

Politische Partizipation und Repräsentanz von Flüchtlingen
und AsylwerberInnen in der EU
**Synthese der Fallstudien in Österreich, Frankreich und der
Tschechischen Republik**

Forschungsprojekt gefördert vom BMWF im Rahmen des Programms
>node< new orientations for democracy in europe

AutorInnen: Herbert Langthaler und Karin Sohler

Juni 2008

Inhaltsverzeichnis

1	ZUSAMMENFASSUNG	3
2	METHODISCHE UMSETZUNG UND THEORETISCHER ZUGANG	5
3	ERGEBNISSE DER FALLSTUDIEN IN ÖSTERREICH, FRANKREICH UND DER TSCHECHISCHEN REPUBLIK	9
3.1	ASYLPOLITISCHER AUFNAHMEKONTEXT	10
3.1.1	BEDEUTUNG ALS ASYLLAND	10
3.1.2	ENTWICKLUNG DER ASYLSYSTEME	14
3.2	DISKURSE ÜBER ASYL UND FLÜCHTLINGE	17
3.3	ASYLPOLITISCHE MOBILISIERUNGEN UND KAMPAGNEN	19
3.4	UNTERSCHIEDLICHE PARTIZIPATIONSBEDINGUNGEN	21
3.5	ZIVILGESELLSCHAFTLICHE KULTUR UND ROLLE VON ASYL- UND FLÜCHTLINGS-NGOS	22
3.6	SELBSTORGANISATIONEN DER FLÜCHTLINGE (RCO)	24
3.6.1	EU UND TRANSNATIONALE AUSRICHTUNG	27
3.6.2	ROLLE ALS AKTEURE IM ASYLSYSTEM	27
3.6.3	POLITISCHE AKTIVITÄTEN UND HERKUNFTSLANDENGAGEMENT	29
4	FAKTOREN FÜR PARTIZIPATION	30
4.1	INTEGRATIONSBEDINGUNGEN	30
4.2	ZUGANG ZU ORGANISATIONS-RESSOURCEN UND „GATEKEEPER“	30
4.3	SOZIALES UND KULTURELLES KAPITAL	32

Tabellen und Abbildungen

Tabelle 1 Asylanträge in der EU 2006	11
Tabelle 2 10 wichtigste Herkunftsländer von AsylwerberInnen in Österreich, Tschechischer Republik und Frankreich (2006)	12
Abbildung 1 Asylanträge in den drei Ländern (1990-2006)	10
Abbildung 2 Anerkennungsraten im Vergleich.....	13
Abbildung 3 Anerkannte Flüchtlinge im Vergleich (1990-2006).....	13

1 Zusammenfassung

Die vorliegende Synthese präsentiert ausgewählte Ergebnisse der Studie „Politische Partizipation und Repräsentanz von Flüchtlingen und AsylwerberInnen in der EU“, die zwischen September 2006 und Dezember 2007 im Rahmen des österreichischen Forschungsprogramms >node< realisiert wurde¹. Die Studie wurde auf Basis von Feldforschung, Interviews mit Akteuren im Bereich der Flüchtlingsarbeit und -advocacy (NGOs, Flüchtlings-selbstorganisationen bzw. Flüchtlings-Community Organisationen, RCOs), teilnehmender Beobachtung und Primärquellenanalyse durchgeführt. Das ForscherInnenteam aus SozialanthropologInnen und PolitikwissenschaftlerInnen wandte dabei eine Kombination von theoretischen und methodischen Ansätzen an (vor allem aus dem Bereich der sozialen Bewegungsforschung, der transnationalen Migrationsforschung, sowie der institutionalistischen Analyse von Organisationsbedingungen – „Political opportunity structure“ Ansatz), und wählte einen disziplinenübergreifenden Zugang zu diesem bisher sehr wenig erforschten Thema.

Ein vergleichender Ansatz im Rahmen von Fallstudien in drei Ländern – Österreich, Frankreich und Tschechische Republik – und auf EU-Ebene ermöglichte eine Analyse des Einflusses unterschiedlicher Kontextstrukturen auf die Partizipation und Interessensvertretung von Flüchtlingen; zudem ermöglicht sie ein besseres Verständnis der Problematik der Interessensvertretung auf EU-Ebene, die auf vorhandenen Strukturen und der Zusammenarbeit der Akteure in einzelnen Ländern aufbaut.

