problemlösungen zu ergreifen, so treten mehrere der oben angesprochenen Probleme keineswegs nur in Deutschland auf. Eine europäisch oder international vergleichende Untersuchung dieser Problematiken und ihrer (nationalen) Lösungen stellt daher ein weiteres Forschungsdesiderat dar.

Bibliografie

BAfF (Bundesweite Arbeitsgemeinschaft der psychosozialen Zentren für Flüchtlinge und Folteropfer) 2015: *Aufforderung zur Sicherstellung der gesundheitlichen und*

psychosozialen Versorgung Geflüchteter in Deutschland. Abgerufen am 8. Oktober 2019 unter http://www.baff-zentren.org/wp-content/uploads/2008/05/Aufforderung-zur-Sicherstellung-der-gesundheitlichen-und-psychosozialen-Versorgung-Gefl%C3%BChteter_aktualisiert.pdf.

BAfF (Bundesweite Arbeitsgemeinschaft der psychosozialen Zentren für Flüchtlinge und Folteropfer) 2018a: *Leitfaden zur Beantragung einer Psychotherapie*. Abgerufen am 28. November 2018 unter <http://www.baff-zentren.org/news/beantragung-einer-psychotherapie-fuer-gefluechtete/>.

BAfF (Bundesweite Arbeitsgemeinschaft der psychosozialen Zentren für Flüchtlinge und Folteropfer) 2018b: *Die Ermächtigung zur psychotherapeutischen Behandlung von Geflüchteten – ein wichtiges Instrument droht zu scheitern*. Abgerufen am 16. Mai 2018 unter <http://www.baff-zentren.org/news/einschaetzung-der-ermaechtigung-durch-die-bundesregierung-berlin-07-08-2018/>.

Bogumil, Jörg/Hafner, Jonas 2017: *Integrationspolitische Akteure und Institutionen in den Bundesländern*, Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Migration und Integration, Bochum. Abgerufen am 6. November 2019 unter https://www.sowi.rub.de/mam/content/regionalpolitik/forschung/bogumil_hafner_2017_integrationspolitische_akteure_und_institutionen_gutachten_svr.pdf.

Bogumil, Jörg/Burgi, Martin/Kuhlmann, Sabine/Hafner, Jonas/Heuberger, Moritz/Krönke, Christoph 2018: *Bessere Verwaltung in der Migrations- und Integrationspolitik. Handlungsempfehlungen für Verwaltungen und Gesetzgebung im föderalen System*, Baden-Baden.

Borcsa, Maria/Nikendei, Christoph 2017: *Psychotherapie nach Flucht und Vertreibung. Eine praxisorientierte und interprofessionelle Perspektive auf die Hilfe für Flüchtlinge*, Stuttgart.

Böttche, Maria/Stammel, Nadine/Knaevelsrud, Christine 2016: ‚Psychotherapeutische Versorgung traumatisierter geflüchteter Menschen in Deutschland‘, *Der Nervenarzt*, Jg. 86, Nr. 11, 1136–1143.

Burmester, Frank 2015: ‚Medizinische Versorgung der Leistungsberechtigten nach §§ 4 und 6 AsylbLG über die Krankenkasse‘, *Informationsbrief Ausländerrecht*, Nr. 5, 194–199.

Deutscher Bundestag 2016: ‚Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Maria Klein-Schmeink, Luise Amtsberg, Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 18/8499 – Verbesserungen der gesundheitlichen und psychosozialen Versorgung von Geflüchteten zur Umsetzung der EU-Aufnahmerichtlinie‘, *Bundestagsdrucksache 18/9009* vom 4. Juli 2016, Berlin.

Deutscher Bundestag 2018: ‚Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Maria Klein-Schmeink, Luise Amtsberg, Filiz Polat, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 19/3347 – Instrument der

- Ermächtigung für die psychotherapeutische Versorgung von Geflüchteten', *Bundestagsdrucksache* 19/3583 vom 24. Juli 2018, Berlin.
- Deutscher Bundestag 2019: ‚Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Sylvia Gabelmann, Dr. André Hahn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. – Drucksache 19/11142 – Psychosoziale Betreuung und Behandlung von traumatisierten Geflüchteten', *Bundestagsdrucksache* 19/11666 (Vorabfassung) vom 15. Juli 2019, Berlin.
- DGPPN (Deutsche Gesellschaft für Psychiatrie und Psychotherapie, Psychosomatik und Nervenheilkunde) 2016: *Psychosoziale Versorgung von Flüchtlingen verbessern*. Abgerufen am 23. Februar 2017 unter <https://www.dgppn.de/presse/stellungnahmen/stellungnahmen-2016/versorgung-fluechtlinge.html>.
- Greiser, Johannes/Frerichs, Konrad 2018: ‚Der Anspruch von Flüchtlingen auf psychotherapeutische Behandlung', *Die Sozialgerichtsbarkeit*, Nr. 4, 213–221.
- Günther, Wolfgang/Kurrek, Dennis/Töller, Annette Elisabeth 2019: ‚Ein starker Fall für die Parteidifferenztheorie: Die Einführung der Gesundheitskarte für Asylsuchende in den Bundesländern', *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, Jg. 29, Nr. 3, 361–392.
- Janda, Constanze 2017a: ‚Migrationssteuerung durch Recht? Die Abschreckung von armen Zuwanderern am Beispiel von Asylsuchenden aus sicheren Herkunftsstaaten', *Jahrbuch für Recht und Ethik*, Jg. 25, 239–255.
- Janda, Constanze 2017b: ‚Der ausländerrechtliche Status geflüchteter Menschen im Kontext des Sozialstaates', in Holger Brecht-Heitzmann (Hg.): *Die Integration Geflüchteter als Herausforderung für das Sozialrecht*, Münster, 23–36.
- Lemmer, Wiebke 2017: *Rechtliche Aspekte der psychiatrischen und psychotherapeutischen Versorgung von Geflüchteten in Deutschland. Rechtsgutachten für das Projekt „Implementierung und Evaluation einer universitären kinder- und jugendpsychiatrischen Spezialambulanz für Flüchtlingskinder und ihre Familien am Universitätsklinikum Münster – ein psychotraumatologisches und migrationspsychiatrisches Modellprojekt*, Münster.
- Lindner, Katja 2015: ‚Die gesundheitliche Versorgung von Asylsuchenden in Deutschland. Aktuelle politische Entwicklungen', *Migration und Soziale Arbeit*, Jg. 37, Nr. 1, 81–88.
- Mohammadzadeh, Zahra/Jung, Felicitas/Lelgemann, Monika 2016: ‚Gesundheit für Flüchtlinge – das Bremer Modell', *Bundesgesundheitsblatt, Gesundheitsforschung, Gesundheitsschutz*, Jg. 59, Nr. 5, 561–569.
- Münch, Ursula 2017: ‚Föderale Aspekte bundesdeutscher Flüchtlingspolitik', in Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hg.): *Jahrbuch des Föderalismus 2017*, Baden-Baden, 252–264.
- Puppe, Matthias 2017: ‚Flüchtlinge erhalten in Leipzig weiterhin keine Gesundheitskarte', *Leipziger Volkszeitung online*, 22. Mai. Abgerufen am 2. Oktober 2018 unter <https://www.lvz.de/Thema/Specials/Fluechtlinge-in-Leipzig/Fluechtlinge-erhalten-in-Leipzig-weiterhin-keine-Gesundheitskarte>.

- Razum, Oliver/Wenner, Judith/Bozorgmehr, Kayvan 2016: ‚Wenn Zufall über den Zugang zur Gesundheitsversorgung bestimmt: Geflüchtete in Deutschland‘, *Das Gesundheitswesen: Sozialmedizin, Gesundheits-System-Forschung*, Jg. 78, Nr. 11, 711–714.
- Reiter, Renate/Töller, Annette Elisabeth 2019: ‚Permissive und restriktive Muster in den Asylpolitiken der Bundesländer‘, *der moderne staat (dms)*, Jg. 12, Nr. 1, 194–220.
- Robert Bosch Expertenkommission zur Neuausrichtung der Flüchtlingspolitik 2016: *Zugang zu Gesundheitsleistungen und Gesundheitsversorgung für Flüchtlinge und Asylbewerber: Von der Erstversorgung bis zur psychosozialen Behandlung*. Abgerufen am 5. Dezember 2018 unter https://www.bosch-stiftung.de/sites/default/files/publications/pdf_import/RBS_Kommissionsbericht_Fluechtlingspolitik_Gesundheit_ES.pdf.
- Schammann, Hannes 2015: ‚Wenn Variationen den Alltag bestimmen. Unterschiede lokaler Politikgestaltung in der Leistungsgewährung für Asylsuchende‘, *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, Jg. 9, Nr. 3, 161–182.
- Schneider, Frank/Bajbouj, Malek/Heinz, Andreas 2017: ‚Psychische Versorgung von Flüchtlingen in Deutschland‘, *Der Nervenarzt*, Jg. 88, Nr. 1, 10–17.
- Schröder, Helmut/Zok, Klaus/Faulbaum, Frank 2018: ‚Gesundheit von Geflüchteten in Deutschland – Ergebnisse einer Befragung von Schutzsuchenden aus Syrien, Irak und Afghanistan‘, *WidO-Monitor*, Jg. 15, Nr. 1, 1–20.
- Töller, Annette Elisabeth/Reiter, Renate/Günther, Wolfgang/Walter, Lisa 2020: ‚Rechtliche, organisatorische und politische Rahmenbedingungen der psychiatrisch-psychotherapeutischen Versorgung von Geflüchteten in Deutschland: Identifikation von Problembereichen und Lösungsansätzen‘, *Z’Flucht. Zeitschrift für Flucht- und Flüchtlingsforschung*, Jg. 4, Nr. 1, 37–67.
- Wächter-Raquet, Marcus 2016: *Gesundheitsversorgung von Asylsuchenden. Gesundheitskarte und psychotherapeutische Versorgung. Ein Sachstandsbericht*, Bertelsmann Stiftung. Abgerufen am 5. Dezember 2018 unter <https://www.bertelsmann-stiftung.de/en/publications/publication/did/gesundheitsversorgung-von-asylsuchenden/>.

Judith Kohlenberger, Sebastian Leitner,
Isabella Buber-Ennser und Bernhard Rengs¹

**Psychosoziale Gesundheit und gesellschaftliche Teilhabe
in Österreich: Zur Prävalenz von Angststörungen und
Depressionen unter syrischen, irakischen und afghanischen
Geflüchteten**

1. Einleitung

Während des Herbsts 2015 suchten etwa eine Million Menschen Schutz in Europa (vgl. Eurostat 2016). Die meisten Geflüchteten beantragten Asyl in Deutschland, eine geringere aber dennoch beträchtliche Anzahl hingegen in Österreich. In Summe wurden zwischen 2015 und 2017 etwa 156.000 Asylanträge in Österreich gestellt (vgl. BMI 2016/2017/2018). In dieser Zeitspanne wurde etwa 58.500 Personen offiziell Asyl gewährt. Die meisten davon stammen aus Syrien, dem Irak und Afghanistan: Menschen aus diesen Ländern machten 80 Prozent aller Asylgewährungen aus (vgl. BMI 2016/2017/2018). Während wirtschaftliche Belastungen für die Aufnahmegesellschaft und Implikationen für Arbeitsmarkt und Sozialsystem auf politischer und gesellschaftlicher Ebene immer noch kontrovers diskutiert werden, wurde den Gesundheitsrisiken, denen Geflüchtete vor, während und nach der Migrationserfahrung ausgesetzt sind, und den daraus resultierenden physischen und psychischen Belastungen weitaus weniger Beachtung geschenkt. Dabei stellt die körperliche und seelische Gesundheit eines Menschen eine der grundlegendsten Ressourcen dar, um sein Potenzial auszuschöpfen, und ist somit ein Schlüsselfaktor für die erfolgreiche Integration von Geflüchteten in Gesellschaft, Kultur und Arbeitsmarkt des Aufnahmelandes (vgl. CSDH 2008). Darüber hinaus können erhebliche Kosteneinsparungen erzielt werden, wenn die Gesundheitsbedürfnisse geflüchteter Menschen

¹ *Judith Kohlenberger* ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Sozialpolitik der Wirtschaftsuniversität Wien. Ihre Arbeitsschwerpunkte sind: Migration und Integration, Flucht und Bildung, Demografie von Vertriebenen, Krisennarrative.

Sebastian Leitner ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche (wiiw). Seine Forschungsgebiete sind Arbeitsmarktentwicklung, Ungleichheit und Verteilung.

Isabella Buber-Ennser leitet die Forschungsgruppe „Demographie Österreichs“ am Institut für Demographie der Österreichischen Akademie der Wissenschaften. Ihre Arbeitsschwerpunkte sind: Familiengründung, Realisierung von Kinderwünschen, intergenerationale Transfers sowie Geflüchtete.

Bernhard Rengs ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Demographie der Österreichischen Akademie der Wissenschaften und lehrt an der Technischen Universität Wien. Seine Forschungsgebiete sind Fluchtmigration und Integration sowie die Anwendung von agentenbasierten computergestützten sozioökonomischen Methoden auf umweltökonomische und demografische Fragestellungen.

angemessen berücksichtigt und eine rechtzeitige Grundversorgung gewährleistet wird (vgl. Trummer/Krasnik 2017; Trummer et al. 2018).

Auf Basis neuer Primärdaten aus dem Refugee Health and Integration Survey (ReHIS) analysiert der vorliegende Beitrag die Prävalenz von Angststörungen und Depressionen unter Geflüchteten in Österreich und diskutiert Barrieren des Zugangs zu psychotherapeutischen und psychiatrischen Behandlungsangeboten. Umfragedaten dieser Art sind besonders relevant, da die spezifischen Gesundheitsbedürfnisse von geflüchteten Menschen noch immer unzureichend verstanden und in der Folge nur selten angemessen berücksichtigt werden. Dies führt zu Ungleichheiten im Gesundheitssystem, behindert die vollwertige Inklusion von Geflüchteten in die Gesellschaft und kann erhebliche Kosten für die Sekundar- und Tertiärversorgung verursachen.

2. Forschungsstand

Erfahrungen mit gewalttätigen Konflikten, Folter, Krieg und Verfolgung sind vielfältig und bergen Risikofaktoren für psychische Belastungen in allen Phasen der Flucht, die sich in Kontext und Intensität erheblich unterscheiden. Stressfaktoren vor der Migration, die häufig in Ländern auftreten, in denen Krieg, Konflikte und/oder ein totalitäres Regime herrschen, umfassen Gewalt- und Foltererfahrungen, Inhaftierung und Körperverletzung sowie den Verlust von (nahen) Familienmitgliedern (vgl. Ertl et al. 2011; Hensel-Dittmann et al. 2011; Rieder/Elbert 2013). Geschlechtsspezifische Gewalt, einschließlich, aber nicht beschränkt auf Vergewaltigung und sexuelle Übergriffe, spielt eine wichtige Rolle in Konfliktsituationen und wurde mit der Entwicklung von psychischen und somatischen Störungen weiblicher Flüchtlinge in Verbindung gebracht (vgl. Paras et al. 2009). Langjährige Erfahrungen mit Unterernährung, ökonomische Entbehrungen, Mangel an grundlegenden Ressourcen, Verlust von Eigentum, extreme Angst sowie erzwungene Gewaltanwendung an anderen oder das Miterleben von Folter erhöhen die geistige und emotionale Vulnerabilität von Flüchtlingen (vgl. Abbott 2016; Priebe/Giacco/El-Nagib 2016). Sie werden jedoch selten als tatsächliche Stressfaktoren für Flüchtlinge angeführt, sobald sie in einem sicheren Aufnahmeland sind.

Während der Flucht, deren Dauer erheblich variieren und lange Zeiträume in Transitländern umfassen kann, sind Flüchtlinge häufig von Familienmitgliedern getrennt, werden beraubt oder angegriffen und müssen extremen Umweltbedingungen standhalten, was zu ständigem Stress und hohem Adrenalinpiegel führen kann (vgl. Bustamante et al. 2018). Darüber hinaus können wiederholt negative Erfahrungen mit anderen MigrantInnen und Schmugglern zu einem Vertrauensverlust in Mitmenschen (vgl. Janoff-Bulman 2010) und somit zu einer Störung des Angstpuffers führen (vgl. Edmondson et al. 2011), was sich erheblich auf spätere Therapiebemühungen auswirken kann. Misstrauen gegenüber offiziellen Institutionen und humanitären Organisationen ist nicht selten die Folge. Nach erfolgter Migration sind die Stressfaktoren im Aufnahmeland vielfältig: Fehlen sozialer Netzwerke und Gefühl der Isolation (vgl. Chen et al. 2017), ständige Sorge, wie

es Familienmitgliedern im Heimatland geht (vgl. Nickerson et al. 2010), Änderung der familiären Rollen und damit verbundener Statusverlust, insbesondere für männliche Flüchtlinge (vgl. Sulaiman-Hill/Thompson 2012), Stigmatisierung und Ablehnung durch die Mehrheitsgesellschaft, einschließlich Diskriminierungs- und Unterdrückungserfahrungen (vgl. Jasinskaja-Lahti/Liebkind/Solheim 2009), Unsicherheit oder mangelnder Beschäftigung und sinnvoller Aktivität während des Asylantragsverfahrens (vgl. Warfa et al. 2012). Die meisten Aufnahmeländer beschränken den Arbeitsmarktzugang für Asylbewerbende, was nachweislich zu Demoralisierung und Gefühlen der Unzulänglichkeit führt, die die psychische Gesundheit von Flüchtlingen stark beeinträchtigen können.

In der Tat hat sich gezeigt, dass der Aufenthaltsstatus von Geflüchteten einen signifikanten Einfluss auf die Prävalenz von traumabedingten psychischen Störungen hat: Heeren et al. (2014) stellen fest, dass Asylsuchende häufiger an posttraumatischen Belastungsstörungen leiden als anerkannte Flüchtlinge. Die Depressionsrate unter Asylbewerbern war fast doppelt so hoch im Vergleich zu MigrantInnen mit dauerhafter Aufenthaltsgenehmigung (und damit Zugang zum Arbeitsmarkt, zu Sprachkursen und anderen Aktivitäten). Mangelnde Sicherheit und Angst vor Abschiebung, verbunden mit wirtschaftlicher Instabilität, suboptimaler Wohnungssituation und dem Schuldgefühl, im Gegensatz zu vielen anderen überlebt zu haben, sind die relevantesten Risikofaktoren für psychische Erkrankungen, die durch ein langwieriges Asylverfahren noch verstärkt werden können (vgl. Laban et al. 2005).

Angesichts der Risikofaktoren, denen Flüchtlinge vor, während und nach der Flucht ausgesetzt sind, würde man hohe Prävalenzraten für psychische Störungen erwarten, insbesondere wenn die Flüchtlingspopulationen mit der Aufnahmebevölkerung verglichen werden. Bei der posttraumatischen Belastungsstörung (PTBS) ist dies der Fall (vgl. Priebe et al. 2016). Systematische Analysen zur Prävalenz psychischer Erkrankungen unter Flüchtlingen zeigen jedoch eine erhebliche Variabilität in den Ergebnissen (vgl. Bogic/Njoku/Priebe 2015; Fazel/Wheeler/Danesh 2005; Priebe/Giacco/El-Nagib 2016), insbesondere wenn die häufigsten spezifischen Erkrankungen (Depression, allgemeine Angststörung und PTBS) untersucht werden. Die Hauptgründe für die unterschiedlichen Forschungsergebnisse scheinen nicht nur darin zu liegen, dass die Flüchtlingspopulationen und ihre psychischen Belastungen zwischen den verschiedenen Herkunftsländern variieren. Vielmehr sind diese auch durch unterschiedliche rechtliche Bestimmungen und Aufnahmebedingungen in den verschiedenen Gastländern bedingt. Signifikanter scheinen die Unterschiede aufgrund der Stichprobenauswahl und der methodischen Ansätze, was zu starken Schwankungen der Prävalenzraten führen kann. Studien mit einer repräsentativen Stichprobenziehung führten zu niedrigeren Prävalenzraten als jene Analysen, welchen ein sogenanntes Convenience Sampling zugrunde lag. Dieses wird typischerweise in Flüchtlingslagern, Gesundheitseinrichtungen oder Erstaufnahmezentren angewandt und führt deswegen häufig zu Überschätzungen.

Im Falle der PTBS liegt der geschätzte Mittelwert der Prävalenz für die gesamte Flüchtlingsbevölkerung in Europa bei 9 Prozent, also weit über den 1 Prozent bis 3 Prozent der Aufnahmebevölkerung (vgl. Priebe/Giacco/El-Nagib 2016). Bei Depressionen und allgemeiner Angststörung variieren die Ergebnisse jedoch stärker. Während Priebe et al. (2016) keine systematischen Unterschiede zwischen der Flüchtlingspopulation und der Gesamtbevölkerung des Aufnahmelandes finden, zeigen Turrini et al. (2017) in ihrer Metaanalyse, dass Prävalenzraten für Depressionen und Angststörungen ähnlich hoch sind wie PTBS-Raten. Gründe für geringe Unterschiede zwischen Flüchtlingen und Mehrheitsgesellschaft in der Prävalenz von Depressionen und bei allgemeinen Angststörungen können vielfältig sein. Flüchtlinge und Menschen mit psychischen Belastungen sind aufgrund von Problemen wie Zugänglichkeit, Mobilität, Vertrauen und Angst vor der Stigmatisierung durch Gesundheitsprobleme viel schwieriger repräsentativ zu befragen (vgl. Enticott et al. 2017). Während das bereits genannte Convenience Sampling zur Überschätzung der Prävalenzrate psychischer Probleme führen kann, tendieren Studien mit bevölkerungsbezogenen Stichproben dazu, die Prävalenz von Störungen zu unterschätzen. Das deckt sich mit Bogic et al. (2015), deren Analyse höhere Prävalenzraten der Flüchtlingsbevölkerung im Vergleich zur Aufnahmebevölkerung nicht nur für PTBS, sondern auch für Depressionen und Angststörungen zeigt. Darüber hinaus spielen kulturelle Unterschiede bei der subjektiven Wahrnehmung von und Auskunft über persönlichen psychischen Stress für die Unterschiede zwischen Flüchtlingen und Mehrheitsbevölkerung eine Rolle (vgl. Kohrt et al. 2014). Diese können auch eine wichtige Zugangsbarriere für Therapie darstellen. Somatisierungssymptome (medizinisch ungeklärte körperliche Symptome) treten bei Flüchtlingen häufiger auf als bei einheimischen Bevölkerungsgruppen. Die Komorbidität somatischer Symptome ist besonders hoch bei PTBS (vgl. Liedl/Knaevelsrud 2008), aber auch bei anderen psychischen Störungen (vgl. Lolk et al. 2016; Priebe/Giacco/El-Nagib 2016). Zu den vorherrschenden Somatisierungssymptomen zählen insbesondere Rückenschmerzen, Herz- und Muskelschmerzen sowie generelle körperliche Schwäche (vgl. Morina et al. 2017).