Die Forschung zum Thema der Partizipation von Flüchtlingen stellte sich vor dem Hintergrund der aktuellen Prozesse zur Entwicklung einer gemeinsamen EU-Asylpolitik, insbesondere seit dem Tampere Programm (1999) und in Fortführung durch das Haager Programm (2004), als wichtige Thematik dar. In den letzten Jahren kam es im Bereich der Asyl- und Migrationspolitik im Zuge der Vergemeinschaftung zu einem Zuwachs an Kompetenzen der EU-Institutionen. Zugleich mündete die Dominanz von nationalstaatlichen Interessen im Harmonisierungsprozess in einer Nivellierung EU asylpolitischer Standards auf einen minimalen Nenner, der sich an der restriktivsten nationalen Asylpraxis orientierte.

Vor diesem Hintergrund war von Interesse, inwiefern diese Entwicklungen zu zivilgesellschaftlicher Partizipation und Einbindung von Flüchtlingen in diesem Politikfeld beitragen.

Bisher waren Flüchtlinge als „Stakeholder“ und als Betroffene von nationalen und EU-asylpolitischen Prozessen ausgeschlossen. Zugleich blieben wesentliche Politikbereiche der Flüchtlingspolitik auf der nationalen bzw. kommunalen Ebene angesiedelt (insbesondere Integrations- und Einbürgerungspolitik, Regularisierungs- und Rückführungspolitik) und wurden erst allmählich und ansatzweise in die EU-Agenden aufgenommen.

Das bisherige Demokratiedefizit erwies sich gerade im Bereich der Entwicklung der gemeinsamen Einwanderungs- und Asylpolitik auf EU-Ebene als problematisch. Zivilgesellschaftliche Modelle der EU-BürgerInnenbeteiligung haben bisher wenig MigrantInnen und Flüchtlinge einbezogen: in jüngster Zeit wurden auf EU-Ebene Konzepte des Empowerment und der Beteiligung von MigrantInnen und Flüchtlingen als Stakeholder im Politikprozess in politische Leitlinien aufgenommen.

Der Einfluss von zivilgesellschaftlicher Partizipation auf die soziale und politische Integration von Flüchtlingen einerseits, sowie auf eine menschenrechtszentrierte Flüchtlings- und Migrationspolitik andererseits ist zu wenig erforscht. Aus unserer Sicht besteht durch die Einbeziehung der Akteure ein bedeutendes Demokratisierungspotential.

Im Rahmen von Fallstudien ging es insbesondere darum, diese europäische Entwicklung mit lokalen und nationalen Entwicklungen im Asylbereich in Bezug zu setzen.

Flüchtlinge, sind wie ImmigrantInnen, vielfach (kollektive) transnationale Akteure, deren Partizipation sich nicht auf eine Lebenssphäre beschränkt. Dies wird in neueren Forschungsansätzen mit dem

¹ Das Projekt wurde als Kooperation von ForscherInnen der Asylkoordination österreich (Herbert Langthaler, Karin Sohler), des Zentrums für Soziale Innovation ZSI (Helene Trauner) und der Karls Universität Prag (Selma Muhić-Dizdarević) durchgeführt.

Veröffentlichung der Berichte zu den Fallstudien unter:

asylkoordination österreich, www.asyl.at

Forschungsprogramm node des Wissenschaftsministeriums, <http://www.node-research.at>

Konzept der transnationalen sozialen Räume erfasst (Faist 2000)². Flüchtlinge haben aber aufgrund ihrer Fluchtbiographien, ihres besonderen politischen oder sozialen Hintergrunds, der Erfahrung unfreiwilliger Migration sowie ihrer spezifischen Rechtsstellung und Aufnahmebedingungen, besondere Bedingungen für transnationale Handlungsspielräume. Inwieweit solche Handlungsspielräume durch die Akteure auf lokaler, nationaler und transnationaler Ebene in der Praxis genutzt werden können, war eine unserer Fragestellungen.

Zentrale Forschungsfragen waren folgende:

- Auf welche Weise und auf welcher Ebene sind Flüchtlinge als Akteure in die asylpolitischen Prozesse involviert: Welche Rolle kommt ihnen im Asylsystem (Aufnahme, Interessensvertretung etc.) zu? Was sind bedeutende Aktivitäten und Aktionsformen von Flüchtlings-Community Organisationen (RCOs)?
- Welche (institutionellen, politischen, diskursiven) Bedingungen und Faktoren prägen ihre Handlungsmöglichkeiten in Bezug auf die Verbesserung der Lebenssituation und Integration von Flüchtlingen?
- Auf welche Weise spielt das transnationale Engagement von Flüchtlingen (RCOs) eine Rolle für die Partizipation ?
- Wie beeinflussen EU-politische Entwicklungen diese Handlungsräume und vice versa, wie finden Flüchtlinge auf EU-Ebene Zugang zu Entscheidungsprozessen?