Obwohl nach wie vor nicht ausreichend repräsentative Daten zu den psychischen Beeinträchtigungen von Flüchtlingen des Fluchtherbsts 2015 und der Folgejahre vorliegen, kann davon ausgegangen werden, dass diese Bevölkerungsgruppe hohe Prävalenzraten aufweist. Generell zeigt sich unter Flüchtlingen aus Ländern mit dokumentierten Menschenrechtsverletzungen eine höhere Rate von psychischen Problemen (vgl. Lindert et al. 2018). Für Deutschland war die Prävalenz psychischer Belastungen von Flüchtlingen signifikant höher als in der Aufnahmebevölkerung (vgl. Frank et al. 2017). In Studien, die auf Stichproben der Gesamtbevölkerung basieren, schwanken Schätzungen zur Prävalenz von PTBS zwischen 16,4 Prozent und 54,9 Prozent (vgl. Bozorgmehr et al. 2016).

Psychische Resilienz, das heißt die Fähigkeit, sich an psychische Leiden und (potenziell) traumatische Ereignisse anzupassen und damit umzugehen (vgl. Bonanno 2004; McLaughlin et al. 2009; Yehuda 2004), hilft Flüchtlingen nicht nur, jene psychischen

Probleme zu überwinden, die im Kontext von Krieg, Flucht und Verfolgung ausgelöst wurden, sondern trägt auch zur Bewältigung mannigfaltiger Stressfaktoren nach der Migration bei. Die psychologische Belastbarkeit von Flüchtlingen wird durch äußere Bedingungen (insbesondere die verfügbare soziale Unterstützung), aber auch durch individuelle Faktoren (z. B. Bildung, persönlicher Glaube) gestärkt (vgl. Siriwardhana et al. 2014). Die bestehende psychische Resilienz kann aber gerade bei längeren Asyl-antragsprozessen negativ beeinflusst werden (vgl. Norredam/Mygind/Krasnik 2005). Kulturelle Barrieren wie eine stärkere Stigmatisierung psychischer Erkrankungen und eine kulturell und/oder religiös bedingte Interpretation von Symptomen (vgl. Bermejo/Hölzel/Schneider 2017) können diesen Effekt verstärken, insbesondere hinsichtlich des Zugangs zu psychiatrischen Diensten oder Psychotherapie. Gerade Flüchtlinge aus dem Nahen Osten und Afrika tendieren dazu, psychische Symptome als vorrangig körperliche Symptome wahrzunehmen, welche in weiterer Folge häufig (falsch) von HausärztInnen als somatische Störungen diagnostiziert werden (vgl. Elbert et al. 2017). Infolgedessen wird psychotherapeutische und/oder psychiatrische Behandlung erst gar nicht in Betracht gezogen.

3. Material und Methoden²

Die nachfolgenden Analysen basieren auf Daten aus dem Austrian Health Interview Survey (ATHIS) und dem Refugee Health and Integration Survey (ReHIS). ATHIS ist eine bundesweite Querschnittserhebung zur körperlichen und psychischen Gesundheit, dem Bedarf an Pflege und/oder Unterstützung und weiteren Gesundheitsfaktoren wie Alkoholkonsum oder körperlicher Aktivität. Die Erhebung ist als repräsentative Studie der österreichischen Wohnbevölkerung über dem Alter von 15 Jahren konzipiert und ermöglicht somit in der Zusammenschau mit ReHIS einen Vergleich zwischen Geflüchteten und der Bevölkerung im Aufnahmeland.

ReHIS gliedert sich als Zwischenerhebung in die Längsschnittuntersuchung FIMAS+INTEGRATION zu Bildungslevels, beruflichen Qualifikationen und Arbeitsmarkt-beteiligung von syrischen, irakischen und afghanischen Geflüchteten in Österreich ein. FIMAS+INTEGRATION wurde zwischen Dezember 2017 und April 2018, mit einem Stichprobenumfang von mehr als 1.600 Befragten, durchgeführt. Sie knüpft an die vorangegangene FIMAS-Studie an, die auf Face-to-Face-Interviews („paper and pencil interview“, PAPI) basierte. Für FIMAS+INTEGRATION wurde versucht, jene Befragten, die ihr Einverständnis dazu gegeben hatten, erneut zu kontaktieren. Interviews wurden entweder als computergestützte Webinterviews („computer-assisted web interviews“, CAWI) oder als Telefoninterviews („computer-assisted telephone interviews“, CATI) durchgeführt. Zusätzlich wurde die Stichprobe um Refreshers ergänzt, die noch nicht an vorherge-

² Die folgenden Ausführungen sind eine stark gekürzte Version aus Kohlenberger et. al. (2019b). Für Details zu Datenerhebungen, Feldphase und Fragebogen verweisen wir auf ebendiesen.

gangenen Wellen der Erhebung teilgenommen hatten und in lokalen Arbeitsämtern, Ausbildungszentren und NGO-Räumlichkeiten rekrutiert wurden. Um an FIMAS+ teilzunehmen, mussten Befragte im arbeitsfähigen Alter sein (15 bis 60 Jahre). Für ReHIS wurden aufgrund des sensiblen Themas der Erhebung Befragte unter 18 Jahren ausgeschlossen (vgl. Kohlenberger et al. 2019b).

In diesem Beitrag werden deskriptive Ergebnisse zu Depressionen und Angststörungen von Geflüchteten zusammengestellt und mit der österreichischen Gesamtbevölkerung verglichen. Um die Prävalenz von Depression und Angstzuständen zu erheben, wurde das SF-36 Short Form Survey Instrument on Physical and Mental Health sowie das GAD-7 Short Screening Questionnaire for Generalized Anxiety Disorder verwendet. Zusätzlich wurde eine weitere Frage zur Häufigkeit von Alpträumen eingebaut, ein Indikator für unverarbeiteten Stress. Die Analyse geht außerdem auf den Zugang zum Gesundheitssystem ein, da im Rahmen der Studie auch die Inanspruchnahme von psychologischen und psychotherapeutischen Angeboten sowie von (Fach-)ÄrztInnen, Krankenhäusern und therapeutischen Leistungen erhoben wurde.

Nach dem Einleitungssatz „Wie oft fühlten Sie sich im Verlauf der letzten zwei Wochen durch folgende Beschwerden beeinträchtigt?“ stellten die InterviewerInnen folgende Fragen zu psychischem Stress und daraus resultierenden Symptomen. Sie waren Basis der vorliegenden Analyse der Prävalenz von Depressionen und Angststörungen:

- Q1 Ich habe wenig Interesse oder Freude an meinen Tätigkeiten.
- Q2 Ich fühle mich niedergeschlagen, schwermütig oder hoffnungslos.
- Q3 Ich habe Schwierigkeiten ein- oder durchzuschlafen oder habe übermäßigen Schlaf.
- Q4 Ich fühle mich müde oder habe das Gefühl, wenig Energie zu haben.
- Q5 Ich habe verminderten Appetit oder stark gesteigerten Appetit.
- Q6 Ich habe eine schlechte Meinung von mir selbst, das Gefühl versagt zu haben oder die Familie enttäuscht zu haben.
- Q7 Ich habe Schwierigkeiten mich auf etwas zu konzentrieren, z. B. beim Zeitung- oder im Internet Lesen oder beim Fernsehen.
- Q8 Ich bin bei Bewegungen oder beim Sprechen so stark verlangsamt, dass es anderen aufgefallen ist; oder: Ich bin so rastlos, dass ich einen ungewöhnlich starken Bewegungsdrang hatte.
- Q9 Ich fühle mich nervös, ängstlich oder angespannt.
- Q10 Ich kann meine Sorgen nicht stoppen oder kontrollieren.
- Q11 Ich habe übermäßige Sorgen bezüglich verschiedener Angelegenheiten.
- Q12 Ich habe Schwierigkeiten zu entspannen.
- Q13 Ich fühle mich rastlos, so dass Stillsitzen schwer fällt.
- Q14 Ich bin schnell verärgert oder gereizt.
- Q15 Ich habe ein Gefühl der Angst, so als würde etwas Schlimmes passieren.
- Q16 Ich habe Alpträume.

Mögliche Antwortkategorien für die Fragen Q1–Q15 waren: (1) Nie, (2) an manchen Tagen, (3) an mehr als der Hälfte der Tage, (4) beinahe jeden Tag, (5) weiß nicht, (6) keine Angabe. Die Antworten für Q16 waren entsprechend: (1) Nie, (2) in manchen Nächten, (3) in mehr als der Hälfte der Nächte, (4) beinahe jede Nacht, (5) weiß nicht, (6) keine Angabe.

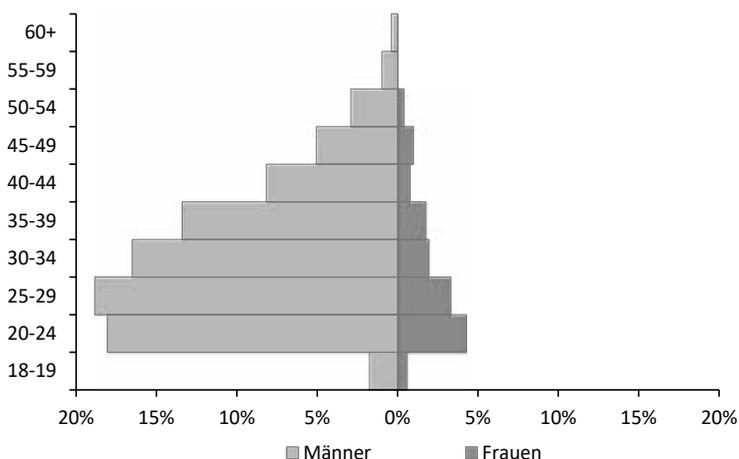
4. Ergebnisse

Die ReHIS-Stichprobe umfasst 515 Personen zwischen 18 und 61 Jahren. Die Hälfte der Befragten waren syrische Staatsbürger (54 Prozent), IrakerInnen und AfghanInnen waren weniger stark vertreten (23 Prozent bzw. 16 Prozent). 7 Prozent gaben eine andere Staatsangehörigkeit an. Die Geschlechterverteilung war ungleichmäßig (73 weibliche, 447 männliche Teilnehmende) und entspricht somit nicht der Geschlechterverteilung der Asylberechtigten in Österreich. Der Gender-Bias kann dadurch erklärt werden, dass die Rekrutierung von Befragten über Arbeitsämterdatenbanken und Asylzentren zu einem Oversampling männlicher Teilnehmer aufgrund kultureller Faktoren tendiert und dass darüber hinaus die eingesetzten Kontaktmöglichkeiten (i. e. Handys) oft vom Ehemann und der Ehefrau im gemeinsamen Haushalt benützt werden.

Tabelle 1: ReHIS Gesamtstichprobe nach Geschlecht und Nationalitäten

	Männlich	Weiblich	Gesamt	Gesamt (in %)
Syrien	250	28	278	54
Afghanistan	96	24	120	23
Irak	70	13	83	16
Andere	27	4	34	7
Gesamt	443	72	515	100

Abbildung 1: ReHIS Gesamtstichprobe nach Alter und Geschlecht



Quelle: ReHIS.

Die Mehrzahl war zwischen 20 und 39 Jahre alt (78 Prozent), zwei von zehn waren 40–59 Jahre, nur ein geringer Anteil war unter 20 (2 Prozent) und weniger als 1 Prozent war 60+ (konkret waren 2 Personen im Alter von 60 bzw. 61 Jahren) (vgl. Abbildung 1). Das Durchschnittsalter der Befragten betrug 32 Jahre, wobei Frauen im Durchschnitt jünger waren als Männer (30 Jahre versus 32 Jahre). Die befragten AfghanInnen waren durchwegs jünger als IrakerInnen oder SyrerInnen (mit Mittelwerten von 27 Jahren, 35 Jahren bzw. 33 Jahren).

4.1. Angststörungen und Depressionen

Mittels sechzehn verschiedener Fragen wurde spezifisch das Vorliegen von Depressions- und Angstsymptomen untersucht. Informationen zu konkreten traumatischen Ereignissen vor und während der Flucht, darunter Gewalterfahrungen und körperliche Entbehrungen, wurden aus forschungsethischen Gründen nicht erhoben.

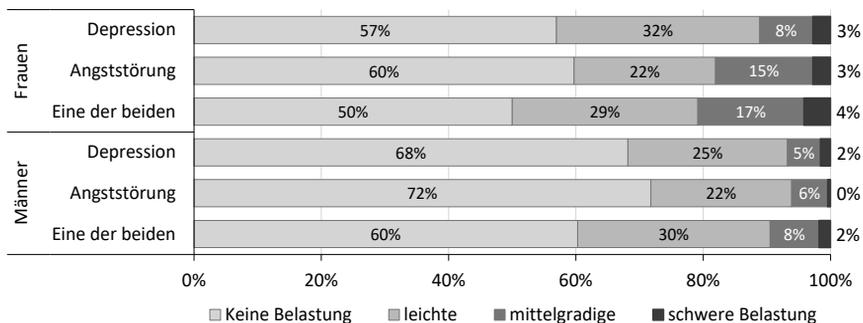
In ReHIS zeigte sich bei 3 Prozent der befragten Frauen eine schwere depressive Symptomatik, bei weiteren 8 Prozent eine mittelgradige und bei 32 Prozent eine leichte Belastung (vgl. Abbildung 2).³ Zumindest bei mittelgradigen und schweren Depressionen wird für gewöhnlich eine Psychotherapie empfohlen, insbesondere bei schwereren Störungen in Kombination mit Pharmakotherapie. Bei Männern ist die Häufigkeit von Depression geringer: 2 Prozent sind schwer, 5 Prozent mittelgradig und 25 Prozent leicht belastet.

Die Häufigkeit von mittelgradigen und schweren Angststörungen ist bei Frauen im Vergleich zu Depressionen höher (18 Prozent gegenüber 11 Prozent). Bei Männern kommen beide psychische Belastungen etwa gleich oft vor (6 Prozent bzw. 7 Prozent). Zumindest eine der beiden Störungen in mittelgradiger oder schwerer Ausprägung haben 21 Prozent der Frauen und 10 Prozent der Männer.

Eine Unterscheidung nach Herkunftsland zeigt, dass Geflüchtete afghanischer Herkunft in ReHIS häufiger von stärkeren psychischen Belastungen betroffen waren als jene aus dem Irak und Syrien. Zusätzlich gaben drei von zehn an, in den letzten zwei Wochen in manchen Nächten Alpträume gehabt zu haben, ein häufiges Symptom von un verarbeitetem Stress. 5 Prozent der Befragten erlebten Alpträume sogar in mehr als der Hälfte der Nächte.

³ Von schwerer Belastung wird nach dem „Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders“ (DSM IV) generell gesprochen, wenn zumindest ernste Symptome, wie z. B. Suizidgedanken oder schwere Zwangsrituale, vorliegen oder soziale und berufliche Funktionen stark eingeschränkt sind, wie z. B. keine Freunde, Unfähigkeit, eine Arbeitsstelle zu behalten. Von mittelgradiger Belastung wird nach dem DSM IV generell gesprochen, wenn mäßige Symptome, wie z. B. Affektverflachung oder gelegentliche Panikattacken, vorliegen oder mäßige Schwierigkeiten im sozialen und beruflichen Bereich vorhanden sind, wie z. B. wenige Freunde, Konflikte mit Arbeitskollegen oder Bezugspersonen. Bei Vorhandensein von Symptomen, die jedoch eine geringere Ausprägung haben, spricht man von leichter Belastung (vgl. American Psychiatric Association 2000).

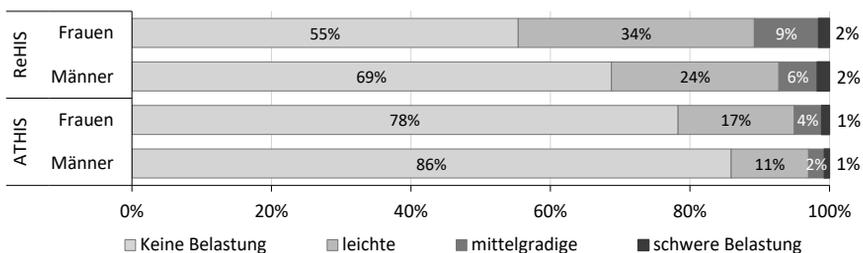
Abbildung 2: Depressive Symptomatik (PHQ8 Skala) und Angststörung (GAD7 Skala), Altersgruppe 18–60 Jahre



Quelle: ReHIS.

Bei depressiver Symptomatik ist ein Vergleich mit der österreichischen Wohnbevölkerung möglich, da in ReHIS zu diesem Thema derselbe Fragenkatalog wie in ATHIS 2014 eingesetzt wurde. In der Altersgruppe der 15- bis 44-Jährigen⁴ waren in Österreich 3 Prozent der Männer und 5 Prozent der Frauen mittelgradig oder schwer depressiv belastet (vgl. Abbildung 3). Die in ReHIS befragten Geflüchteten der Altersgruppe 18–44 Jahre weisen eine doppelt so hohe Häufigkeit schwerer und mittelgradiger Symptomatik auf (8 Prozent der Männer und 11 Prozent der Frauen).

Abbildung 3: Depressive Symptomatik (PHQ8 Skala), Vergleich ATHIS und ReHIS, Altersgruppe 15–44 Jahre (ATHIS) bzw. 18–44 (ReHIS)

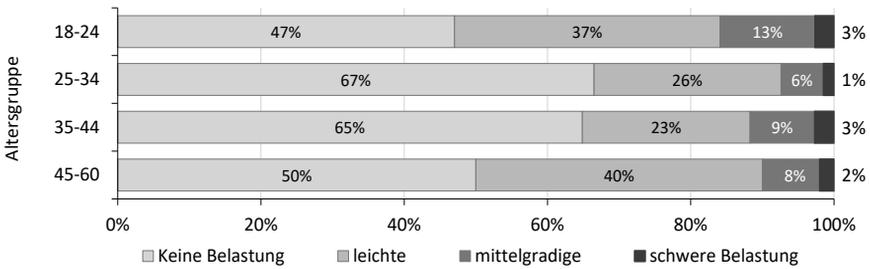


Quelle: ReHIS, ATHIS 2014.

⁴ Da in der Publikation des ATHIS 2014 das Alter nicht in Einzeljahren, sondern in 15-Jahres-Altersgruppen codiert ist, erfolgte für ATHIS die Auswertung in diesem Abschnitt für die Gruppe der 15- bis 44-Jährigen.

Geflüchtete im Jugendalter (bis 24 Jahre) zeigen sich in beiden Skalen (Angst und Depression) stärker belastet als Erwachsene (vgl. Abbildung 4). Ähnlich wie in der österreichischen Wohnbevölkerung steigt aber auch bei ReHIS der Grad der psychischen Belastung bei Personen über 45 Jahren wieder an.

Abbildung 4: Belastung durch depressive oder Angstsymptome nach Altersgruppen



Quelle: ReHIS.

Insgesamt zeigt sich somit eine relativ hohe Belastung der befragten Geflüchteten durch psychische Störungen. Jedoch ist anzunehmen, dass ReHIS die Häufigkeit der Belastungen unterschätzt, da besonders kranke und gesundheitlich beeinträchtigte Personen in Befragungen generell schwieriger zu erfassen sind. Die Ergebnisse von ReHIS weisen auch auf den hohen Bedarf an therapeutischen Angeboten hin.

4.2. Zugang zum Gesundheitssystem

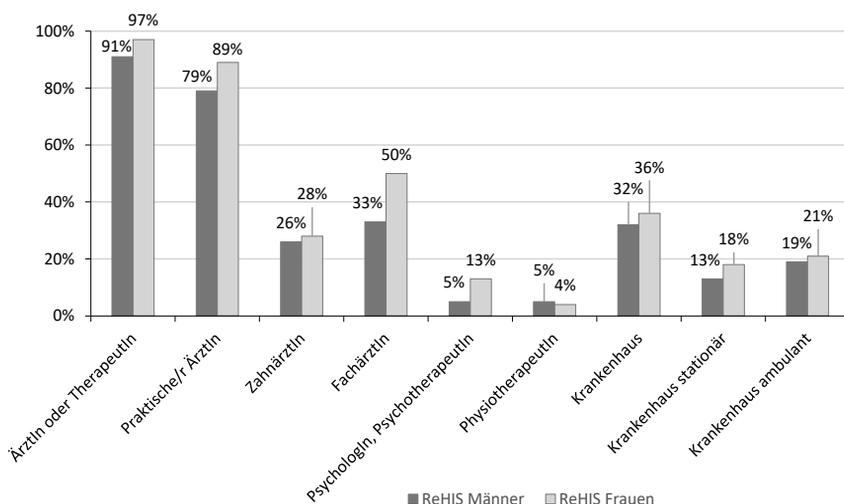
Nach den Ergebnissen zu Angststörungen und Depressionen wird auf die Inanspruchnahme von ärztlichen und therapeutischen Leistungen von Geflüchteten eingegangen, wobei auch hier wieder ein Vergleich mit der österreichischen Gesamtbevölkerung erfolgt. Weibliche Geflüchtete nehmen die Dienste von PsychologInnen öfter in Anspruch als männliche Geflüchtete der gleichen Altersgruppe (13 Prozent gegenüber 5 Prozent, vgl. Abbildung 5). Diese Geschlechterdifferenz korreliert mit der stärkeren Belastung von geflüchteten Frauen durch Angststörungen und Depressionen. Ein Vergleich der 20- bis 59-Jährigen in ReHIS und ATHIS zeigt, dass geschlechtsspezifische Unterschiede in ähnlicher Form auch unter ATHIS-Befragten der österreichischen Wohnbevölkerung zu beobachten sind (10 Prozent der Frauen und 6 Prozent der Männer, vgl. Abbildung 6). Im direkten Vergleich der beiden Populationen zeigt sich, dass psychotherapeutische Leistungen, PsychiaterInnen und PsychologInnen in etwa gleich oft von Geflüchteten und der österreichischen Wohnbevölkerung in Anspruch genommen werden. Berücksichtigt man jedoch, dass Geflüchtete eher in städtischen Gebieten wohnhaft sind und zwischen 2014 (Zeitpunkt der ATHIS-Erhebung) und 2018 (Zeitpunkt der ReHIS-Erhebung) eine Zunahme der Versorgung stattgefunden hat, nimmt die österreichische Vergleichsgrup-

pe psychotherapeutische Leistungen höchstwahrscheinlich öfter in Anspruch. ReHIS zeigt jedoch auf, dass der Bedarf an Psychotherapie bei der Gruppe der Geflüchteten ungleich größer ist.

Für den generellen Zugang zum österreichischen Gesundheitswesen gilt, dass unter den befragten Geflüchteten neun von zehn Männern und fast alle Frauen angaben, in den vergangenen 12 Monaten ÄrztInnen oder TherapeutInnen aufgesucht zu haben (vgl. Abbildung 5).

Sowohl bei ReHIS als auch bei ATHIS gaben Frauen öfter an, in den letzten 12 Monaten Gesundheitsdienstleistungen in Anspruch genommen zu haben (vgl. Abbildung 6). Unter Geflüchteten sind die Geschlechterunterschiede besonders auffallend, vor allem was die Inanspruchnahme von FachärztInnen betrifft (Frauen: 50 Prozent, Männer: 33 Prozent; vgl. Abbildung 5), was unter Umständen auf Gynäkologenbesuche zurückzuführen ist. Weibliche Geflüchtete vermeldeten auch öfter psychologische, psychotherapeutische oder psychiatrische Konsultationen als Männer (13 Prozent der Frauen versus 5 Prozent der Männer).

Abbildung 5: Inanspruchnahme einer ärztlichen und/oder therapeutischen Leistung in den letzten 12 Monaten, nach Geschlecht

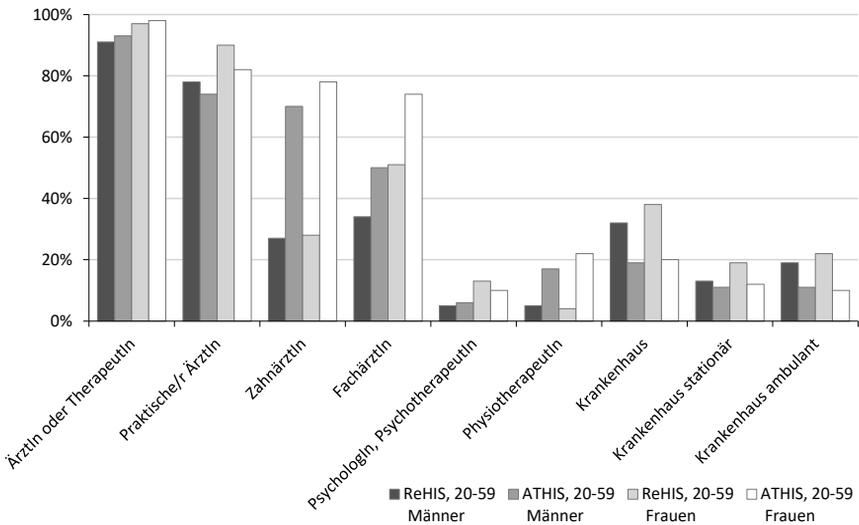


Quelle: ReHIS.

Geflüchtete besuchen weitaus seltener zahnärztliche Praxen als die durchschnittliche österreichische Bevölkerung (vgl. Abbildung 6, 27–28 Prozent gegenüber 70–78 Prozent). Im Allgemeinen wurden auch FachärztInnen von einem geringeren Anteil der Geflüchteten aufgesucht (Männer: 34 Prozent, Frauen 51 Prozent) als der ÖsterreicherInnen.

nen (Männer: 50 Prozent, Frauen 74 Prozent). PhysiotherapeutInnen wurden selten von Geflüchteten, aber beträchtlich öfter von ÖsterreicherInnen konsultiert (4–5 Prozent gegenüber 17–22 Prozent). Etwa ein Drittel der ReHIS-Befragten berichtete von mindestens einem Krankenhausaufenthalt in den letzten 12 Monaten, wobei ambulante Behandlungen häufiger waren (ca. 20 Prozent) als stationäre (13 Prozent). In ähnlicher Weise zeigt die ATHIS-Befragung, dass Menschen aus EU-Drittstaaten eher dazu neigen, Krankenhausambulanzen für Behandlungen aufzusuchen als in Österreich Geborene (13 Prozent versus 10 Prozent). Die vermehrten stationären Krankenhausaufenthalte von Geflüchteten könnten auch damit zusammenhängen, dass diese häufiger Ambulanzen aufsuchen und somit auch eher über Nacht im Krankenhaus aufgenommen werden können. Unter geflüchteten Frauen könnte die erhöhte Geburtenrate nach der Migration (vgl. Liebig/Tronstad 2018) ebenfalls zum vergleichsweise hohen Anteil von stationären Aufenthalten (22 Prozent) beitragen.

Abbildung 6: Inanspruchnahme einer ärztlichen und/oder therapeutischen Leistung in den letzten 12 Monaten, Vergleich ATHIS und ReHIS



Quelle: ReHIS, ATHIS 2014.

5. Diskussion und Schlussfolgerungen

Die Resultate aus der ReHIS-Erhebung legen nahe, dass der Bedarf an Psychotherapie bei der Gruppe der Geflüchteten ungleich höher ist als unter der einheimischen Bevölkerung. Die Häufigkeit mittelgradiger und schwerer Angststörungen und Depressionen ist etwa doppelt so hoch. Insbesondere Jugendliche und junge Erwachsene im Alter von 18–24 Jahren sind hoch belastet. Aufgrund der Erhebungsmodalitäten, des schwierigen

Zielgruppenzugangs und der schlussendlichen Zusammensetzung der Stichprobe (siehe oben) ist außerdem anzunehmen, dass insbesondere die vulnerabelsten Mitglieder der Zielgruppe nicht oder nur unzureichend erfasst werden konnten. Insofern kann davon ausgegangen werden, dass ReHIS – ähnlich wie die Mehrheit der bevölkerungsbezogenen Befragungen (vgl. Bogic/Njoku/Priebe 2015) – die Prävalenz von Depressionen und Angststörungen unter den Geflüchteten des Herbsts 2015 unterschätzt. Hier spielen Zugänglichkeit, Mobilität, Vertrauen zwischen InterviewerIn und Befragten, aber auch kulturell bedingte Stigmatisierung von psychischen Belastungen eine Rolle (vgl. Enticott et al. 2017). Die tatsächliche Häufigkeit psychischer, insbesondere affektiver Belastungen unter Geflüchteten des Herbsts 2015 muss also in Anbetracht dieser Umstände noch höher eingeschätzt werden.

Trotz der deutlich erhöhten Häufigkeit mittelgradiger und schwerer affektiver Störungen im Vergleich zur einheimischen Bevölkerung zeigen die ReHIS-Ergebnisse, dass psychotherapeutische Leistungen von Geflüchteten nur etwa gleich oft in Anspruch genommen werden wie von ÖsterreicherInnen. Dies weist auf einen ungedeckten Bedarf an therapeutischen Angeboten hin. In diesem Zusammenhang sind auch weitere Ergebnisse aus der ReHIS-Erhebung zu nennen, welche deutlich aufzeigen, dass Barrieren im Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen vor allem auf mangelnde Erreichbarkeit und unzureichendes Angebot zurückzuführen sind, was lange Wartelisten oder Terminkonflikte zur Folge hat (vgl. Kohlenberger et al. 2019a). Zwei der fünf Zugangsbarrieren, welche Befragte im Rahmen der ReHIS-Erhebung am häufigsten nannten, nämlich zeitliche Verfügbarkeit und lange Wartelisten, scheinen sich vor allem auf den Zugang zu PsychotherapeutInnen zu beziehen, da AllgemeinmedizinerInnen und FachärztInnen in der Regel keine Wartelisten anwenden. Tatsächlich beträgt die durchschnittliche Wartezeit für Psychotherapie für Geflüchtete (mit einem/r fachkundigen DolmetscherIn vor Ort) in Österreich zwischen sechs und zwölf Monaten bei Erwachsenen. ReHIS bestätigt somit, dass lange Wartezeit eines der Haupthindernisse darstellt, warum Geflüchtete eine indizierte Behandlung (psychischer) Erkrankungen nicht in Anspruch nehmen. Wartezeiten sowie eine eingeschränkte Erreichbarkeit können außerdem dazu führen, dass Geflüchtete eher dazu neigen, bestehende gesundheitliche Probleme zu ignorieren bzw. abzuwarten und zu hoffen, dass sie sich von selbst bessern.

Die eingeschränkte Verfügbarkeit von freien Plätzen für laufende Behandlungen ist von besonderer Bedeutung bei ungedeckten psychischen Gesundheitsbedürfnissen, welche sich mit der Zeit verschlimmern können. Psychische Probleme können ein wesentliches Hemmnis für soziale, kulturelle und ökonomische Integration darstellen, wie eine Stellungnahme der Nationalen Akademie der Wissenschaften Leopoldina (2018) in Deutschland konstatiert. Das zeigt sich unter anderem durch „eine hohe Abbruchquote bei Sprachkursen oder auch die Tatsache, dass viele Flüchtlinge ihren Alltag nicht aktiv gestalten können“ (Nationale Akademie der Wissenschaften Leopoldina 2018, 8). Zudem muss festgehalten werden, dass psychische Beeinträchtigungen ein höheres

Risiko für dissoziales, (auto-)aggressives Verhalten darstellen können (vgl. Collier 2014). Für geflüchtete Kinder und Jugendliche besteht außerdem die Gefahr, Vernachlässigung und/oder Aggression durch ihre psychisch belasteten Eltern zu erfahren, in Form von Ungeduld, Unverständnis oder tatsächlicher Gewalt (vgl. Rieder/Elbert 2013; Saile et al. 2014). Dadurch können Zyklen von Gewalt hervorgerufen werden, die durch epigenetische Prozesse verstärkt werden (vgl. Elbert/Schauer 2014; Ullmann et al. 2018). In ReHIS zeigt sich deutlich, dass jugendliche Geflüchtete unter 25 stärker belastet sind als ältere Kohorten, jedoch mit zunehmendem Alter der Grad der psychischen Belastung wieder ansteigt. Geflüchtete über 45 Jahren zeigen eine ähnlich starke mittelgradige bis schwere Belastung wie junge Geflüchtete.

Beide Personengruppen gilt es gezielt in den Blick zu nehmen, ebenso wie Geflüchtete afghanischer Herkunft, die stärker von psychischen Belastungen betroffen waren als Personen aus dem Irak und Syrien. Hier dürften unter anderem die speziellen Fluchterfahrungen von AfghanInnen eine Rolle spielen. Während die Erfahrungen von Geflüchteten vor und während der Flucht aus forschungsethischen Gründen nicht erfasst wurden, auch um eine potenzielle Re-Traumatisierung zu verhindern, zeigt sich deutlich, dass die Fluchtgeschichten afghanischer Staatsangehöriger tendenziell länger, fragmentierter und komplexer sind als beispielsweise jene von SyrerInnen. Andauernde Aufenthalte in Transitländern unter harschen Bedingungen sind häufig: Von den ReHIS-Befragten mit afghanischer Staatsbürgerschaft gaben 20 Prozent an, nicht in Afghanistan geboren zu sein, was Erfahrungen von sozialer Exklusion, Diskriminierung und Rechtlosigkeit zur Folge gehabt haben kann. Aber auch lange Asylantragsdauer, damit einhergehende Inaktivität und die Tatsache, dass viele AfghanInnen in Österreich nur befristeten subsidiären Schutz statt volles Asyl erhalten, können zu höheren psychischen Belastungen beitragen.

Als weitere sensible Personengruppe ist jene der geflüchteten Frauen zu nennen. Doppelt so viele Frauen (21 Prozent) wie Männer (10 Prozent) zeigten mindestens eine der beiden Störungen (Depression oder Angststörung) in mittelgradiger oder schwerer Ausprägung. Dieses Ergebnis deckt sich mit dem Resultat, dass weibliche Geflüchtete dazu tendieren, ihre (körperliche) Gesundheit schlechter einzustufen – im Vergleich mit österreichischen Frauen und geflüchteten Männern: So erwähnten zwei von zehn männlichen, aber vier von zehn weiblichen Geflüchteten ungedeckte Gesundheitsbedürfnisse (vgl. Kohlenberger et al. 2019a). Einerseits bestätigen diese Ergebnisse die generelle Tendenz von Frauen, ihre eigene Gesundheit schlechter einzuschätzen als Männer, wie es auch in der österreichischen Wohnbevölkerung der Fall ist. Bei geflüchteten Frauen spielt aber auch die spezifische Altersstruktur eine Rolle, da sich viele der Befragten im gebärfähigen Alter befanden. Erste Studien zur Flüchtlingspopulation der vergangenen Jahre zeigen eine vergleichsweise hohe Geburtenrate nach Ankunft im Aufnahmeland (vgl. Liebig/Tronstadt 2018), woraus sich ein höherer gesundheitlicher Betreuungsbedarf ableiten lässt. Dementsprechend zeigt ReHIS, dass Frauen zu einem vergleichsweise

hohen Anteil von stationären Krankenaufenthalten sowie Facharztbesuchen Gebrauch machten. Im Bereich der psychischen Belastungen ist bei Frauen die Häufigkeit von mittelgradigen und schweren Angststörungen im Vergleich zu Depressionen höher, was unter anderem durch Verlusterfahrungen bedingt und verstärkt werden kann. Können Ängste nicht mehr eingedämmt werden, kann das die Anbahnung und Aufrechterhaltung zwischenmenschlicher Beziehungen beeinträchtigen, was beim Aufbau von Therapieangeboten sowie generellen Integrationsmaßnahmen durch ehrenamtliche Helfende mitbedacht werden sollte.

In Zusammenschau der vorliegenden Ergebnisse zur Prävalenz von Angststörungen und Depressionen unter Geflüchteten der rezenten Fluchtbewegung empfehlen wir dringend den Ausbau des (muttersprachlichen) Angebots an Psychotherapieplätzen in Kombination mit Psychoedukation von Geflüchteten, um Bewusstsein für psychosoziale Gesundheit zu schaffen und der Stigmatisierung psychischer Erkrankungen entgegenzuwirken. Die psychotherapeutische Behandlung von Menschen mit Flucht-, Kriegs- und/oder Foltererfahrung stellt sehr hohe Ansprüche an die sprachliche Kommunikation. Kulturelle Unterschiede, Wertvorstellungen und kulturspezifische Verarbeitungsmuster psychischer Belastungen können nicht nur die Diagnose, sondern auch die Therapie erschweren und zu hohen Abbruchquoten führen (vgl. Penka et al. 2012). Auch aus diesen Gründen sollte bei der Ausgestaltung psychotherapeutischer Dienste durch ein entsprechendes Angebot an muttersprachigen TherapeutInnen oder DolmetscherInnen auf die konkreten Bedürfnisse geflüchteter Menschen Rücksicht genommen werden. Außerdem empfehlen wir den Ausbau des niederschweligen psychosozialen Betreuungs- und Unterstützungsangebots im Rahmen bereits bestehender Integrationsangebote. Da sich Frauen, afghanische Staatsangehörige und jugendliche Geflüchtete in der ReHIS-Befragung besonders mental belastet zeigten, sollte bei der Ausweitung psychosozialer Angebote besonderes Augenmerk auf diese Zielgruppen gelegt werden, auch im Hinblick auf ihre späteren Bildungs- und Erwerbsbiografien.

Danksagung

Wir möchten uns bei Omar Abdo, Fahad Aldhamra, Yaseen Alkhalf, Saeid Eyvazi, Parastoo Fatemi, Niloufar Hakkak und Shiraz Shahoud für Übersetzungen und Unterstützung während der Feldphase bedanken. ReHIS kooperiert mit dem FIMAS+INTEGRATION Survey, der vom International Centre for Migration Policy Development (ICMPD, Roland Hosner und Veronika Bilger), dem Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche (wiiv) und der Karl-Franzens-Universität Graz (Renate Ortlieb) implementiert und vom Jubiläumsfonds der Österreichischen Nationalbank gefördert wurde.

Förderungen

Diese Studie wurde unterstützt von dem Österreichischen Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung, dem Österreichischen Bundesministerium für Arbeit,

Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz und dem Fonds Soziales Wien (FSW) sowie aus den Mitteln „Gemeinsame Gesundheitsziele aus dem Rahmen-Pharmavertrag, eine Kooperation von österreichischer Pharmawirtschaft und Sozialversicherung“ [Förderungsnummer: 99901007700].

Bibliografie

- Abbott, Alison 2016: ‚The mental-health crisis among migrants‘, *Nature News*, Jg. 538, Nr. 7624, 158.
- American Psychiatric Association 2000: *Diagnostic and statistical manual of mental disorders*. 4. Auflage, Washington.
- Bermejo, Isaac/Hölzel, Lars/Schneider, Frank 2017: ‚Transkulturelle Psychiatrie‘, in Frank Schneider (Hg.): *Facharztwissen Psychiatrie, Psychosomatik und Psychotherapie*, Berlin, 605–613.
- BMI 2016: *Asylstatistik 2015*, Wien.
- BMI 2017: *Asylstatistik 2016*, Wien.
- BMI 2018: *Asylstatistik 2017*, Wien.
- Bogic, Marija/Njoku, Anthony/Priebe, Stefan 2015: ‚Long-term mental health of war-refugees: A systematic literature review‘, *BMC International Health and Human Rights*, Jg. 15, Nr. 1, 29.
- Bonanno, George A 2004: ‚Loss, trauma, and human resilience: Have we underestimated the human capacity to thrive after extremely aversive events?‘, *American Psychologist*, Jg. 59, Nr. 1, 20–28.
- Bozorgmehr, Kayvan/Mohsenpour, Amir/Saure, Daniel/Stock, Christian/Loerbroks, Adrian/Joos, Stefanie/Schneider, Christine 2016: ‚Systematische Übersicht und „Mapping“ empirischer Studien des Gesundheitszustands und der medizinischen Versorgung von Flüchtlingen und Asylsuchenden in Deutschland (1990–2014)‘, *Bundesgesundheitsblatt-Gesundheitsforschung-Gesundheitsschutz*, Jg. 59, Nr. 5, 599–620.
- Bustamante, Lineth HU/Cerqueira, Raphael O/Leclerc, Emilie/Brietzke, Elisa 2018: ‚Stress, trauma, and posttraumatic stress disorder in migrants: A comprehensive review‘, *Brazilian Journal of Psychiatry*, Jg. 40, Nr. 2, 220–225.
- Chen, Wen/Hall, Brian J/Ling, Li/Renzaho, Andre MN 2017: ‚Pre-migration and post-migration factors associated with mental health in humanitarian migrants in Australia and the moderation effect of post-migration stressors: Findings from the first wave data of the BNLA cohort study‘, *The Lancet Psychiatry*, Jg. 4, Nr. 3, 218–229.
- Collier, Paul 2014: *Exodus: Warum wir Einwanderung neu regeln müssen*, München.
- CSDH 2008: *Closing the gap in a generation: Health equity through action on the social determinants of health*, Final Report of the Commission on Social Determinants of Health, World Health Organization, Geneva.
- Edmondson, Donald/Chaudoir, Stephenie R/Mills, Mary Alice/Park, Crystal L/Holub, Julie/Bartkowiak, Jennifer M 2011: ‚From shattered assumptions to weakened worldviews:

- Trauma symptoms signal anxiety buffer disruption', *Journal of Loss and Trauma*, Jg. 16, Nr. 4, 358–385.
- Elbert, Thomas/Schauer, Maggie 2014: ‚Wenn Gegenwart zur Illusion wird. Spuren belastender Lebenserfahrungen in Genom, Gehirn und Geist‘, in Onur Güntürkün/Jörg Hacker (Hg.): *Geist – Gehirn – Genom – Gesellschaft*, Stuttgart, 63–80.
- Elbert, Thomas/Wilker, Sarah/Schauer, Maggie/Neuner, Frank 2017: ‚Dissemination psychotherapeutischer Module für traumatisierte Geflüchtete. Erkenntnisse aus der Traumaarbeit in Krisen- und Kriegsregionen‘, *Der Nervenarzt*, Jg. 88, Nr. 1, 26–33.
- Enticott, Joanne C/Shawyer, Frances/Vasi, Shiva/Buck, Kimberly/Cheng, I-Hao/Russell, Grant/Kakuma, Ritsuko/Minas, Harry/Meadows, Graham 2017: ‚A systematic review of studies with a representative sample of refugees and asylum seekers living in the community for participation in mental health research‘, *BMC Medical Research Methodology*, Jg. 17, Nr. 1, 37.
- Ertl, Verena/Pfeiffer, Anett/Schauer, Elisabeth/Elbert, Thomas/Neuner, Frank 2011: ‚Community-implemented trauma therapy for former child soldiers in Northern Uganda: a randomized controlled trial‘, *Jama*, Jg. 306, Nr. 5, 503–512.
- Eurostat. (2016). *Your key to European statistics: Asylum and Managed Migration*. Abgerufen am 6. Februar 2018 unter <https://ec.europa.eu/eurostat/web/asylum-and-managed-migration/data/database>.
- Fazel, Mina/Wheeler, Jeremy/Danesh, John 2005: ‚Prevalence of serious mental disorder in 7000 refugees resettled in western countries: A systematic review‘, *The Lancet*, Jg. 365, Nr. 9467, 1309–1314.
- Frank, Laura/Yesil-Jürgens, Rahsan/Razum, Oliver/Bozorgmehr, Kayvan/Schenk, Liane/Gilsdorf, Andreas/Rommel, Alexander/Lampert, Thomas 2017: ‚Gesundheit und gesundheitliche Versorgung von Asylsuchenden und Flüchtlingen in Deutschland‘, *Journal of Health Monitoring*, Jg. 2, Nr. 1, 25–46.
- Heeren, Martina/Wittmann, Lutz/Ehlert, Ulrike/Schnyder, Ulrich/Maier, Thomas/Müller, Julia 2014: ‚Psychopathology and resident status – comparing asylum seekers, refugees, illegal migrants, labor migrants, and residents‘, *Comprehensive Psychiatry*, Jg. 55, Nr. 4, 818–825.
- Hensel-Dittmann, Dorothea/Schauer, Maggie/Ruf, Martina/Catani, Claudia/Odenwald, Michael/Elbert, Thomas/Neuner, Frank 2011: ‚Treatment of traumatized victims of war and torture: A randomized controlled comparison of narrative exposure therapy and stress inoculation training‘, *Psychotherapy and psychosomatics*, Jg. 80, Nr. 6, 345–352.
- Janoff-Bulman, Ronnie 2010: *Shattered assumptions: Towards a new psychology of trauma*, New York.
- Jasinskaja-Lahti, Inga/Liebkind, Karmela/Solheim, Erling 2009: ‚To identify or not to identify? National disidentification as an alternative reaction to perceived ethnic discrimination‘, *Applied Psychology*, Jg. 58, Nr. 1, 105–128.

- Kohlenberger, Judith/Buber-Ennser, Isabella /Rengs, Bernhard/Leitner, Sebastian/Landesmann, Michael 2019a: ‚Barriers to health care access and service utilization of refugees in Austria: Evidence from a cross-sectional survey‘, *Health Policy*, Jg. 123, Nr. 9, 833–839.
- Kohlenberger, Judith/Buber-Ennser, Isabella/Rengs, Bernhard/Leitner, Sebastian/Landesmann, Michael 2019b: ‚Gesundheitszugang von syrischen, irakischen und afghanischen Geflüchteten in Österreich: Ergebnisse aus dem Refugee Health and Integration Survey‘, in Mathias Czaika/Lydia Rössl/Friedrich Altenburg/Anna Faustmann/Thomas Pfeffer (Hg.): *Migration & Integration 7. Dialog zwischen Politik, Wissenschaft und Praxis*. Tagungsband Dialogforum Donau-Universität Krems, Bad Vöslau, 239–259.
- Kohrt, Brandon A/Rasmussen, Andrew/Kaiser, Bonnie N/Haroz, Emily E/Maharjan, Sujen M/Mutamba, Byamah B/De Jong, Joop TVM/Hinton, Devon E 2014: ‚Cultural concepts of distress and psychiatric disorders: literature review and research recommendations for global mental health epidemiology‘, *International Journal of Epidemiology*, Jg. 43, Nr. 2, 365–406.
- Laban, Cornelis J/Gernaat, Hajo B.P.E./Komproe, Ivan H/van der Tweel, Ingeborg/De Jong, Joop TVM 2005: ‚Postmigration living problems and common psychiatric disorders in Iraqi asylum seekers in the Netherlands‘, *The Journal of Nervous and Mental Disease*, Jg. 193, Nr. 12, 825–832.
- Liebig, Thomas/Tronstad, Kristian Rose 2018: ‚Dreifach benachteiligt? Ein erster Überblick über die Integration weiblicher Flüchtlinge‘, *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, Nr. 216.
- Liedl, Alexandra/Knaevelsrud, Christine 2008: ‚Chronic pain and PTSD: The Perpetual Avoidance Model and its treatment implications‘, *Torture*, Jg. 18, Nr. 2, 69–76.
- Lindert, Jutta/Wehrwein, Annette/Brähler, Elmar/Schäfer, Ingo 2018: ‚Anxiety, depression and posttraumatic stress disorder in refugees – a systematic review‘, *Psychotherapie, Psychosomatik, medizinische Psychologie*, Jg. 68, Nr. 1, 22–29.
- Lolk, Mette/Byberg, Stine/Carlsson, Jessica/Norredam, Marie 2016: ‚Somatic comorbidity among migrants with posttraumatic stress disorder and depression – a prospective cohort study‘, *BMC Psychiatry*, Jg. 16, Nr. 1, 447.
- McLaughlin, AnnaMaria Aguirre /Doane, Lisa Stines/Costiuc, Alice L/Feeny, Norah C 2009: ‚Stress and resilience‘, in Sana Loue/Martha Sajatovic (Hg.): *Determinants of minority mental health and wellness*, New York, 1–16.
- Morina, Naser/Kuenburg, Alexa/Schnyder, Ulrich/Bryant, Richard A/Nickerson, Angela/Schick, Matthis 2017: ‚The association of post-traumatic and postmigration stress with pain and other somatic symptoms: An explorative analysis in traumatized refugees and asylum seekers‘, *Pain Medicine*, Jg. 19, Nr. 1, 50–59.
- Nationale Akademie der Wissenschaften Leopoldina 2018: *Traumatisierte Flüchtlinge – schnelle Hilfe ist jetzt nötig*, Halle (Saale).

- Nickerson, A/Bryant, RA/Steel, Z/Silove, D/Brooks, R 2010: ‚The impact of fear for family on mental health in a resettled Iraqi refugee community‘, *Journal of Psychiatric Research*, Jg. 44, Nr. 4, 229–235.
- Norredam, Marie/Mygind, Anna/Krasnik, Allan 2005: ‚Access to health care for asylum seekers in the European Union – a comparative study of country policies‘, *The European Journal of Public Health*, Jg. 16, Nr. 3, 285–289.
- Paras, Molly L/Murad, Mohammad Hassan/Chen, Laura P/Goranson, Erin N/Sattler, Amelia L/Colbenson, Kristina M/Elamin, Mohamed B/Seime, Richard J/Prokop, Larry J/Zirakzadeh, Ali 2009: ‚Sexual abuse and lifetime diagnosis of somatic disorders: A systematic review and meta-analysis‘, *Jama*, Jg. 302, Nr. 5, 550–561.
- Penka, Simone/Schouler-Ocak, Meryam/Heinz, Andres/Kluge, Ulrike 2012: ‚Interkulturelle Aspekte der Interaktion und Kommunikation im psychiatrisch/psychotherapeutischen Behandlungssetting‘, *Bundesgesundheitsblatt – Gesundheitsforschung – Gesundheitsschutz*, Jg. 55, Nr. 9, 1168–1175.
- Priebe, Stefan/Giacco, Domenico/El-Nagib, Rawda 2016: *Public health aspects of mental health among migrants and refugees: A review of the evidence on mental health care for refugees, asylum seekers and irregular migrants in the WHO European Region*, Health Evidence Network Synthesis Report 47, Copenhagen.
- Rieder, Heide/Elbert, Thomas 2013: ‚The relationship between organized violence, family violence and mental health: findings from a community-based survey in Muhanga, Southern Rwanda‘, *European Journal of Psychotraumatology*, Jg. 4, Nr. 1, 21329.
- Saile, Regina/Ertl, Verena/Neuner, Frank/Catani, Claudia 2014: ‚Does war contribute to family violence against children? Findings from a two-generational multi-informant study in Northern Uganda‘, *Child Abuse & Neglect*, Jg. 38, Nr. 1, 135–146.
- Siriwardhana, Chesmal/Ali, Shirwa Sheik/Roberts, Bayard/Stewart, Robert 2014: ‚A systematic review of resilience and mental health outcomes of conflict-driven adult forced migrants‘, *Conflict and Health*, Jg. 8, Nr. 13.
- Sulaiman-Hill, Cheryl MR/Thompson, Sandra C 2012: ‚Afghan and Kurdish refugees, 8–20 years after resettlement, still experience psychological distress and challenges to well being‘, *Australian and New Zealand Journal of Public Health*, Jg. 36, Nr. 2, 126–134.
- Trummer, Ursula/Krasnik, Allan 2017: ‚Migrant health: The economic argument‘, *European Journal of Public Health*, Jg. 27, 590–591.
- Trummer, Ursula/Novak-Zezula, Sonja/Renner Anna-Theresa/Wilczewska, Ina 2018: ‚Cost savings through timely treatment for irregular migrants and European Union citizens without insurance‘, *European Journal of Public Health*, Jg. 28, Nr. 1.
- Turrini, Giulia/Purgato, Marianna/Ballete, Francesca/Nosè, Michela/Ostuzzi, Giovanni/Barbui, Corrado 2017: ‚Common mental disorders in asylum seekers and refugees: umbrella review of prevalence and intervention studies‘, *International Journal of Mental Health Systems*, Jg. 11, Nr. 1, 51.

- Ullmann, E./Bornstein, S. R./Lanzman, R. S./Kirschbaum, C./Sierau, S./Doehnert, M./Zimmermann, P./Kindler, H./Schauer, M./Ruf-Leuschner, M./Fegert, J. M./von Klitzing, K./Ziegenhain, U. 2018: ‚Countering posttraumatic LHPA activation in refugee mothers and their infants‘, *Molecular Psychiatry*, Jg. 23, Nr. 1, 2–5.
- Warfa, Nasir/Curtis, Sarah/Watters, Charles/Carswell, Ken/Ingleby, David/Bhui, Kamaldeep 2012: ‚Migration experiences, employment status and psychological distress among Somali immigrants: A mixed-method international study‘, *BMC Public Health*, Jg. 12, Nr. 749, 1–12.
- Yehuda, Rachel 2004: ‚Risk and resilience in posttraumatic stress disorder‘, *The Journal of clinical psychiatry*, Jg. 65, Suppl. 1, 29–36.

Kunst und Kultur als Mittel der gesellschaftlichen Teilhabe

Michael Parzer¹
**Von der Kunst nach der Flucht:
 Geflüchtete Kulturschaffende aus Syrien in Österreich**

1. Einleitung

Der Oud-Spieler Salah Ammo, die Fotografin Linda Zahra, der Maler Adel Dauood und die Regisseurin und Autorin Oula Kathib: Dies sind nur ein paar jener Menschen, die in den letzten Jahren aus Syrien geflüchtet und mittlerweile in Österreich als Kulturschaffende tätig sind. Bei ihrem Streben nach Anschluss an ihre früheren künstlerischen Karrieren geht es nicht nur um die materielle Existenzsicherung, sondern auch um das (Wieder-) Erlangen gesellschaftlicher Anerkennung. Diesem Prozess des „Wiederfußfassens“ widmet sich mein Beitrag. Anhand einer explorativen Forschung zu künstlerisch-kreativen Praktiken von aus Syrien stammenden Kulturschaffenden in den Sparten Musik, Theater, Tanz und bildende Kunst möchte ich zeigen, unter welchen ökonomischen, politischen und sozialen Rahmenbedingungen das Ankommen als Künstlerin oder Künstler stattfindet, und mit welchen Schwierigkeiten und Barrieren geflüchtete Kulturschaffende aus Syrien konfrontiert sind.

In den Fokus rückt damit eine Gruppe, die in der Forschung bislang nur wenig Berücksichtigung gefunden hat. Während zu „älteren“ MigrantInnengruppen in Österreich und ihren künstlerisch-kreativen Tätigkeiten eine Reihe von Studien vorliegen (vgl. Fuchs 2005, Hemetek/Bajrektarević/Sağlam 2006, Hemetek/Sağlam 2008, Gebesmair 2009, Gebesmair/Brunner/Sperlich 2013), wissen wir noch sehr wenig über Kulturschaffende, die in den letzten Jahren infolge des Bürgerkriegs in Syrien nach Österreich geflüchtet sind.² Bislang wenig Beachtung fand zudem die spezifische Situation von *geflüchteten* Kulturschaffenden. Nur vereinzelt wird in Studien zu künstlerisch-kreativen Aktivitäten von Zugewanderten Fluchtmigration explizit thematisiert; und insbesondere über die Problemlagen, von denen Kulturschaffende aufgrund ihres „Geflüchtetsein“ betroffen sind, fehlen noch Befunde.

Im Folgenden betrachte ich zunächst die wissenschaftliche Thematisierung von MigrantInnen als Kulturschaffende und ihre Schwierigkeiten, bevor ich mich anhand meines eigenen empirischen Materials den Barrieren des Wiederfußfassens von *geflüchteten* Kulturschaffenden widme. Dazu zählen die Herausforderung, bei „Null beginnen

¹ Michael Parzer ist Assistenzprofessor am Institut für Soziologie der Universität Wien. Zu seinen Arbeitsschwerpunkten zählen Soziale Ungleichheit, Migration und Kultursoziologie.

² Die Zahl der in Österreich lebenden Menschen, die in Syrien geboren wurden, ist im Zeitraum von 2010 bis 2019 von 2.884 auf 48.450 gestiegen (Statistik Austria 2019), es handelt sich mittlerweile um die viertgrößte Einwanderergruppe aus Drittstaaten (nach Bosnien, der Türkei und Serbien) in Österreich. Die in diesem Zeitraum Zugewanderten sind fast ausschließlich Menschen, die aufgrund der politischen Situation in ihrem Heimatland nach Österreich geflüchtet sind.

zu müssen“, die Reduktion auf ihren Flüchtlingsstatus sowie das, was ich in Anlehnung an Kobena Mercer (1994, 233) als „doppelte Last der Repräsentation“ bezeichne: Die aus Syrien geflüchteten Kulturschaffenden sind mit der Erwartung konfrontiert, mit ihren Biografien und in ihrem künstlerischen Schaffen nicht nur „syrische“, „arabische“ oder „orientalische“ Kultur zu repräsentieren, sondern auch ihr „Geflüchtetsein“ zum Ausdruck zu bringen. Ich beziehe mich dabei auf die Ergebnisse einer explorativen Forschung zu künstlerisch-kreativen Praktiken von Geflüchteten aus Syrien.³ Dafür wurden qualitative Interviews mit zwölf Kulturschaffenden unterschiedlicher Sparten sowie insgesamt zehn teilnehmende Beobachtungen von kulturellen Veranstaltungen durchgeführt.

2. Kulturschaffende MigrantInnen als Gegenstand der sozialwissenschaftlichen Forschung⁴

Künstlerisch-kreative Tätigkeiten von MigrantInnen sind mittlerweile ein bedeutsamer internationaler Forschungsgegenstand unterschiedlicher Disziplinen der Sozial-, Kultur- und Geisteswissenschaften (vgl. Reyes-Schramm 1979, Turino/Lea 2004, Baily/Collyer 2006, DiMaggio/Fernández 2010, Dogramaci 2013, Gratzler/Grosch 2018, Grosch/Gratzler/Präger/Scheibelhofer 2021). Zu den Pionierarbeiten über das Kulturschaffen von MigrantInnen in Österreich zählen die Studien der Ethnomusikologin Ursula Hemetek, die sich gemeinsam mit ihren Kolleginnen Sofija Bajrektarević und Hande Sağlam vor allem der Musik von türkischen und ex-jugoslawischen ZuwanderInnen widmete (vgl. Hemetek 2001, Hemetek/Bajrektarević/Sağlam 2006, Hemetek/Sağlam 2008). Weitere Untersuchungen existieren für die Bereiche Theater (vgl. Hüttler 2003, Sievers 2017), Literatur (vgl. Sievers 2016, Frühwirth/Mijić 2018) sowie für populärkulturelle Phänomene wie zum Beispiel Bollywood (vgl. Fuchs 2005, Rajinder/Mader/Fuchs 2015) oder Balkan-Boom (vgl. Behr/Hecke/Pichler 2011, Gebesmair /Brunner/Sperlich 2013) sowie die unterschiedlichen Branchen der türkischen, chinesischen und südasiatischen Kulturökonomien in Wien (vgl. Gebesmair 2009).

Neben der sozialen Einbettung von kulturschaffenden MigrantInnen und ihren kulturellen Repertoires werden auch die spezifischen Schwierigkeiten, mit denen zugewanderte Kulturschaffende konfrontiert sind, untersucht. Dazu zählen die rechtlichen Rahmenbedingungen, vor allem das Zusammenspiel von fremdenrechtlichen und gewerberechtlichen Bestimmungen (vgl. Kwok 2009), sowie die (fehlende und/oder unzurei-

³ Ein Großteil der Datenerhebung fand im Rahmen des von der Stadt Wien geförderten Projekts „Integrationsfaktor Kulturökonomie?“ statt. Sowohl Interviews als auch teilnehmende Beobachtungen fanden im Zeitraum von Jänner 2017 bis November 2018 statt. Bedanken möchte ich mich bei Walaa Korbaj für die Unterstützung bei der Datenerhebung, die Übersetzung von Interviews sowie die Hilfe bei der Rekrutierung von InterviewpartnerInnen.

⁴ Ich beschränke mich weitgehend auf Forschung zu künstlerischen Aktivitäten von ZuwanderInnen, die in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg nach Österreich migriert sind.

chende) Unterstützung im Bereich der staatlichen Kulturförderung (vgl. Sievers 2014) und in Form von Unternehmensförderprogrammen (vgl. Parzer 2009). Gezeigt wird auch, wie Migrations- und Integrationsdiskurse die Ausübung künstlerischer Praktiken (negativ) beeinflussen (vgl. Parzer/Kwok 2013) und in welchem Ausmaß und in welcher Form kulturschaffende MigrantInnen von Diskriminierung und/oder sozialem Ausschluss betroffen sind. Den Einfluss von gewachsenen Strukturen im jeweiligen künstlerischen Feld und den damit verbundenen Inklusions- und Exklusionsmechanismen hat Wiebke Sievers (vgl. Sievers 2016, 2019) am Beispiel der österreichischen Literatur herausgearbeitet: Während MigrantInnen bis Ende der 1950er-Jahre selbstverständlicher Teil des Literaturbetriebs waren, kam es in den 1970er- und 1980er-Jahren im Zuge einer Nationalisierung des österreichischen literarischen Feldes zu einer zunehmenden Abschottung gegenüber ZuwanderInnen, die trotz partieller Öffnungen ab den 1990er-Jahren bis heute anhält und vielen SchriftstellerInnen den Zugang zum künstlerischen Feld maßgeblich erschwert (hat). Ähnliche Formen des Ausschlusses lassen sich auch am Beispiel der Entwicklung der Wiener (Mainstream-)Theater beobachten (vgl. Sievers 2017).

Eine besonders häufig erwähnte Problemstellung resultiert aus der Ambivalenz ethnischer und migrationsspezifischer Klassifizierungen. Einerseits stellt die Betonung der jeweiligen Herkunft eine für viele Kulturschaffende bewährte Strategie dar, aus der sich Alleinstellungsmerkmale generieren lassen (vgl. Parzer/Kwok 2013); andererseits führt dies nicht selten zu einer unerwünschten Ethnisierung und/oder Exotisierung:

Auf der Basis der Antizipation einer meist eurozentristischen Perspektive werden dabei kulturelle Unterschiede übertrieben stark akzentuiert; das ‚Fremde‘ und Exotische werden romantisiert und idealisiert. So leistet diese Instrumentalisierung kultureller Differenzen der Aufrechterhaltung von Klischees und Stereotypen Vorschub. (Gebesmair/Parzer 2012, 37)

Ein weiteres Problem ethnischer (Fremd-)Klassifizierung resultiert aus der „Last der Repräsentation“ (Mercer 1994). So zeigt Wiebke Sievers für das literarische Feld, dass Texte von MigrantInnen oft nicht als Literatur, „sondern als Quelle der Information über fremde Welten wahrgenommen werden, ihnen also literarische Qualität abgesprochen wird“ (Sievers 2016, 17). Auf ähnliche Weise marginalisiert das Label „MigrantInnenkunst“ den einem Kunstwerk zugrunde liegenden künstlerischen Wert, was häufig als Diskriminierung erlebt wird, wie hier der Schriftsteller Dimitré Dinev in einem Interview beschreibt: „Diskriminierung ist [...] nicht greifbar. Ich erfahre sie nur über die Rezeption, über so Begriffe wie MigrantInnenliteratur. So ein Begriff ist wie ein Verrat für jemanden, der die höchste Stufe der Integration erreicht hat“ (Sievers/Dinev 2017, 56).

All diese hier beschriebenen Aspekte werden in unterschiedlichen Nuancen auch von den interviewten Kulturschaffenden aus Syrien thematisiert und zum Teil auch problematisiert. Allerdings zeigen sich in einigen Aspekten Besonderheiten, die sich auf das „Geflüchtetsein“ sowie die damit verbundenen sozialen, politischen, ökonomischen

und emotionalen Konsequenzen zurückführen lassen. Diese Spezifika möchte ich im Folgenden herausarbeiten.

3. Kulturschaffen und Flucht

Unter Flucht wird in den Sozialwissenschaften eine Form der erzwungenen Wanderung infolge von politischen Gründen (v. a. Verfolgung durch autoritäre Regime), Kriegen oder Naturkatastrophen verstanden – im Gegensatz zu Formen freiwilliger Wanderung, z. B. der Arbeitsmigration. Kritisiert wird die fehlende Trennschärfe von erzwungener und freiwilliger Migration, zumal auch einer ökonomisch motivierten Wanderung häufig eine existenzielle Bedrohung zugrunde liegt (vgl. u. a. Pries 2010, 479). Dennoch erscheint es sinnvoll, die Besonderheit von Fluchtmigration in dem hier untersuchten Forschungsfeld herauszuarbeiten. Neben der Relevanz von an den Flüchtlingsstatus geknüpften rechtlichen und politischen Implikationen (vgl. Pries 2016) lassen sich eine Reihe von Spezifika von geflüchteten Kulturschaffenden im Vergleich zu Kulturschaffenden mit anderen Migrationsbiografien ausmachen: Erstens teilen viele geflüchtete Kulturschaffende die Erfahrung von Krieg, Unterdrückung, Verfolgung und auch Folter. Diese Erfahrungen können eine große psychische und emotionale Belastung darstellen, zugleich finden sie oft Niederschlag und Ausdruck im künstlerischen Schaffen. Zweitens waren geflüchtete Kulturschaffende aus Syrien auf unwegsame und oft gefährliche Wanderungsrouten angewiesen, was vielen verunmöglicht hat, ihre Arbeitswerkzeuge (z. B. Musikinstrumente) oder Kunstwerke (z. B. Bilder, Manuskripte) nach Österreich mitzunehmen. Drittens waren und sind angekommene Kulturschaffende einem öffentlichen, politischen und medialen Diskurs über „Flüchtlinge“ mit nachhaltigen Konsequenzen ausgesetzt. Während dieser in den ersten Monaten nach den größeren Migrationsbewegungen im Spätsommer 2015 durch eine „Willkommenskultur“ geprägt war, schlug der dominierende Diskurs in einen der sozialen Missachtung und Diskriminierung um (vgl. Rheindorf/Wodak 2018), der schließlich auch in einer ökonomischen und rechtlichen Schlechterstellung von AsylwerberInnen und anerkannten Flüchtlingen mündete (vgl. Scheibelhofer 2017). Viertens teilen viele der angekommenen Geflüchteten eine Ungewissheit in Hinblick auf ihren Aufenthaltsstatus. Insbesondere die Verschärfung des Asylrechts im Rahmen des Asylgesetzänderungsgesetzes in Hinblick auf die Gewährung von „Asyl auf Zeit“ und Erschwernissen beim Familiennachzug (vgl. Hinterberger 2016) versetzt viele in lang andauernde Ungewissheit und Sorge – mit entsprechenden Auswirkungen auch auf ihre Zukunftsplanung als KünstlerInnen in Österreich. Fünftens ist es auch für das Kulturschaffen und nicht zuletzt für die Pflege und den Aufbau künstlerischer Netzwerke von Bedeutung, dass jene, denen schließlich Asyl zuerkannt wurde, auf unabsehbare Zeit (und vielleicht für immer) keinerlei Möglichkeit zur Rückkehr in ihr Heimatland haben.

Im Folgenden möchte ich anhand der Erfahrungen von Kulturschaffenden, die in den letzten Jahren aus Syrien geflüchtet sind, herausarbeiten, welche Aspekte im Leben der

geflüchteten Kulturschaffenden besonders gravierend als Barrieren im Hinblick auf das Wiederfußfassen erlebt und beschrieben werden. Dies sind das „Beginnen bei Null“, die Reduktion auf den Flüchtlingsstatus sowie die spezifischen Erwartungen, die an Kulturschaffende in Hinblick auf ihre Herkunft *und* ihr „Geflüchtetsein“ herangetragen werden.

3.1. „To have to start from zero“

Österreich war für mich eine neue und schwierige Erfahrung gleichzeitig. Wir mussten unser Land verlassen, so war es nicht leicht plötzlich in einer neuen, unbekanntem Welt zu landen, wo alles anders ist, die Leute, der Himmel, der Kaffee. [...] Für mich als Künstlerin war es schwierig, weil ich bei Null beginnen musste.

So beschreibt eine aus Syrien stammende Künstlerin⁵ ihre Anfangszeit in Wien. Eine der größten Herausforderungen für Kulturschaffende aus Syrien in Österreich besteht darin, erneut als Künstler oder Künstlerin fußzufassen. Nach dem Ankommen stellen sich eine ganze Reihe von Fragen zu den Möglichkeiten künstlerischer Tätigkeiten im neuen Land: Wie, wo und mit wem können künstlerische Tätigkeiten ausgeübt werden? Gibt es für die eigene Kunst ein Publikum? Findet sie Anklang? Gibt es AkteurInnen oder Institutionen, die diese Kunst fördern und unterstützen? Und kann mit der künstlerischen Aktivität der Lebensunterhalt bestritten werden? Die von vielen Befragten verwendete Phrase „To have to start from zero“, bei „Null beginnen zu müssen“, bringt die spezifische Situation auf den Punkt. Dieses „Bei-Null-Beginnen“ zeigt sich in unterschiedlichen Bereichen: Auf der Ebene a) der Materialien, b) der Organisation, c) der sozialen Netzwerke und d) in Hinblick auf symbolische Anerkennung.

Auf einer materialen Ebene geht es um die Werkzeuge, Materialien und Räume, die für die Ausübung der jeweiligen Kunst notwendig sind. Das können Equipment wie z. B. Instrumente, Farben oder Pinsel, aber auch Proberäume oder ein Atelier sein. Auf einer organisationalen Ebene geht es um die Akquirierung von Fördermitteln, Auftritts- und/oder Publikationsmöglichkeiten sowie die Entwicklung und Implementierung von an die neue Umgebung und neue Publika angepasste Präsentations- und Marketingstrategien. Eine zentrale Rolle spielen dabei das Wissen über und die Vertrautheit mit Strukturen und Institutionen des österreichischen Kulturlebens. Dafür sind auch soziale Kontakte zu relevanten AkteurInnen der jeweiligen Kunstszene von großem Nutzen. Allerdings fehlt es gerade in der ersten Zeit des Ankommens an entsprechenden Sozialkontakten, die den Einstieg in die Kunst- und Kulturszene erleichtern. Und ganz generell gilt es als eine der größten Herausforderungen, soziale Netzwerke aufzuspüren und/oder selbst aufzubauen, innerhalb derer künstlerische Tätigkeiten ausgeübt und organisiert werden können. Als bedeutsam erweist sich dabei auch das Kräfteverhältnis im jeweiligen

⁵ Sämtliche InterviewpartnerInnen wurden anonymisiert. Die wortwörtlichen Interviewpassagen wurden zum Teil aus dem Arabischen oder Englischen ins Deutsche übersetzt.

künstlerischen Feld, das einen maßgeblichen Einfluss auf Integrations- ebenso wie Ausschlussprozesse in künstlerischen Szenen hat.

Letztendlich – und das wird von den Betroffenen als größte Hürde beschrieben – geht es auch um ein Wiederfußfassen in symbolischer Hinsicht. Viele KünstlerInnen problematisieren, dass sie sich die Anerkennung von Neuem erarbeiten und ihre künstlerischen Fähigkeiten in ihrer neuen Umgebung erst unter Beweis stellen müssen. Besonders eindrücklich kommt dies in einem Interview mit einem bildenden Künstler zum Ausdruck, der nicht nur stolz seine Bilder zeigt, sondern auch eine Mappe voller Zeitungsartikel, in denen er in seinem Heimatland als aufstrebender junger Künstler gefeiert wird – hier in Österreich kenne ihn dagegen noch fast niemand. Im Zuge der Fluchtmigration geht viel von diesem symbolischen Kapital verloren – und damit auch die soziale Anerkennung.

Überlagert ist dieser Verlust an symbolischem Kapital von einem generellen Statusverlust, den viele Geflüchtete erlitten haben und nach wie vor erleiden. Viele der befragten Kulturschaffenden betonen, dass sie in Syrien der wohlhabenden Gesellschaftsschicht angehört haben. Ein Künstler erzählte von seinem großen Haus und den beiden Autos, die er in Syrien besessen habe, dass er damals seiner Frau regelmäßig Schmuck gekauft und dass sein Musikladen floriert habe. All das musste auf der Flucht schweren Herzens zurückgelassen werden. Zurückgelassen wurden neben materiellen Gegenständen aber auch jene Symbole, die einst einen hohen sozialen Status zum Ausdruck gebracht hatten.

Der Verlust von ökonomischem, sozialem und symbolischem Kapital ist schmerzlich – und auch mit Scham besetzt. Viele leiden darunter, hier in Österreich von der Mindestsicherung leben zu müssen – und dadurch erst recht von der „Mehrheitsgesellschaft“ als Angehörige der „unteren Schichten“ wahrgenommen zu werden. Für die existenzielle Absicherung und um an der eigenen künstlerischen Karriere weiterarbeiten zu können, bleibt oft nur die Möglichkeit, „irgendetwas zu arbeiten“, also Jobs im Niedriglohnssektor anzunehmen, wodurch dann aber weniger Zeit für die künstlerischen Aktivitäten bleibt. Mit dieser Scham verbunden ist das Gefühl von Achtungsverlust und sozialer Entwertung.

Den engen Zusammenhang von (lediglich vermeintlich individueller) Scham und Sozialstruktur hat Sighard Neckel (vgl. Neckel 1991, 1993) in mehreren soziologischen Studien herausgearbeitet. Ausgehend von der Beobachtung, dass das Selbstwertgefühl einer Person von der Wertschätzung durch andere abhängt (vgl. Neckel 1993, 131), unterscheidet Neckel unterschiedliche Anlässe sozialer Demütigung und Beschämung: Ausschluss, Degradierung, Prüfung und Devaluation. Im Fall der geflüchteten Kulturschaffenden lässt sich vor allem die „Degradierung“ feststellen:

Die Degradierung einer Person nimmt ihr den Rang, den sie in hierarchischen Organisationen innehatte. Durch sie wird Subalternität erzeugt, die das soziale Wertgefühl der Person nachhaltig beschädigen kann. Scham entsteht hier in der Spanne zwischen eigener Einschätzung und der öffentlichen Rolle, die eine Person zugebilligt bekam. (Neckel 1993, 133)

Für geflüchtete Kulturschaffende ist diese Degradierung demotivierend und auch verletzend. Und sie trägt dazu bei, dass das „Bei-Null-Beginnen“ nicht nur in existenzieller, sondern auch in emotionaler Hinsicht als große Hürde erlebt wird.

3.2. Reduktion auf Flüchtlingsstatus

Verstärkt wahrgenommen wird diese Hürde auch im Zusammenhang mit dem weit verbreiteten Labeling als „Flüchtlinge“, von dem alle geflüchteten Kulturschaffenden unabhängig von ihrer Ressourcenausstattung betroffen sind. Dieses Labeling kann auf zwei unterschiedliche Arten zur Verwehrung von Anerkennung des künstlerischen Schaffens führen: Zum einen, wenn die Reduktion auf den Flüchtlingsstatus dazu führt, dass die Identität als KünstlerIn nicht wahrgenommen wird. Zum anderen, wenn das Label „Flüchtling“ zur Bedingung der Anerkennung des künstlerischen Schaffens wird. Das heißt: Wahrnehmung und Anerkennung sind daran geknüpft, dass der Künstler oder die Künstlerin sich unter dem Label „Flüchtlingskunst“ präsentiert und in seinem/ihrer Werk das „Geflüchtetsein“ zum Gegenstand macht. Beide Formen der verwehrten Anerkennung möchte ich im Folgenden beschreiben.

„Überall, wo ich hinkomme, bin ich immer nur ein Flüchtling.“ So kommentiert einer der interviewten Künstler die Allgegenwärtigkeit des Labels „Flüchtling“. Im Vordergrund vieler Interaktionen stehe meist sein „Geflüchtetsein“, auch dort, wo es eigentlich um seine berufliche Tätigkeit als Künstler geht. Besonders deutlich werde das im institutionellen Kontext der Arbeitssuche, wo künstlerische Fähigkeiten und Kompetenzen nur in seltenen Fällen als am Arbeitsmarkt verwertbare Ressourcen gesehen würden. Aber auch in alltäglichen Begegnungen sei oft die Kategorie „Flüchtling“ die dominierende: Viele geflüchtete Kulturschaffende berichten, dass sie viel öfter nach den Erfahrungen ihrer Flucht und ihrem Ankommen in Österreich gefragt würden als nach ihrem Leben vor der Flucht. Und selbst dann gehe es primär um die Kriegserfahrung, aber nicht darum, dass es in Aleppo, Damaskus und Homs sowie vielen anderen syrischen Städten eine lebendige Kunst- und Kulturszene gegeben hat, an der sie früher partizipiert hatten. Diese Ausklammerung ihrer prä migrantischen Erfahrungen sowie die Marginalisierung ihrer Biografien werden von vielen Kulturschaffenden als fehlende Wertschätzung wahrgenommen. Vor allem aber verunmögliche es den Blick auf ihre Identität als KünstlerInnen.

Diese Reduktion auf den Flüchtlingsstatus ist Gegenstand einiger wissenschaftlicher Beobachtungen. Ana Mijić bringt in ihrem Essay „Becoming a Refugee“ diese Problematik auf den Punkt:

It does not matter who you have been or what you have done in your former life; it does not matter how you perceive of yourself. All that matters is that you are now a refugee, and as a refugee you are a refugee and a refugee only. And as such you must comply with society's expectations: you have to be grateful and self-abasing,

you must not stand out in any way – assimilation is the imperative – while always bearing in mind that you are different and inferior. (Mijić 2018, 42)

Wie diese Form der Fremdzuschreibung in die Identitätskonstruktionen der Betroffenen eingeht, beschreiben Marie Lacroix (vgl. Lacroix 2004) und Samantha Jackson und Harald Bauder (vgl. Jackson/Bauder 2013) mit dem Konzept der „refugeeness“, mit dem sie das „Zum-Flüchtling-Werden“ als einen Prozess beschreiben, der eng mit der jeweiligen Flüchtlingspolitik und den damit verbundenen Narrativen verwoben ist. „Refugeeness is understood as an ongoing constitutive process of becoming a refugee with each ‚refugee experience‘ building on the previous and shaping the next“ (Jackson/Bauder 2013, 362). Daraus entsteht eine Art „refugee lens“ durch die Geflüchtete ihre Erfahrungen interpretieren (Jackson/Bauder 2013, 363) mit Konsequenzen für die Arbeitssuche, das Familienleben sowie die Interaktionen mit staatlichen Behörden (vgl. Lacroix 2004). Diese „refugee lens“ zeigt sich auch im vorliegenden Datenmaterial: Insbesondere jene Kulturschaffende, die die Mindestsicherung beziehen, sind mit der gesellschaftlich weit verbreiteten negativen Klassifikation der „Sozialschmarotzer“ konfrontiert (vgl. Neckel/Sutterlüty 2010). Da ihr Beruf als Künstlerinnen und Künstler oft gar nicht wahrgenommen wird, haben viele das Gefühl, als arbeitsunwillig und faul abgestempelt zu werden. Dies führt zu erhöhten Rechtfertigungsstrategien, in denen Anerkennungsdefizite zum Ausdruck kommen. Während das Label „Flüchtling“ also zu einer Marginalisierung des künstlerischen Schaffens führen kann, zeigt sich noch eine weitere Form der verwehrten Anerkennung: nämlich, wenn das Label „Flüchtling“ zur Bedingung der Wertschätzung des künstlerischen Schaffens wird.

3.3. Doppelte „Last der Repräsentation“

Dass zugewanderte KünstlerInnen oft ausschließlich als „migrantische“ KünstlerInnen wahrgenommen werden, ist in der Forschungsliteratur hinreichend dokumentiert (vgl. exemplarisch Brunner/Parzer 2011, Parzer/Kwok 2013, Sievers 2016). Auch am Beispiel von geflüchteten Kulturschaffenden aus Syrien kann gezeigt werden, dass von ihnen erwartet wird, dass sie „ihre“ Kultur repräsentieren: und das heißt, dass sie das zeigen sollen, was die Ankunfts-gesellschaft unter „syrisch“, „kurdisch“, „arabisch“ oder „orientalisch“ versteht (allerdings am besten gemischt mit „europäischen“ Elementen, sodass es wohlgefällt und auch noch als Indiz für gelungene Integration gedeutet werden kann). Das entspricht einer Repräsentationslogik, die Kobena Mercer am Beispiel von „black art“ in Großbritannien als „Last der Repräsentation“ analysiert hat:

When artists are positioned on the margins of the institutional spaces of cultural production, they are burdened with the impossible task of speaking as ‚representatives‘, in that they are widely expected to ‚speak for‘ the marginalized communities from which they come. (Mercer 1994, 235)

Im Fall der für diesen Beitrag in den Blick genommenen geflüchteten Kulturschaffenden kommt aber noch eine weitere Facette hinzu. Sie sind nämlich darüber hinaus mit der Erwartung konfrontiert, dass auch ihre Flucht (samt Ursachen und Konsequenzen) und ihr „Geflüchtetein“ zum Thema und Gegenstand ihrer Selbstdarstellung und ihres künstlerischen Schaffens gemacht wird: Sei es, dass a) auf den Krieg im Heimatland als Fluchtursache rekurriert wird, b) die Flucht selbst und die damit verbundenen Ängste und Traumata thematisiert werden, c) das Ankommen in Europa mit all seinen Sonnen- und Schattenseiten zum Gegenstand der künstlerischen Auseinandersetzung wird und/oder d) die Kunst als politische Botschaft – zumeist als Plädoyer für Frieden, Solidarität und Hoffnung – fungiert. In Anlehnung an Kobena Mercers Begriff der „Last der Repräsentation“ (Mercer 1994) lässt sich hier von einer „doppelten Last der Repräsentation“ sprechen. Konfrontiert nicht nur mit der Erwartung *ethnischer* Repräsentation, sondern auch dem verbreiteten Wunsch nach Darstellung und Präsentation als Geflüchtete stehen viele Kulturschaffende in einem schwer aufzulösenden Spannungsverhältnis: Denn einerseits sehen viele Kulturschaffende in der Thematisierung ihrer Flucht eine Möglichkeit, sich mit ihren Zugehörigkeiten sowie ihren Erfahrungen durch die und in der Kunst auseinanderzusetzen. Häufig ist es auch der dezidierte Wunsch von Kulturschaffenden, der Ankunftsgesellschaft mithilfe von künstlerischem Schaffen ihre Erfahrungen mit Krieg, Flucht und den Herausforderungen des Ankommens näherzubringen. Und schließlich bietet diese Eigenzuschreibung, die Präsentation als „geflüchtete/r“ KünstlerIn, auch Vorteile, was die Positionierung am Markt angeht. Andererseits birgt das damit verbundene Label auch Schwierigkeiten, vor allem dann, wenn die Selbstdarstellung nicht mehr (länger) freiwillig stattfindet, sondern in erster Linie, um den Erwartungen der Ankunftsgesellschaft zu entsprechen. Insbesondere in der Zeit nach der Ankunft der ersten Geflüchteten aus Syrien gab es eine ganze Reihe von (sicherlich gut gemeinten) Initiativen und Veranstaltungen, bei denen es darum ging, geflüchteten KünstlerInnen eine Bühne zu bieten (und der Ankunftsgesellschaft die Chance, den Neuankommenden über Kunst zu begegnen und sie kennenzulernen). Während das für viele (von manchen gerne, von manchen eher aus der Not heraus) angenommen wurde, zeigt sich mittlerweile zunehmende Skepsis gegenüber der Kategorisierung als „FlüchtlingskünstlerInnen“ – und auch die Schwierigkeit, diese Kategorisierung wieder abzulegen. Wenn das Label „Flucht“ wichtiger wird als die „Kunst“, wenn die Kunst nicht der Kunst wegen, sondern lediglich aus Mitleid oder Neugierde oder in paternalistischer Manier geschätzt wird, dann stellt sich der gleiche Effekt ein wie im Fall der Reduktion auf den Flüchtlingsstatus und der damit verwehrt bleibenden Anerkennung.

4. Conclusio

Im Rahmen der vorliegenden explorativen Forschung galt das Augenmerk den Spezifika von Kulturschaffenden, die in den letzten Jahren als Geflüchtete von Syrien nach Österreich gekommen sind. Dazu zählen die Schwierigkeit, als Künstler oder Künstlerin erneut

fußfassen zu müssen, ebenso wie der Umgang mit dem häufig durch Krieg und Flucht erlittenen Statusverlust. Viele Kulturschaffende problematisieren auch die Reduktion auf ihr „Flüchtlingsein“. Dadurch werde ihnen nicht nur das weit verbreitete Bild der mittellosen und bedürftigen AlmosenempfängerInnen übergestülpt, sondern auch ihre künstlerische Erfahrung und Kompetenz abgesprochen. Ihr „KünstlerInnensein“ werde bestenfalls marginalisiert – oder gleich gar nicht wahrgenommen. Die permanente Notwendigkeit, sich als Künstlerin bzw. Künstler zu behaupten und die künstlerische Expertise ständig unter Beweis stellen zu müssen, wird von vielen Kulturschaffenden als kräfteraubend und hartnäckige Barriere erlebt. Erschwerend kommt schließlich auch die „doppelte Last der Repräsentation“ hinzu: Die häufig antizipierte Erwartung der Ankunfts-gesellschaft, nicht nur ethnischen Kategorien zu entsprechen (z. B. „syrische“ Kultur zu repräsentieren), sondern auch als Anschauungsbeispiel für „die“ syrischen Geflüchteten zu dienen, stellt viele Kulturschaffende vor ein Dilemma: Einerseits entspringt die künstlerische Auseinandersetzung mit Flucht häufig dem eigenen Wunsch, andererseits trägt sie dazu bei, die Etikettierung als „FlüchtlingskünstlerInnen“ zu verfestigen.

Der Blick auf geflüchtete Kulturschaffende legt die Besonderheiten frei, die mit Flucht-migration und den daraus erwachsenden Konsequenzen in ökonomischer, politischer, sozialer und emotionaler Hinsicht verbunden sind. Allerdings sind die Befunde nicht nur für das Verständnis der spezifischen Situation von geflüchteten Kulturschaffenden relevant. Vielmehr zeigen sie, wie das Verhältnis von Ankommenden und Ankunfts-gesellschaft von wenig hinterfragten Vorstellungen und Annahmen über Geflüchtete und damit einhergehenden Erwartungen geprägt ist. Problematisch werden diese Erwartungen vor allem dann, wenn dadurch – wengleich oft ohne Intention und meist auf subtile Art und Weise – den Ankommenden Anerkennung verwehrt wird.

Für die weitere Forschung wäre es zielführend, über einen längeren Zeitraum zu beobachten, welchen Verlauf die künstlerischen Lebensläufe und Karrieren in den nächsten Jahren nehmen – vor allem, wenn die ersten Hürden des Ankommens überwunden sind. In Hinblick auf Möglichkeiten der gesellschaftlichen Teilhabe stellt sich die Frage, inwiefern die künstlerischen Tätigkeiten nicht nur zur Akkumulation von ökonomischem, sondern auch sozialem, kulturellem und symbolischem Kapital dienen (vgl. Bourdieu 1987). Zu untersuchen wären in diesem Zusammenhang die politischen, rechtlichen und ökonomischen Rahmenbedingungen, aber auch die Inklusions- und Exklusionsprozesse im künstlerischen Feld selbst: Wie porös oder stabil sind die symbolischen Grenzziehungen gegenüber Geflüchteten und welche Rolle spielen dabei ethnische und migrationsspezifische Kategorien? Wie offen sind die einzelnen Kunstbereiche und inwiefern sind sie bereit für kulturelle Transformationen? Welche unterschiedlichen Logiken der Anerkennung lassen sich in den einzelnen künstlerischen Sparten identifizieren? Und schließlich sollte eine Forschung zu geflüchteten Kulturschaffenden auch die Eigenmächtigkeit der KünstlerInnen in den Blick nehmen: Denn diese sind keineswegs nur den vorgefundenen Strukturen ausgeliefert, sondern entwickeln Handlungsstrate-

gien, die auch auf die Strukturen zurückwirken und zur Verbesserung ihrer Situation beitragen können.

Bibliografie

- Baily, John/Collyer, Michael 2006: ‚Introduction: Music and Migration‘, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Jg. 32, Nr. 2, 167–182.
- Behr, Elisabeth/Hecke, Lukas/Pichler, Annegrit 2011: ‚Balkan-Boom in der Wiener Populärmusik-Szene. Oder: Wie man sogar verklemmte Wienerinnen und Wiener zum Tanzen bringt‘, in Andrea Grisold/Elfie Miklautz/Andreas Resch (Hg.): *Kreativ in Wien: Vierzehn Fallstudien im Spannungsfeld von Ökonomie und Kunst*, Wien et al., 190–208.
- Bourdieu, Pierre 1987: *Die feinen Unterschiede. Kritik der gesellschaftlichen Urteilskraft*, Frankfurt am Main.
- Brunner, Anja/Parzer, Michael 2011: ‚They say I’m not balkan – but I am! Die Aneignung fremder Musik und ihre Legitimation am Beispiel der Balkanclubszene‘, in Rosa Reitsamer/Wolfgang Fichna (Hg.): *„They Say I’m Different...“ Populärmusik, Szenen und ihre AkteurlInnen*, Wien, 155–176.
- DiMaggio, Paul/Fernández-Kelly, Patricia (Hg.) 2010: *Art in the Lives of Immigrant Communities in the United States*, New Brunswick.
- Dogramaci, Burcu (Hg.) 2013: *Migration und künstlerische Produktion. Aktuelle Perspektiven*, Bielefeld.
- Frühwirth, Angelika/Mijić, Ana 2018: ‚An die Grenzen des Selbst. Identität & Diaspora‘, in Jennifer Carvill Schellenbacher/Julia Dahlvik/Heinz Fassmann/Christoph Reinprecht (Hg.): *Migration und Integration – wissenschaftliche Perspektiven aus Österreich*, Wien, 255–270.
- Fuchs, Bernhard 2005: ‚Ethnicity on the Market. South Asian Niche Economies in Vienna‘, in Angelika Fitz et al. (Hg.): *Import Export - cultural transfer - India, Germany, Austria*, Berlin, 129–132.
- Gebesmair, Andreas (Hg.) 2009: *Randzonen der Kreativwirtschaft: Türkische, chinesische und südasiatische Kulturunternehmungen in Wien*, Wien/Berlin.
- Gebesmair, Andreas/Parzer, Michael 2012: ‚Bağlama und Balkanparty. Migrantische Kulturökonomien in Wien‘, in Maria Dabringer/Alexander Trupp (Hg.): *Wirtschaften mit Migrationshintergrund. Zur soziokulturellen Bedeutung „ethnischer“ Ökonomien in urbanen Räumen*, Innsbruck, 30–39.
- Gebesmair, Andreas/Brunner, Anja/Sperlich, Regina 2013: *Balkanboom! Eine Geschichte der Balkanmusik in Österreich*, Frankfurt am Main et al.
- Gratzer, Wolfgang/Grosch, Nils (Hg.) 2018: *Musik und Migration*, Münster.
- Grosch, Nils/Gratzer, Wolfgang/Präger, Ulrike/Scheiblhofer, Susanne (Hg.) 2021: *Musik und Migration: Ein Theorie- und Methodenhandbuch*, Münster (in Vorbereitung).
- Hemetek, Ursula 2001: *Mosaik der Klänge. Musik der ethnischen und religiösen Minderheiten in Österreich*, Wien et al.

- Hemetek, Ursula/Bajrektarević, Sofija/Sağlam, Hande 2006: *Endbericht „Einwanderer-Musikkulturen in Wien“*. Bestandsaufnahme zu musikalischer Identifikation und Akkulturation, Wien.
- Hemetek, Ursula/Sağlam, Hande (Hg.) 2008: *Music from Turkey in the Diaspora*, Wien.
- Hinterberger, Kevin 2016: ‚Das Österreichische Asylgesetzänderungsgesetz 2016‘, in Marc Bungenberg/Thomas Giegerich/Torsten Stein (Hg.): *ZEUS-Sonderband: Asyl und Migration in Europa – rechtliche Herausforderungen und Perspektiven*, Baden-Baden, 185–216.
- Hüttler, Michael 2003: ‚TheatermacherInnen türkischer Herkunft in Wien‘, in Monika Wagner/Susanne Schwinghammer/Michael Hüttler (Hg.): *Theater. Begegnung. Integration?*, Frankfurt am Main, 93–110.
- Jackson, Samantha/Bauder, Harald 2013: ‚Neither Temporary, Nor Permanent: The Precarious Employment Experiences of Refugee Claimants in Canada‘, *Journal of Refugee Studies*, Jg. 27, Nr. 3, 360–381.
- Kwok, Kim 2009: ‚Rechtliche Rahmenbedingungen migrantischer Kulturarbeit in Österreich‘, in Andreas Gebesmair (Hg.): *Randzonen der Kreativwirtschaft: Türkische, chinesische und südasiatische Kulturunternehmungen in Wien*, Wien/Berlin, 123–138.
- Lacroix, Marie 2004: ‚Canadian Refugee Policy and the Social Construction of the Refugee Claimant Subjectivity: Understanding Refugeeeness‘, *Journal of Refugee Studies*, Jg. 17, Nr. 2, 147–166.
- Mercer, Kobena 1994: *Welcome to the Jungle: New Positions in Black Cultural Studies*, New York/London.
- Mijić, Ana 2018: ‚Becoming a Refugee. Some (preliminary) Sociological Notes on Identity and Forced Migration‘, in Anisa Hasanhodžić/Rifet Rustemović/Heidemarie Uhl (Hg.): *Being a Refugee: A European Narrative*, Wien, 33–44.
- Neckel, Sighard 1991: *Status und Scham: Zur symbolischen Reproduktion sozialer Ungleichheit*, Frankfurt am Main.
- Neckel, Sighard 1993: *Die Macht der Unterscheidung. Beutezüge durch den modernen Alltag*, Frankfurt am Main.
- Neckel, Sighard/Sutterlütty, Ferdinand 2010: ‚Negative Klassifikationen und ethnische Ungleichheit‘, in Marion Müller/Darius Zifonun (Hg.): *Ethnowissen. Soziologische Beiträge zu ethnischer Differenzierung und Migration*, Wiesbaden, 217–235.
- Parzer, Michael 2009: ‚Migrantische Kulturarbeit in der österreichischen Unternehmens- und Kulturförderpolitik‘, in Andreas Gebesmair (Hg.): *Randzonen der Kreativwirtschaft: Türkische, chinesische und südasiatische Kulturunternehmungen in Wien*, Wien/Berlin, 139–156.
- Parzer, Michael/Kwok, Kim 2013: ‚Commodifying Ethnicity. On Marketing Strategies in Immigrant Cultural Economies in Vienna‘, *Journal of Intercultural Studies*, Jg. 34, Nr. 3, 264–281.
- Pries, Ludger 2010: ‚Soziologie der Migration‘, in Georg Kneer/Markus Schroer (Hg.): *Handbuch Spezielle Soziologien*, Wiesbaden, 475–490.

- Pries, Ludger 2016: *Migration und Ankommen. Die Chancen der Flüchtlingsbewegung*, Frankfurt am Main/New York.
- Rajinder, Dudrah/Mader, Elke/Fuchs, Bernhard (Hg.) 2015: *SRK and Global Bollywood*, New Delhi.
- Reyes-Schramm, Adelaida 1979: ‚Ethnic Music, the Urban Area, and Ethnomusicology‘, *Sociologus*, Jg. 29, Nr. 1, 1–21.
- Rheindorf, Markus/Wodak, Ruth 2018: ‚Borders, Fences, and Limits – Protecting Austria From Refugees: Metadiscursive Negotiation of Meaning in the Current Refugee Crisis‘, *Journal of Immigrant & Refugee Studies*, Jg. 16, Nr. 1–2, 15–38.
- Scheibelhofer, Paul 2017: ‚„It won’t work without ugly pictures“: images of othered masculinities and the legitimisation of restrictive refugee-politics in Austria‘, *International Journal for Masculinity Studies*, Jg. 12, Nr. 2, 96–111.
- Sievers, Wiebke 2014: ‚A contested terrain: immigrants and their descendants in Viennese culture‘, *Identities. Global Studies in Culture and Power*, Jg. 21, Nr. 2, 26–41.
- Sievers, Wiebke 2017: ‚Mainstage theatre and immigration: The long history of exclusion and recent attempts at diversification in Berlin and Vienna‘, *Crossings: Journal of Migration & Culture*, Jg. 8, Nr. 41, 67–83.
- Sievers, Wiebke 2019: ‚From Monolingualism to Multilingualism? The Pre- and Post-monolingual Condition in the Austrian Literary Field‘, in Áine McMurtry/Deborah Holmes (Hg.): *Austria in Transit: Displacement and the Nation-State*, Cambridge, 40–56.
- Sievers, Wiebke (Hg.) 2016: *Grenzüberschreitungen: Ein literatursoziologischer Blick auf die lange Geschichte von Literatur und Migration*, Wien/Köln/Weimar.
- Sievers, Wiebke/Dinev, Dimitri 2017: ‚„die möglichkeit, unsterblich zu sein, ist sicher ein anreiz zum schreiben“. Dimitré Dinev im Gespräch mit Wiebke Sievers‘, in Wiebke Sievers/Holger Englerth/Silke Schwaiger (Hg.): *„Ich zeig dir, wo die Krebse überwintern“: Gespräche mit zugewanderten Schriftstellerinnen und Schriftstellern*, Wien, 35–57.

Marc Hill und Erol Yildiz¹
Europa in der Flüchtlingskrise?
Schlingensiefs Container kontrapunktisch betrachtet

1. Einleitung

In Migrationsfragen ist die Europäische Union vor allem eines, nämlich uneins. Sie ist geleitet von einer Perspektive, die sich als Nationalismus charakterisieren lässt (vgl. dazu exemplarisch den von Hess/Kasperek 2010 herausgegebenen Sammelband). Insbesondere Flucht und Asyl werden in politischen Debatten und medialen Berichterstattungen als Bedrohung für das Leben in Europa repräsentiert und stellen zentrale Streitpunkte der Mitgliedstaaten dar. Zuletzt wurde dies unter anderem in der Kontroverse um die Unterzeichnung eines symbolischen UN-Dokumentes mit dem Titel „Globaler Pakt für eine sichere, geordnete und reguläre Migration“ (Vereinte Nationen/Generalversammlung 2018) deutlich – nicht alle Mitgliedstaaten konnten sich zu einer Zustimmung durchringen. Ebenso wird immer wieder verhandelt, welches Land wie viele geflüchtete Menschen aufnimmt und ob es dafür Obergrenzen geben sollte. Darüber hinaus berichten Medien vorwiegend in der Semantik der Krise über Flucht und Asyl, sodass sich Begrifflichkeiten wie „Flüchtlingskrise“ oder „Wirtschaftsflüchtlinge“ in das kollektive Gedächtnis eingeschrieben haben. Angesichts eines von der Europäischen Union proklamierten gerechten, friedlichen und mobilen Europas stellen die Dominanz von Grenz- und Sicherheitsfragen im Fluchtdiskurs sowie die kriminalisierende Repräsentation von Geflüchteten ein gesamtgesellschaftliches Problem dar.

Bei näherer Betrachtung dieses Problems stellt sich die Frage, was passieren würde, wenn sich eine gesellschaftskritische Perspektive zu Flucht und Asyl etablieren und die allgemeine Öffentlichkeit mit gegenhegemonialen Wissensproduktionen konfrontiert würde: Welche Irritationen, Brüche und Lesarten kämen dann zum Vorschein? Auf der Suche nach Beispielen, an denen sich in einem europäischen – und speziell in einem österreichischen – Kontext aufzeigen lässt, wie mächtige Wissensproduktionen zu Flucht und Asyl herausgefordert werden können, sind wir auf eine Kunstaktion aufmerksam geworden, konkret auf die viel zitierte Container-Aktion von Christoph Schlingensief im Rahmen der Wiener Festwochen 2000: In einen Container vor der Wiener Staatsoper ließ der Künstler zwölf Menschen einsperren. Sie übernahmen die Rolle von geflüchteten Menschen im Asylverfahren und konnten sowohl unmittelbar von PassantInnen

¹ *Marc Hill* ist assoziierter Professor am Institut für Erziehungswissenschaft der Universität Innsbruck. Arbeitsschwerpunkte: Postmigration, Agency und Vulnerabilität, Citizen Science und Kunst, mehrheimische Ökonomien, Biografie- und Jugendforschung.

Erol Yildiz ist Universitätsprofessor am Institut für Erziehungswissenschaft der Universität Innsbruck. Arbeitsschwerpunkte: Migration, Bildung und Diversität, Urbanitätsforschung und Postmigrantische Studien.

als auch, über Livestream, von der Weltöffentlichkeit beobachtet werden. Außerdem war die Bevölkerung in Österreich dazu aufgerufen, die Geflüchteten zu bewerten und einzelne Personen nach dem „Big-Brother-Prinzip“ via Televoting für die Abschiebung zu nominieren – auch dies geschah live und in aller Öffentlichkeit. Nicht nur die Personen im Container und die PassantInnen waren damit in die Inszenierung eingebunden, sondern der ganze Kulturbetrieb um die Wiener Festwochen, Zeitungs- und MedienmacherInnen, PolitikerInnen und BeobachterInnen auf der ganzen Welt. Dabei konnten Außenstehende nicht wissen, ob die Menschen im Container nun tatsächlich Geflüchtete oder ob sie SchauspielerInnen waren. Tatsächlich waren es AsylbewerberInnen, die dafür bezahlt wurden, AsylbewerberInnen zu spielen. Wie dies genau vor sich ging, erklärte der als Filmregisseur an der Container-Aktion beteiligte Paul Poet Jahre später in einem Interview wie folgt:

Das Aufstellen des Containers kostete kaum Vorbereitungszeit. Viel Zeit hat hingegen das Engagieren echter Asylanter, die wiederum echte Asylanter zu spielen hatten, gebraucht. Damit haben sich die Festwochen am Rande der Illegalität bewegt, da sie Menschen, die in Österreich als ‚U-Boote‘ lebten, bezahlt haben, damit sie bei der Containeraktion mitarbeiteten. Es wurden Scheinbiografien über echte Biografien gestellt, obwohl es natürlich echte Geschichten waren, die darin steckten. (Poet 2011, 461)

Damals ließ die Festleitung sogar ein Schild mit einem Hinweis anbringen, dass es sich um eine Inszenierung handle. Zuvor hatte die Aktion für zu große Empörung gesorgt. Es beschwerte sich etwa der österreichische Botschafter in Frankreich über die Art und Weise der Inszenierung, die französische Geschäftsleute nicht als Kunst, sondern als Realität deuteten. Um das Problem der Verwechslung zu entschärfen, wurden Informationszettel mit der in mehreren Sprachen abgedruckten Notiz „Hier findet eine Vorstellung der Wiener Festwochen statt“ ausgelegt (vgl. Lilienthal/Philipp 2000, 132).

Die Container-Aktion lebte also sehr stark von dieser Grenzverwischung zwischen Alltag und Kunst bzw. Realität und Fiktion, die daraufhin auch in der Fachliteratur eingehend diskutiert wurde. So hält etwa die kulturwissenschaftliche Autorin Catherina Gilles in ihrer Rekonstruktion der Geschehnisse in Wien Folgendes fest: „Wahr ist, was wahrscheinlich ist, und die Kunst ist manchmal wahrer als die Wirklichkeit, weil sie zeigt, was hinter der selbst konstruierten Wirklichkeit wahr ist, auch wenn wir es nicht wahrhaben wollen“ (Gilles 2009, 50). Schlingensiefel experimentierte bewusst mit diesem Umstand.

Auch in diesem Artikel wird die eben skizzierte Grenzverwischung immer wieder aufgegriffen. Sie soll mit Blick auf die öffentliche Diskussion von Flucht und Asyl und auf die damit zusammenhängenden Wissensproduktionen und Ordnungssysteme diskutiert werden. Theoretische Anknüpfungspunkte dafür bieten unter anderem die Überlegungen von Michel Foucault zum Diskurs und zu netzartigen Verbindungen innerhalb von Macht-Wissens-Komplexen (vgl. Foucault 1978). Die Theaterwissenschaftlerin Ann-Christin Focke hat beispielsweise in Anlehnung an Foucault untersucht, welche Position dem

Einzelnen innerhalb des Container-Projektes zukommt, welche Rollen dort die „Flüchtlinge“ und das „Publikum“ einnehmen. In ihrer foucaultschen Machtanalyse der Aktion kommt sie unter anderem zu dem Schluss, dass die geflüchteten Menschen im Container als ein gesichtsloses Kollektiv auftraten und die PassantInnen immer wieder ein Denken in starren ethnischen Zugehörigkeiten und nationalen Kategorien repräsentierten (vgl. Focke 2009, 38ff.).

Im ersten Abschnitt des vorliegenden Beitrages wird zunächst das dominante Wissen zu Flucht und Asyl diskutiert. Hierbei spielt dessen Charakterisierung als Asyldispositiv im Sinne der foucaultschen Machttheorie eine besondere Rolle. Im zweiten Abschnitt wird die Kunstaktion von Schlingensiefel ausführlicher beschrieben und als Beispiel für einen Bruch mit diesem Asyldispositiv interpretiert. Daran anknüpfend werden im Fazit Schlüsse insbesondere für die Weiterentwicklung von kritisch-reflexiven Perspektiven im Forschungsbereich Migration und Bildung gezogen.

2. Die normierende Kraft des Asyldispositivs

Es gibt vielfältige Gründe, warum Menschen ihre angestammten Orte verlassen und versuchen, ihr Überleben anderswo zu sichern. Wenn sich an den prekären Lebenswelten in den Herkunftsländern nichts ändert, wird Flucht auch in Zukunft für viele Menschen eine Überlebensfrage sein. Politische Diskussionen in Europa kreisen zurzeit hauptsächlich um Möglichkeiten zur Steuerung von Flucht sowie um Grenzkontrollen einerseits und um Aspekte wie Partizipation, Chancengleichheit und Etablierungsprozesse von geflüchteten Menschen andererseits.

Die aktuelle Situation führt vor Augen, dass die europäische Festungsmentalität für Zuwanderung aus nichteuropäischen Ländern nur wenige Wege offen gelassen hat und die Begrenzungen sich seit Beginn des 21. Jahrhunderts noch mehr verengt haben (vgl. Sassen 1996). Wo es kaum Möglichkeiten zur regulären Einwanderung gibt, versuchen Menschen, die von Krieg, Verfolgung, Hunger oder Armut betroffen sind, neue Wege und Strategien zu finden. Der Zugang zu weltweiter Mobilität ist zu einem der wichtigsten stratifizierenden Faktoren der gegenwärtigen Weltgesellschaft geworden – mithin existiert eine Art globaler Hierarchie der Mobilität (vgl. Bauman 1998).

Dabei scheint zurzeit kaum ein Diskurs so von Mythen bestimmt zu sein wie jener über Flüchtlinge. Wenn die Rede von Geflüchteten ist, so werden diese häufig als eine homogene Masse dargestellt und als sogenannte Wirtschaftsflüchtlinge imaginiert, die unsere Gesellschaft überschwemmen würden (vgl. dazu exemplarisch Butter 2018). Auch kriminalisierende Untertöne sind in diesem Zusammenhang zu hören – „[a]ls käme es einem Verbrechen gleich, wenn jemand sich auf den Weg macht, um zu überleben“, so Josef Haslinger (2016, 22). Dieser entindividualisierende, generalisierende und kriminalisierende Blick blendet aus, dass es sich um Menschen handelt, die ihre angestammten Orte aus unterschiedlichen Gründen verlassen und unterschiedliche Erfahrungen mitbringen. In Europa suchen sie Schutz und die Möglichkeit, ein neues Leben zu beginnen.

2.1 Öffentlichkeit und Diskurs

Richtet man den Blick auf den aktuellen Diskurs, auf Berichte, Einschätzungen und Analysen zur Situation von geflüchteten Menschen in Österreich oder Deutschland, fallen vor allem drei Deutungsmuster auf, die die öffentliche Wahrnehmung kanalisieren und die vorherrschende Stimmung prägen, diese zugleich aber auch widerspiegeln:

Erstens wird die derzeitige Situation ahistorisch dramatisiert – es scheint, als wären unsere Gesellschaften zum ersten Mal mit dem Thema Flucht konfrontiert und damit völlig überfordert (vgl. Althans et al. 2019, 7ff.). Gerade Österreich und Deutschland haben in ihrer jüngeren Geschichte jedoch bereits mehrere „Flüchtlingskrisen“ bewältigt: nach dem Zweiten Weltkrieg, vor und nach dem Fall des Eisernen Vorhangs und während des Jugoslawienkriegs. In der aktuellen Diskussion kommen solche Erfahrungen, die – wie die Geschichte selbst zeigt – keinesfalls zum Verfall der Aufnahmegesellschaft geführt haben, sondern weitgehend als erfolgreich zu werten sind, jedoch kaum vor (vgl. Ette 2017).

Zweitens werden öffentliche Kontroversen häufig mithilfe wirkmächtiger Bilder entfacht. Man denke dabei auch an die Fülle von Naturmetaphern, mit denen Fluchtbewegungen fast reflexartig beschrieben werden: „Ströme“, „Wellen“, „Fluten“, „Dammbruch“ usw. Diese Begriffe prägen die Wahrnehmung von geflüchteten Menschen im öffentlichen Diskurs (vgl. Friese 2017). Im Fokus stehen die Skandalisierung von Flüchtlingen, wandernde und lagernde Menschenmassen, überfüllte Boote und Hallen. Diese einseitigen Bilder verstärken den Eindruck, Europa müsse sich dezidiert vor Flüchtlingen schützen, um die „Krise“ zu bewältigen. Während die hilfsbereite Stimmung, die speziell im September 2015 und in der Zeit unmittelbar danach zu beobachten war, umschlägt und zunehmend von Sicherheitsbedenken durchzogen wird, schreitet eine mediale Entsubjektivierung voran: Wir sehen nur noch Massen statt Menschen.

Drittens gilt es im politischen Diskurs der Europäischen Union inzwischen als Teil der Lösung, zwischen „echten“ und „unechten“ Geflüchteten zu unterscheiden (vgl. Scherr 2017, 91). Der Begriff „Wirtschaftsflüchtling“ suggeriert dabei ein illegitimes Streben nach Komfort und Luxus. Demgegenüber steht eine hohe Anzahl von Menschen, die vor Bedrohungen für Leib und Leben in ihren Ländern flüchten, wie es die Berichte des United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) jährlich festhalten. Ende des Jahres 2017 betrug die Anzahl der weltweit Verfolgten aufgrund von Konflikten oder Gewalt 68,5 Millionen (vgl. United Nations 2018, 2). Im gleichen Jahr stellen aber nur knapp 650.000 Menschen erstmalig einen Asylantrag in der Europäischen Union (EU) (vgl. Eurostat 2018). Gemessen an der akuten Notlage vieler Menschen sind es also relativ wenige Anträge, die die EU tatsächlich erreichen. Auch wird im Zusammenhang eines vermeintlichen Missbrauchs des Asylgesetzes in der EU durch „Wirtschaftsflüchtlinge“ selten erwähnt, wie viele Millionen EuropäerInnen selbst ihr Herkunftsland aus wirtschaftlichen Gründen verließen, um sich in Übersee eine neue Existenz aufzubauen – oder gar ihr Leben zu retten.

Nicht zuletzt wirken sich diese drei soeben beschriebenen Deutungsmuster in Bezug auf Flucht und Asyl auch auf immer neue Integrationsforderungen aus. Gegenwärtig werden geflüchtete Menschen vielfach entweder als bedürftige Opfer (Opferdiskurs) oder feindselige Fremde (Bedrohungsdiskurs) betrachtet, die das Land „überschwemmen“ würden. Zygmunt Bauman schreibt in diesem Zusammenhang, dass „alle Gesellschaften Fremde produzieren, jedoch jeder Gesellschaftstyp produziert seine eigene Art von Fremden auf eigene unnachahmliche Weise“ (1999, 17). Diese Aussage verweist auf national zentrierte Ideologien, auf die Macht bestimmter Deutungen, durch die Menschen, die Grenzen überschritten haben, zu Anderen, zu Fremden werden, die es zu erforschen und zu verstehen, abzuwehren und zu kontrollieren, zu nutzen und zu integrieren gilt. In der diskursiven Formierung der Flüchtlingsfigur wird damit eine Differenz konstruiert, die ihrerseits wiederum naturalisiert wird. So wird in medialen Berichten, politischen Debatten und zum Teil auch in wissenschaftlichen Abhandlungen der Eindruck vermittelt, „Flüchtling“ sei eine Eigenschaft von Menschen: Indem „Flüchtling“ als soziale Kategorie dient, wird ausgeblendet, dass es sich dabei um eine rechtliche Kategorie handelt. Auch die Soziologin Katharina Inhetveen beschäftigt sich mit der Sozialfigur „des Flüchtlings“:

In den reichen Ländern des Westens ist der Flüchtling nicht denkbar ohne die Vermutung, dass er vielleicht gar keiner ist. Den Verdacht des ‚Asylbetrugs‘ kann er kaum abschütteln. Er kommt aus einem armen Land? – Wahrscheinlich will er nur in wirtschaftlichem Wohlstand leben und flieht gar nicht vor Verfolgung und Gewalt. Er hat keine Papiere? Wahrscheinlich will er nur seine Abschiebung erschweren. In Europa wird der Flüchtling zum ‚Asylanten‘, zu einem, der nicht Zuflucht sucht, sondern sich illegal, illegitim und trickreich bessere Lebensbedingungen verschaffen will. (Inhetveen 2010, 154–55)

Aus dieser Aussage wird deutlich: Nicht durch die Entscheidung, den angestammten Ort zu verlassen, wird der Mensch zu einem Flüchtling, sondern durch die nationale Grenzüberschreitung einerseits und durch rechtliche Normen und institutionelle Praktiken am Ankunftsort andererseits. Solche Klassifikationen haben weitgehend wirklichkeits-erzeugende Effekte und generieren bestimmte Möglichkeiten der Wahrnehmung von Realität. Dabei steht außer Frage, dass die Medien einen nicht zu unterschätzenden Einfluss auf das gesellschaftliche Bild von Flucht und geflüchteten Menschen ausüben.

Im Gegensatz zu Versuchen differenzierter Darstellungen und Repräsentationen von Flucht scheint die massenmediale Berichterstattung aber vielfach schon längst einer Art Kampagne gleichzukommen, insbesondere was die Bildsprache betrifft. In visueller Hinsicht entfaltet sich eine Wirkung, die teils plakativ bedrohlich ist, teils – und öfter noch – in subtileren Motiven zur Geltung kommt. Medienberichte verschärfen auf diese Weise häufig öffentliche Debatten: Fluchtbewegungen werden oft in exzessiver Übertreibung dargestellt, die Andersartigkeit der hier Ankommenden wird nicht selten als

eine absurde „Entartung“ präsentiert, Sensationen und Skandale überlagern den Alltag und prägen Berichte und Stellungnahmen (vgl. Yildiz 2006).

Solche Deutungsmuster laufen auf eine Entkontextualisierung von Praktiken und Erfahrungen von geflüchteten Menschen hinaus und blenden die gesellschaftlichen Machtverhältnisse einerseits sowie die Pluralität, Mehrdeutigkeit und Differenziertheit ihrer Lebensweisen und Orientierungen andererseits aus. Um diese Logik zu durchbrechen, bedarf es einer anderen Art und Weise des Herangehens – eines „kontrapunktischen Blicks“, wie ihn Edward Said vorgeschlagen hat, um die Beziehungen zwischen Konstrukten von „Orient“ und „Okzident“ zu analysieren und gleichzeitig zu irritieren (Said 1994, 66). Seine Idee ist es, das „kulturelle Archiv“ (Said 1994, 92), das auf westlicher Hegemonie basiert, neu und anders zu lesen. Als Literaturwissenschaftler galt sein Interesse dabei konventionellen Formaten der euroamerikanischen „Hochkultur“:

Deshalb müssen wir die großen kanonischen Texte, ja vielleicht das ganze Archiv der modernen und vormodernen europäischen und amerikanischen Kultur mit dem Vorsatz lesen, alles, was in solchen Werken stumm, nur marginal präsent oder ideologisch verzerrt dargestellt ist, herauszustellen, zu bezeichnen und ihm Nachdruck und Stimme zu verleihen [...]. (Said 1994, 112)

Die kontrapunktische Lesart kanonischer Texte, die Edward Said vorschlägt, ist aus unserer Perspektive übertragbar auf den öffentlichen Fluchtdiskurs. Dort werden die Erfahrungen und Sichtweisen geflüchteter Menschen, die unter schwierigen gesellschaftlichen Bedingungen versuchen, Wege/Umwege/Sonderwege zu finden, um zu (über)leben, vielfach ausgeblendet. Kontrapunktisches Denken bedeutet in diesem Kontext, die historischen wie aktuellen Entwicklungen neu zu betrachten, indem das Marginalisierte und Nichtzählte zum Ausgangspunkt genommen wird. Kontrapunktisches Denken bedeutet aber auch, die restriktiven Lebensbedingungen, die Migrationsregime einerseits sowie die Handlungs- und Selbstermächtigungsstrategien andererseits zusammenzudenken. Dabei besteht die Notwendigkeit zu dieser neuen Lesart auch im wissenschaftlichen Diskurs – selbst hier wird das Wissen geflüchteter Menschen bisher nämlich kaum thematisiert. Eine Ausnahme bildet beispielsweise das Buch *Der Habitus der Überlebenskunst* von Louis Henri Seukwa (2006), der versucht hat, das Erfahrungswissen von Geflüchteten aufzugreifen und zu interpretieren. Aktuell wird diese kontrapunktische Perspektive in dem von Birgit Althans, Nika Daryan, Gabriele Sorgo und Jörg Zirfas 2019 herausgegebenen Sammelband *Flucht und Heimat* eingenommen.

Die Erfahrungen und Sichtweisen geflüchteter Menschen zum Ausgangspunkt zu machen, bedeutet, sie als aktiv handelnde Subjekte, als ExpertInnen ihrer eigenen Lebenspraxis zu betrachten, die sich mit den objektiven gesellschaftlichen Bedingungen auseinandersetzen und darin ihre eigenen subjektiven Lebensentwürfe und Handlungsräume schaffen. Ein solches Gegenlesen bedeutet, den hegemonialen Asyldiskurs aus dem Blickwinkel und Erfahrungshintergrund von Geflüchteten neu zu denken. Dabei

wird nicht nur die hegemoniale Normalität dekonstruiert, sondern es werden auch Perspektiven auf marginalisierte, bisher nicht erzählte Geschichten und alltägliche Erlebnisse eröffnet (vgl. Hess 2015, 49ff.).

2.2 Eine andere Ordnung des Fluchtdiskurses

Dass die Geflüchteten genauso wie alle anderen Menschen Individuen mit bestimmten Fähigkeiten, Stärken, Ressourcen, aber auch mit Problemen sind, wird weder im Opfer- noch im Bedrohungsdiskurs deutlich. Stattdessen werden sie auf bestimmte Problemlagen bzw. Konflikte reduziert, die wiederum zu unlösbaren Integrationsbarrieren stilisiert werden. Das Flüchtlingsdasein wird dabei schrittweise zur Inkarnation des Fremden, entsprechend scheinen die Integrationshindernisse immer weiter zu wachsen. Diese historisch geformten und in der Gegenwart weiter reproduzierten Wissensordnungen und Machtverhältnisse könnte man in Anlehnung an Michel Foucault (1978) Dispositive nennen. Er versteht unter *Dispositiv* ein

[...] heterogenes Ensemble, das Diskurse, Institutionen, architekturelle Einrichtungen, reglementierende Entscheidungen, Gesetze, administrative Maßnahmen, wissenschaftliche Aussagen, philosophische, moralische oder philanthropische Lehrsätze, kurz: Gesagtes ebenso wie Ungesagtes umfaßt. (Foucault 1978, 119–120)

Der Anwendungswert dieses Begriffs liegt in seiner Unvollständigkeit und daher macht-theoretischen Übertragbarkeit auf gesellschaftlich relevante Ereignisse, die in der Öffentlichkeit intensiv diskutiert werden und einen bestimmenden Einfluss auf institutionelle Wirklichkeiten haben: Mit Foucault kann man zeigen, wie sich ein öffentlicher Diskurs über geflüchtete Menschen formiert (diskursive Formation), wie sich ein gewisses (Rezept-)Wissen durch Wissenschaft, Medien, Politik etc. verbreitet und wie dieses Deutungswissen eine Normalität erzeugt, die als Wegweiser der Wahrnehmung in Institutionen und alltäglichen Kommunikationen fungiert, eine Art impliziten Wissens, das kaum noch reflektiert wird. Dieses Deutungswissen bestimmt zum Teil die Interaktion zwischen geflüchteten Menschen und einheimischer Bevölkerung. Dass das „Flüchtlingsein“ als eine unveränderliche Eigenschaft von Menschen wahrgenommen wird, ist nur aus diesem hegemonialen Diskurs heraus verständlich.

Auch Louis Henri Seukwa bezieht sich auf Foucault, wenn er in einem Interview den Begriff „Asyldispositiv“ aufgreift. Er meint damit die Verknüpfung von restriktiven Asylgesetzgebungen, diskriminierenden institutionellen Praxen und negativen gesellschaftlichen Deutungen, die den öffentlichen Flüchtlingsdiskurs dominieren und mit alltäglichen Diskriminierungserfahrungen geflüchteter Menschen einhergehen (vgl. Seukwa 2015). Diese Situation stellt für die Betroffenen eine ungeheure Herausforderung dar: Nur Menschen, die über eine besondere Widerstandsfähigkeit und Handlungskompetenz verfügen, können sie bewältigen. Diese spezifische Fähigkeit bezeichnet Seukwa titelgebend als „Habitus der Überlebenskunst“ (2006); das Konzept

wird in aktuellen sozialpädagogischen Diskursen unter dem Terminus „Agency“ neu diskutiert (vgl. Hill 2019).

Das Asyldispositiv, auf das in diesem Beitrag fokussiert wird, impliziert ein Netz von Praktiken, institutionellen Mechanismen, Handlungen und Diskursen, die sich im Laufe der Zeit zu einem dominanten Erklärungsmuster und zu einer spezifischen Repräsentationspraxis von gesellschaftlicher Wirklichkeit entwickelt haben. Der Begriff beschreibt damit eine gewisse Art von Macht, die über geflüchtete Menschen ausgeübt wird, ein Wissen, das über sie erzeugt wird. Dazu schreibt Stuart Hall: „Diejenigen, die den Diskurs produzieren, haben also die Macht, ihn wahr zu machen – z. B. seine Geltung, seinen wissenschaftlichen Status durchzusetzen“ (1994, 154). Es handelt sich also bei einem solchen Deutungswissen im Umgang mit Flucht nicht einfach um persönliche Einstellungen oder Urteile, sondern um gesellschaftliche Wissensbestände, eine Wissensordnung, die eine bestimmte Gruppe überhaupt erst erschafft oder sichtbar macht und die dann als Konfliktfall identifiziert wird (vgl. Terkessidis 2004). Diese Art der Objektivierung des vermeintlich Anderen hat eine normalisierende Wirkung, die tief in die Alltagspraxis hineinreicht: Soziale Probleme werden automatisch als ethnisch-kulturelle identifiziert, und die Geflüchteten erscheinen als potenziell kriminell, als therapiebedürftig bzw. als „reparaturbedürftiges Objekt“ (Goffman 1973, 9). Die epistemologische Grundlage eines solchen Rezeptwissens ist eine homogene österreichische oder deutsche Gesellschaft, die einen angemessenen Umgang mit diesen Anderen finden müsse. Die generalisierende Fokussierung auf soziale Probleme konstruiert schließlich ihre eigene Wirklichkeit und stellt die Basis für weitere Interventionen dar, in der Art einer *sich selbst erfüllenden Prophezeiung*.

In dieser Sichtweise bleibt ausgeklammert, wie sich die Geflüchteten selbst sehen, sich positionieren, welche Elemente sie dabei nutzen, welche Lebenskonstruktionen sie entwickeln, auf welche Weise sie sich mit den gesellschaftlichen Bedingungen (objektive Möglichkeitsräume), unter denen sie leben, auseinandersetzen und eigene Lebenswege finden (subjektive Möglichkeitsräume). Kulturelle, ethnische oder nationale Sortierungen, die aus Menschen „Flüchtlinge“ machen, sie also auf einen Sonderstatus reduzieren, ignorieren die Kontexte, in denen Überlebensstrategien entwickelt werden.

Bei solchen sozialen Konstruktionen mag es sich auch um symbolische Strukturen als diskursive Effekte handeln, die sich als ideologische Konstrukte in den Köpfen der Menschen festsetzen. Vor allem aber sind sie in Anlehnung an Pierre Bourdieu als eine soziale Praxis zu betrachten, an der viele Instanzen und AkteurInnen beteiligt sind (vgl. Bourdieu 1987, 163ff.). So erscheint die binäre Konstruktion „Wir und die Anderen“ bzw. „Flüchtling“/„Nicht-Flüchtling“ gerade deshalb als eine so stabile Klassifikationskategorie, weil „Flüchtlingsein“ keine natürliche Eigenschaft ist, sondern vielfältig in die sozialen Strukturen und institutionellen Praxen eingebettet ist, weil es sich also um eine soziale Praxis handelt, mit der Individuen in ihrem Alltagshandeln die Unterscheidung „Wir und die Anderen“ permanent produzieren und reproduzieren. Solche Alltagspraktiken

scheinen dem Bewusstsein der AkteurInnen nur begrenzt zugänglich zu sein. Sie wirken größtenteils als Routinen, die erst dann zur Disposition stehen, wenn „Störungen“ auftreten, wenn unerwartete oder unbekannte Interaktionsverläufe die TeilnehmerInnen dazu zwingen, ihre Handlungen zu reflektieren. Wer neue Perspektiven und Handlungsoptionen entwickeln will, muss diese soziale Praxis immer vor Augen haben.

3. Schlingensiefs Container-Aktion

Richten wir unseren Blick auf die derzeitige Situation in der EU, so wird deutlich, dass „Flüchtlingsobergrenzen“, Grenzkontrollen und die Zurücknahme der Willkommenskultur die beherrschenden Themen sind. Die damit verbundenen Ängste sind im Zeitalter der Migration und Globalisierung ebenso wenig ein neues Phänomen, wie es die Fluchterfahrungen selbst sind. Zuletzt, in den 1990er-Jahren, waren es Menschen aus Ex-Jugoslawien, die nach Österreich und Deutschland flüchteten. Zu dieser Zeit erlangte der österreichische Politiker Jörg Haider – von 1989 bis 1991 und von 1999 bis zu seinem Tod 2008 Kärntner Landeshauptmann – mit einer restriktiven Flüchtlingspolitik mediale Aufmerksamkeit (vgl. Ottomeyer 2009). Als dann 2000 auf Bundesebene eine Koalitionsregierung zwischen ÖVP („Österreichische Volkspartei“) und FPÖ („Freiheitliche Partei Österreichs“) gebildet wurde, sorgte dieser politische Rechtsruck mitten in Europa für großes internationales Aufsehen.

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen initiierte der Regisseur, Autor und Aktionskünstler Christoph Schlingensiefel als Teil der Wiener Festwochen im selben Jahr das eingangs kurz beschriebene Container-Projekt, das im Folgenden stärker beleuchtet werden soll: Mitten in Wien, direkt vor der Staatsoper am Herbert-von-Karajan-Platz, stellte Schlingensiefel in Big-Brother-Manier einen Container auf, sperrte zwölf Flüchtlinge, die Flüchtlinge spielten, dort ein und ließ die Bevölkerung via Telefon über den Verbleib der BewohnerInnen im Container entscheiden sowie die „Ausgeschiedenen“ in weiterer Folge von Sicherheitskräften „abschieben“. Die Aktion wurde mittels Livestream ins Internet übertragen und auf diese Weise auch heftig beworben. Aufgebrachte BewohnerInnen und PassantInnen, PolitikerInnen und KünstlerInnen ergriffen das Wort. Ihre zum Teil abstrusen Auftritte sowie ihre öffentlichen Angriffe auf den Container verwandelten das künstlerische Engagement Schlingensiefs in ein diffuses Feld. Der Künstler selbst ließ sich zeitweise von dem Schauspieler André Wagner doublen und setzte sich dann als ein FPÖ-Vertreter in Szene. Auch griff er immer wieder Äußerungen von PassantInnen auf, verkündete sie laut durch ein Megafon, bestätigte sie oder machte sie sich zu eigen (vgl. Focke 2009, 40). Zudem gab es „Tagesprominente“, darunter waren der deutsche Politiker Gregor Gysi und die österreichische Schriftstellerin Elfriede Jelinek (vgl. Gilles 2009, 50f.).

Mit dem Double, dem Inszenieren von PassantInnen-Zitaten und den „Tagesprominenten“, aber darüber hinaus auch mit Musikauftritten von Bands wie den Einstürzenden Neubauten sowie mit Behauptungen, dies sei eine Aktion der FPÖ und der Kronen

Zeitung (vgl. Focke 2009, 36), blieb für Außenstehende immer unklar, ob die Reaktionen auf die Aktion real oder ob sie fiktiv waren: Permanent wurde Inszeniertes für real und Reales für inszeniert erklärt. Dies äußerte sich symbolisch in den jeweiligen Doppelrollen, die jede/r gewollt oder ungewollt durch diese Aktion übergestülpt bekam. Selbst die AsylbewerberInnen im Container waren echt und spielten zugleich AsylbewerberInnen – mit anderen Biografien. Die Zeitungen wetterten gegen die hohen Ausgaben für eine solche Anti-Österreich-Kampagne und manche TouristInnen hielten die Aktion für die Umsetzung eines echten öffentlichen Anliegens, das darin bestehe, möglichst viele Geflüchtete willkürlich abzuschieben. Schlingensief wurde daraufhin im Fernsehen heftig beschimpft, ignoriert und als politisch „eingekauft“ abgestempelt. Offensichtlich schaffte es der Künstler mit seiner Polit-Performance, den politischen Betrieb und die allgemeine Öffentlichkeit in Aufruhr zu versetzen. Dies deutet daraufhin, dass eine bislang geltende Ordnung des Fluchtdiskurses durch die Aktion gestört, mithin ein Wissensbruch initiiert wurde.

Durch seine Kunstaktion zeigte Schlingensief, dass anscheinend überall und in jedem Wahlkampf ungestraft offen Politik mit Ressentiments gegenüber Flucht und Asyl betrieben werden darf, es aber unerwünscht ist, gezielt auf diesen Umstand aufmerksam zu machen. Mit seinem Container machte er deutlich, dass sich die Menschen angegriffen fühlen, wenn sie unmittelbar, mitten in Wien, mit Asyldispositiven konfrontiert werden. Der Künstler bezeichnete die Aufgeregtheit der Menschen daraufhin als Selbstprovokation und stellte damit heraus, dass der Alltagsrassismus unter den Menschen sich durch seine Aktion offenbar gegen diese selber gerichtet habe. Hierzu sagte er in einer ORF-Sendung Folgendes:

Provokation ist ein Mittel für Doofe. Das ist doch eine Selbstprovokation. Hier ist eine leere Fläche, da projizieren Sie Ihr Bild, Ihren Film drauf. Und Sie haben pausenlos das Problem, dass die Bilder sich gegen Sie selber kehren. (Schlingensief zitiert nach Lilienthal/Phillip 2000, 117)

Schlingensiefs Idee der Selbstprovokation wurde vom Journalisten und Kunsthistoriker Mark Siemons (2000) näher erläutert: Der Effekt beruhe auf systemtheoretischen Vorstellungen, nach denen die Vielfalt des realen Lebens der Menschen im herrschenden politischen System kaum repräsentiert sei. Jeder Versuch, das alltägliche Leben in das Herrschaftssystem zu überführen, müsse scheitern. Übertragen auf die Container-Aktion, bedeutet dies, dass Schlingensief nicht etwa versuchte, ein linksliberales Statement zur Abschiebep Praxis von Flüchtlingen zu formulieren. Vielmehr ging es ihm anscheinend darum, gesellschaftlich vorhandene Ressentiments gegenüber geflüchteten Menschen aufzugreifen und diese aktiv zu verwenden. Er nutzte die medialen Bilder, die sich gegen „AusländerInnen“ richten, selbst, vervielfältigte und verstärkte sie sogar. Im Zentrum stand also die Verwertung einer ganzen Flut von bereits vorhandenen rechtspopulistischen Bildern – und nicht eine lautstarke Kritik an Rechtspopulismus, die nur eine Gegen-

rhetorik provoziert hätte: Parteien wie die FPÖ und Politiker wie Jörg Haider seien gegen offen ausgesprochene Missbilligung ihrer Asylpolitik immun und darauf vorbereitet, auf solche ablehnenden Äußerungen zu reagieren, weil es quasi zu ihrem alltäglichen Geschäft gehöre (vgl. Siemons 2000, 125).

Dass die Aktion als eine Art Bildproduktionsmaschine funktionierte und damit einen Zusammenhang zwischen politischer und medialer Ordnung herstellte, wird daran erkennbar, dass sie sich unter anderem am Vorbild „Big Brother“ orientierte und Schlingensief den Container vor PassantInnen als ein Gemeinschaftsprojekt von Kronen Zeitung und FPÖ deklarierte (vgl. Focke 2009, 36f.). Der Filmemacher Paul Poet führte bei der Container-Aktion die Regie beim Online-Auftritt und brachte 2002 mit *Ausländer Raus! Schlingensiefs Container* (DVD 2006) sein Kino-Langfilmdebüt heraus. Darin sind nicht nur die BewohnerInnen im Container zu sehen, sondern auch die BesucherInnen und PassantInnen; alle wurden Teil einer medialen Inszenierung. In einem Interview beschrieb Paul Poet den medialen Erfolg des Kunstprojektes folgendermaßen:

Die Anhängerschaft im Netz reichte von australischen Fangruppen bis zu kroatischen Skinhead-Gangs. Indem die an das Konzept von Big Brother angelehnten Eliminationsspielchen durch die Kunstaktion einerseits und die Realität andererseits dermaßen zugespitzt wurden, wurde die österreichische Fremdenfeindlichkeit ihrer Maske beraubt. (Poet 2011, 460)

Um ein Wechselspiel zwischen Kunst und Realität, Fiktion und Wirklichkeit kreieren zu können, war es notwendig, niemals vollständig offenzulegen, ob die Menschen in dem Container SchauspielerInnen waren oder nicht, ob es sich um eine politische Aktion handelte oder nicht. Eine besondere Rolle kommt nach Siemons außerdem dem Aspekt der Leere zu, jener Realität also, die Menschen mit sich selbst und ihrem Denken konfrontiert. Gezeigt hat sich die Bedeutung der Leere etwa, als DemonstrantInnen das „Ausländer raus“-Schild wegrissen und die „Container-Insassen“ befreien wollten: Laut Schlingensief seien die AkteurInnen dabei selbst darüber erschrocken, dass die AsylbewerberInnen echt waren (vgl. Siemons 2000, 127). In der Schlingensief-Aktion wurde die Realität selbst zum Protest (vgl. Forrest 2015, 69) – und nicht, wie medial behauptet wurde, Schlingensief zum „eingekauften“ Provokateur.

In den aufgebrachten Reaktionen von PassantInnen, PolitikerInnen, AktivistInnen und MedienvertreterInnen spiegelt sich der gegenhegemoniale Kern dieser Aktion wider. Die Asyldispositive, die sich in den Köpfen der Menschen festgesetzt hatten, wurden durch den Container hinterfragt. Aus der oben zitierten Aussage von Schlingensief, dass der Container so funktioniere wie eine leere Fläche, auf die Menschen ihr eigenes Bild einer Sache projizierten, kann abgeleitet werden, dass er die außenstehenden BeobachterInnen zur „Selbstprovokation“ verleiten wollte. Diese Form der Konfrontation ist zumindest ein Mittel, das dazu geeignet ist, Aufmerksamkeit zu erzeugen und Reflexionen anzustoßen.

Daneben evozierte die Aktion auch zahlreiche andere Irritationen: Viele sahen den „Flüchtlingscontainer“ als „echt“ an, weshalb auch Beschilderungen und Informationsblätter für Aufklärung über den Kunstcharakter sorgen mussten. Dass eine solche Unsicherheit darüber bestand, ob es sich bei der Aktion um Kunst handelte oder nicht, spricht für die These, dass Rassismus zur gesellschaftlichen Normalität gehört. Andere wiederum, etwa TeilnehmerInnen an einem Demonstrationzug der Wiener Antifa-Gruppen, wandten sich aus Prinzip gegen bestimmte Elemente der Aktion und zerstörten das Schild auf dem Container mit der Aufschrift „Ausländer raus“. Schlingensiefel selbst verbindet die Wiener Kunstaktion rückblickend mit einem „Kippmoment“:

Solche Schnittstellen zwischen Realität und Fiktion, zwischen Leben und Kunst habe ich wohl ziemlich häufig berührt, nicht nur während dieser Woche in Wien. Habe gedacht, ich bin in der Realität, musste aber erkennen, dass um mich herum die Situation niemand ernst genommen hat. Oder ich selbst hab die Situation nicht ernst genommen und plötzlich gemerkt, wie ernst und bitter sie ist. Solche Kippmomente habe ich oft erlebt. Vielleicht auch zu oft. Denn das, was ich da angezettelt hatte, war ja nicht nur für die anderen unklar und widersprüchlich. Auch ich wusste oft nicht, was gerade los ist, auf welcher Seite der Grenzlinie ich mich gerade befinde. (Schlingensiefel 2014, 99)

Mit seiner Container-Aktion ging Schlingensiefel also zahlreiche „Risiken des Widerstandes“ (Scharathow 2014) ein und wühlte das Stadtleben auf. Zu den Risiken zählten vor allem, dass er persönlich als Künstler abgewertet wurde, seine Aktion als „eingekauft“ repräsentiert wurde und sie nicht nur zur Dekonstruktion, sondern auch zur Reproduktion von Asyldispositiven beitrug.

In der kulturwissenschaftlichen Fachliteratur zur Kunst Christoph Schlingensiefels werden persönlicher Einsatz und moralisches Handeln als wesentliche Elemente seiner Aktionen, meist Live-Performances, beschrieben. Mithin sind es die „lebendigen“, widersprüchlichen Situationen jenseits eines festgelegten Drehbuchs, die die Container-Aktion so aktuell und auch so unvorhersehbar in ihrem weiteren Verlauf machten. Am Anfang stand zwar eine konkrete Idee, wie die bewusste Störung des Alltages inszeniert werden sollte, die Aktion selbst aber beruhte auf der Ereignishaftigkeit des Diskurses.

4. Fazit und Ausblick

Historisch geformte Wissensordnungen fließen in alltägliche Diskurse, politische Debatten und pädagogische Maßnahmen ein. Sie sind in diesem Sinne handlungsrelevant und bestimmen darüber hinaus auch „das Verhalten durch offizielle Klassifikationen und organisatorische Routinen“ (Brubaker 2007, 43). Damit leisten sie einen wesentlichen Beitrag zur Strukturierung der Handlungsräume von Individuen und Institutionen und stellen ein Deutungswissen dar, das entlastet und dem Bedürfnis nach Eindeutigkeit entspricht. Solche Wissensordnungen, die Pierre Bourdieu in seiner Habitus-Theorie als

„doxische Hintergrundüberzeugungen“ bezeichnete, nehmen in Bildern und Deutungsmustern eine konzentrierte Form an (vgl. Bourdieu 1982, 734–735). Daher brauchen wir Ansätze, die sich kritisch mit diesen Wissensordnungen, hier speziell mit dem Asyldispositiv, auseinandersetzen und das Phänomen „Flucht“ zum Ausgangspunkt weiterer Analysen machen.

Die Schlingensief-Aktion mit dem Flüchtlingscontainer vor der Wiener Staatsoper berührte die Menschen, ließ sie wütend werden oder regte sie zur kritisch-reflexiven Auseinandersetzung an. Mit dieser „Sollbruchstelle“ gelang es dem Künstler, die Wirkmacht des Asyldispositivs für einen Moment zu durchbrechen. Die Aktion griff auf diese Weise vehement in die Alltagsroutinen ein – und damit auch in die Normalität des restriktiven Umganges mit Flüchtlingen in der „Festung Europa“: Den gewaltsamen Abschiebepraktiken der EU-Mitgliedsstaaten gegenüber Geflüchteten begegnet die allgemeine Öffentlichkeit üblicherweise mit einer „höflichen Gleichgültigkeit“ (Goffman 2009 [1971], 97ff.), wenn nicht überhaupt mit Ignoranz und Verdrängung. Diesen Umstand sichtbar zu machen – und zwar an einem Ort, an dem die Welt zusammenkommt, an dem sich Wien präsentiert und sein Postkarten-Image nach außen trägt –, erzeugt unweigerlich ein Kippmoment. Diese Vulnerabilität hat Schlingensief ausgenutzt, um auf die Abschottungspolitiken von Grenzregimen aufmerksam zu machen. Letztlich legte die Aktion damit offen, dass Rassismus – um es in den Worten von Mark Terkessidis zu formulieren – etwas Alltägliches ist: Rassismus sei nicht lediglich an den Rändern der Gesellschaft, etwa bei gewaltbereiten Neonazis zu verorten, sondern ein Machtapparat, eine Art Wissen, welches inmitten der Gesellschaft produziert wird und Menschen permanent zu „Fremden“ macht (vgl. Terkessidis 2004).

Das, was in Wien passierte, lässt sich als eine Umkehrung des hegemonialen Machtapparates interpretieren. „Die Banalität des Rassismus“ (Terkessidis 2004, 1), welche Menschen auf die Figur des Flüchtlings reduziert, richtete sich unerwartet gegen die PassantInnen, die sich als WienerInnen, ÖsterreicherInnen oder ganz allgemein angesprochen und meist auch angegriffen fühlten. Der Container irritierte diese Menschen, sie begannen darüber nachzudenken und suchten nach Antworten, wie mit diesem neuen Wissen umzugehen sei. Der Film „Ausländer raus! Schlingensiefs Container“ von Paul Poet (2006) und die schriftliche Dokumentation der Aktion von Matthias Lilienthal und Claus Philipp (2000) visualisieren die ganze Bandbreite dessen, was passiert, wenn Menschen mit der Abschiebung von Flüchtlingen konfrontiert werden: Die Menschen reagierten mit Ignoranz, Wut und Abwehr gegen die Aktion.

Eine Besonderheit des Container-Projekts lag darin, dass es nicht unmittelbar das Wissen von Flüchtlingen in den Mittelpunkt stellte, sondern das Wissen der Gesellschaft: Es ging um die Erfahrung von Menschen und ihre Reaktionen auf die informelle Konfrontation mit europäischen Abschiebepraktiken und Abschottungspolitiken. Dieser Akt transformierte die sogenannte Flüchtlingskrise in eine kritische Gesellschaftsanalyse nationaler Befindlichkeiten. Eine Suspension dualer Denkmuster ermöglichte auch,

das Verhältnis zwischen binären Konstruktionen neu zu lesen sowie solche Praxis- und Wissensformen sichtbar zu machen, die in öffentlichen Diskursen kaum zur Kenntnis genommen werden (vgl. Terkessidis 2017).

Es liegt in derartigen kontrapunktischen Betrachtungen von Flucht und Asyl eine wirkliche Chance, über soziale Gerechtigkeit nachzudenken, gesellschaftliche Institutionen wie Bildungswesen, Arbeits- und Wohnungsmarkt im Sinne aller Menschen, die hier leben, zu demokratisieren und gesellschaftliche Verhältnisse ganz neu zu denken.

Die Phänomene „Flucht“ und „Migration“ vom Rand ins Zentrum zu verschieben und als wesentliche Bausteine gesellschaftlicher Entwicklungen zu sehen, wird in den letzten Jahren insbesondere in Ansätzen thematisiert, die sich „postmigrantisch“ nennen. Dabei geht es nicht darum, die Begriffe „Flucht“ oder „Migration“ aufzugeben. Stattdessen gilt es, sie als zentrale Perspektiven für die Gesellschaftsanalyse im globalen Zusammenhang zu begreifen. Das Präfix „post-“ bedeutet in dieser Hinsicht nicht einfach ein chronologisches Danach, sondern einen Perspektivenwechsel, eine andere Lesart gesellschaftlicher Verhältnisse, eine kritische Auseinandersetzung mit dem restriktiven und generalisierenden Flucht- und Migrationsdiskurs als eine Form des Widerstands gegen gesellschaftliche Hegemonien. „Postmigrantisch“ bedeutet in diesem Zusammenhang auch, sich gegen eine hegemoniale Geschichtsschreibung und Wissensproduktion zu wenden und damit andere historische wie aktuelle Zusammenhänge ans Licht zu bringen (vgl. dazu exemplarisch Yildiz 2017; Römhild 2015).

Aktionen wie jene von Christoph Schlingensiefel, die die Ordnung von Flucht und Asyl stören, sie sogar aufheben, indem sie Reales als Fiktion und umgekehrt repräsentieren, sind dazu geeignet, Rassismus als ein gesamtgesellschaftliches Problem und alltägliches Phänomen zu thematisieren (vgl. Terkessidis 2004, 2017). Die Wiener Container-Aktion erzeugte durch ihren in vielerlei Hinsicht unerwarteten Verlauf, also in ihrer Ereignishaftigkeit, eine große Spannung und enttabuisierte die gängige Flucht- und Asylpolitik. Dadurch war es ihr möglich, das Problem des Rassismus zu identifizieren und institutionelle Routinen wie die medialen Transformationen von Menschen zu „AusländerInnen“ in der damals konkreten politischen Situation in Österreich sichtbar zu machen. Ein Schritt über die Schlingensiefel-Aktion hinaus wäre es, Rassismus als ein gesamtgesellschaftliches Problem längerfristig zu bearbeiten. Dies ist allerdings eine gesellschaftliche Aufgabe: Es gilt, Rassismus dauerhaft zu thematisieren und exkludierende Routinen sowie Logiken zu hinterfragen. In dieser Hinsicht hat die Aktion einen Denkanstoß geliefert.

Bibliografie

- Althans, Birgit/Daryan, Nika/Sorgo, Gabriele/Zirfas, Jörg 2019: ‚Zwischen Flucht und Heimat. Einleitende Bemerkung zu einer Anthropologie der Bewegung‘, in Birgit Althans/ Nika Daryan/Gabriele Sorgo/Jörg Zirfas (Hg.): *Flucht und Heimat. Sondierungen der pädagogischen Anthropologie*, Weinheim/Basel, 7–24.
- Bauman, Zygmunt 1998: *Globalization: The Human Consequences*, New York.

- Bauman, Zygmunt 1999: *Unbehagen in der Postmoderne*, Hamburg.
- Bourdieu, Pierre 1982: *Die feinen Unterschiede*, Frankfurt am Main.
- Bourdieu, Pierre 1987: *Sozialer Sinn: Kritik der theoretischen Vernunft*, Frankfurt am Main.
- Brubaker, Roger 2007: *Ethnizität ohne Gruppen*, Hamburg.
- Butter, Michael 2018: „Nichts ist, wie es scheint“. *Über Verschwörungstheorien*, Berlin.
- Ette, Andreas 2017: *Migration and Refugee Policies in Germany: New European Limits of Control?*, Opladen/Berlin/Toronto.
- Eurostat 2018: ‚Asyl in den EU-Mitgliedstaaten‘, *Pressemitteilung 47/2018*, 20. März 2018. Abgerufen am 5. Juni 2019 unter <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/8754393/3-20032018-AP-DE.pdf/72fe7d90-d966-425a-832f-28dc3a4cd2e6>.
- Focke, Ann-Christin 2009: ‚Zum Verhältnis von Mensch und Ordnung im Rahmen einer affirmativen politischen Theaterästhetik am Beispiel von Schlingensiefels *Bitte liebt Österreich – Erste europäische Koalitionswoche (Ausländer raus)*‘, *Forum Modernes Theater*, Jg. 24, Nr. 1, 31–47.
- Forrest, Tara 2015: *Realism as Protest. Kluge, Schlingensiefel, Haneke*, Bielefeld.
- Foucault, Michel 1978: ‚Historisches Wissen der Kämpfe und Macht‘, in *Dispositive der Macht. Über Sexualität, Wissen und Wahrheit*, Berlin, 55–74.
- Friese, Heidrun 2017: *Flüchtlinge. Opfer – Bedrohung – Helden. Zur politischen Imagination des Fremden*, Bielefeld.
- Gilles, Catharina 2009: *Kunst und Nichtkunst. Das Theater von Christoph Schlingensiefel*, Würzburg.
- Goffman, Erving 1973: *Asyle. Über die soziale Situation psychiatrischer Patienten und anderer Insassen*, Frankfurt am Main.
- Goffman, Erving 2009 [1971]: *Interaktion im öffentlichen Raum*, Frankfurt am Main.
- Hall, Stuart 1994: ‚Das Spektakel des „Anderen“‘, in Stuart Hall (Hg.): *Ideologie, Identität, Repräsentation. Ausgewählte Schriften 4*. Hamburg, 108–166.
- Haslinger, Josef 2016: ‚Die staatlichen Egoismen‘, in Gerfried Sperl (Hg.): *Flüchtlinge. Phoenix – Essays, Diskurse, Reportagen*, 2. Wien, 15–23.
- Hess, Sabine 2015: ‚Politiken der (Un-)Sichtbarmachung. Eine Kritik der Wissens- und Bilderproduktion zu Migration‘, in Erol Yildiz/Marc Hill (Hg.): *Nach der Migration. Postmigrantische Perspektiven jenseits der Parallelgesellschaft*, Bielefeld, 49–64.
- Hess, Sabine/Kasperek, Bernd (Hg.) 2010: *Grenzregime. Diskurse – Praktiken – Institutionen in Europa*, Berlin/Hamburg.
- Hill, Marc 2019: ‚Europa retten? Agency in der Migrationsgesellschaft‘, *Soziale Arbeit*, Jg. 68, Nr. 8, 302–308.
- Inhetveen, Katharina 2010: ‚Der Flüchtling‘, in Stephan Moebius/Markus Schroer (Hg.): *Diven, Hacker, Spekulanten. Sozialfiguren der Gegenwart*, Berlin, 148–160.
- Lilienthal, Matthias/Philipp, Claus 2000: *Schlingensiefels Ausländer raus*, Frankfurt am Main.
- Ottomeyer, Klaus 2009: *Jörg Haider – Mythenbildung und Erbschaft*, Klagenfurt/Celovec.

- Poet, Paul 2011: ‚Paul Poet im Gespräch mit Christoph Schlingensiefel‘, in Pia Janke/Teresa Kovacs (Hg.): *Der Gesamtkünstler Christoph Schlingensiefel*, Wien, 460–464.
- Römhild, Regina 2015: ‚Jenseits ethnischer Grenzen. Für eine postmigrantische Kultur- und Gesellschaftsforschung‘, in Erol Yildiz/Marc Hill (Hg.): *Nach der Migration. Postmigrantische Perspektiven jenseits der Parallelgesellschaft*, Bielefeld, 37–48.
- Said, Edward W. 1994: *Kultur und Imperialismus. Einbildungskraft und Politik im Zeitalter der Macht*, Frankfurt am Main.
- Sassen, Saskia 1996: *Migranten, Siedler, Flüchtlinge. Von der Massenauswanderung zur Festung Europa*, Frankfurt am Main.
- Scharathow, Wiebke 2014: *Risiken des Widerstandes. Jugendliche und ihre Rassismuserfahrungen*, Bielefeld.
- Scherr, Albert 2017: ‚Die Abschwächung moralischer Empörung. Eine Analyse politischer Reaktionen auf zivilgesellschaftliche Proteste gegen Gesetzesverschärfungen und Abschiebungen‘, *Z’Flucht. Zeitschrift für Flüchtlingsforschung*, Jg. 1, Nr. 1, 88–105.
- Schlingensiefel, Christoph 2014: *Ich weiss, ich war’s*, Köln.
- Seukwa, Louis Henri 2006: *Der Habitus der Überlebenskunst. Zum Verhältnis von Kompetenz und Migration im Spiegel von Flüchtlingsbiographien*, Münster.
- Seukwa, Louis Henri 2015: ‚Flüchtlinge: Von der Kunst des Überlebens‘. Abgerufen am 5. Mai 2019 unter <https://www.dkjs.de/aktuell/meldung/news/fluechtlinge-von-der-kunst-des-ueberlebens/>.
- Siemons, Mark 2000: ‚Der Augenblick, in dem sich das Reale zeigt. Über die Selbstprovokation und die Leere‘, in Matthias Lilienthal/Claus Philipp (Hg.): *Schlingensiefels Ausländer raus*, Frankfurt am Main, 120–127.
- Terkessidis, Mark 2004: *Die Banalität des Rassismus. Migranten zweiter Generation entwickeln eine neue Perspektive*, Bielefeld.
- Terkessidis, Mark 2017: *Nach der Flucht. Neue Ideen für die Einwanderungsgesellschaft*, Ditzingen.
- United Nations 2018: ‚Global Trends. Forced Displacement in 2017‘, United Nations. Abgerufen am 3. Juni 2019 unter <https://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2018/06/GlobalTrends2017.pdf>.
- Vereinte Nationen/Generalversammlung 2018: ‚Zwischenstaatliche Konferenz zur Annahme des Globalen Paktes für eine sichere, geordnete und reguläre Migration‘. Abgerufen am 3. Mai 2019 unter <https://www.un.org/depts/german/migration/A.CONF.231.3.pdf>.
- Yildiz, Erol 2017: ‚Postmigrantische Migrationsforschung‘, in Lena Karasz (Hg.): *Migration und die Macht der Forschung. Kritische Wissenschaft in der Migrationsgesellschaft*, Wien, 11–22.
- Yildiz, Erol 2006: ‚Stigmatisierende Mediendiskurse in der kosmopolitanen Einwanderungsgesellschaft‘, in Christoph Butterwegge/Gudrun Hentges (Hg.): *Massenmedien, Migration und Integration*, Wiesbaden, 35–53.

Filmografie

Ausländer raus! Schlingensiefels Container, Regie/Drehbuch: Paul Poet, Österreich, Bonus Film GmbH, HOANZL/Ö-Film/Edition Der Standard 2006, Fassung: DVD, 2006, 90 Minuten.