Wir wählten dabei eine akteurszentrierte Sichtweise, die davon ausging, dass Flüchtlinge und AsylwerberInnen auf verschiedensten Ebenen (lokal, national, transnational in Bezug auf Herkunftsländer und die EU) partizipieren und für ihre Forderungen mobilisieren: Es ging insbesondere darum zu erforschen, welche Ressourcen und Netzwerke ihnen dafür zur Verfügung stehen, welche Bedingungen ihre Partizipation behindern oder befördern, und inwieweit UnterstützerInnen solche Aktivitäten und Beteiligung von Flüchtlingen aktiv fördern. Dabei konzentrierten wir uns vor allem auf die Flüchtlingsbetreuungs- und advocacy-NGOs als wesentliche zivilgesellschaftliche Akteure und Gatekeeper in diesem Politikfeld.

Folgendes Resümee lässt sich ziehen:

Unsere Studie zeigt vor allem die schwache institutionelle Repräsentation (in allen drei Ländern und auf EU-Ebene); wichtige Faktoren, die Partizipationsmöglichkeiten und institutionelle Repräsentation behindern, sind Mangel an Ressourcen (Zugang zu Förderungen), fehlende Kooperationen mit NGOs, geringe Anerkennung der Community-Sozialarbeit, die Aufnahmebedingungen im Asylsystem, die eingeschränkte Wahlfreiheit (Dublin System).

Es zeigte sich bei den interviewten FlüchtlingsaktivistInnen deutlich der integrative Effekt des sozialen und politischen Engagements, das den Erwerb von sozialem Kapital fördert.

Die Fallstudien gaben Einblick in die wichtige, aber wenig institutionalisierte Rolle von Community Organisationen im Asylverfahren und bei der Integrationsarbeit. Sie zeigten den Einfluss der unterschiedlichen Asylpraxen aufgrund der historisch sehr unterschiedlichen Asyltraditionen, auf die Themen und Strategien der asylpolitischen Mobilisierung. So spielen bspw. transnationale Bezüge und *frames* im französischen Kontext die größte Rolle, während im politischen Kontext Österreichs und Tschechiens diese Themen mehr im nationalen (weniger EU oder transnational) Referenzrahmen bleiben. Zugleich kann eine konvergente Entwicklung nationaler Regime und rechtlicher Agenden aufgrund der EU-Politik beobachtet werden, die vor allem die Lobbying- und Kampagnen Strategien von Flüchtlings-NGOs prägen.

Im Gegensatz dazu beschäftigen sich die RCOs mehr mit den alltäglichen Problemen der Integration und im Asylverfahren.

Zwischen der politischen Beteiligung von Flüchtlingen auf lokaler Ebene und den Möglichkeiten politischer Repräsentanz auf EU-Ebene besteht eine Kluft, fehlende nationale Interessensvertretungen verhindern eine wirksame EU-Interessensvertretung anerkannter Flüchtlinge.

² Faist, Thomas (ed.) (2000): The Volume and Dynamics of International Migration and Transnational Social Spaces. Oxford: Clarendon Press.

2 Methodische Umsetzung und theoretischer Zugang

Die Studie basiert auf einzelnen Fallstudien zu Partizipationsbedingungen und konkreten Praxen im Rahmen von Flüchtlingsselforganisationen, in NGO-Kooperationen oder in flüchtlings- und migrationspolitischen Mobilisierungen. Für die Fallstudien wurden drei Länder mit sehr unterschiedlicher Asyltradition und Asylregimen gewählt: Österreich, das seit den 1990er Jahren von einem Transitland zu einem der Hauptaufnahmeländer in der EU wurde; Frankreich mit seiner langen Tradition als Asylland, sowie die Tschechische Republik, welche bis zur demokratischen Transformation 1989 selbst ein Herkunftsland politischer Emigration in die westlichen Ländern war. Auch der unterschiedliche EU-politische Kontext der drei Länder war ein interessanter Ausgangspunkt für die vergleichende Analyse.

Es wurden verschiedenste qualitative Methoden angewendet: Auswertung von Primärquellen und Literatur, sowie qualitative Feldforschung (Interviews mit ExpertInnen, AkteurInnen aus NGOs und Flüchtlingsselforganisationen und teilnehmende Beobachtung), die im Zeitraum von September 2006 bis September 2007 in den drei Ländern (in Wien/Graz, Paris, Prag) sowie bei EU-Institutionen und NGOs (in Brüssel) durchgeführt wurde.

Durchführung der Fallstudien

Insgesamt wurden 49 Interviews mit RepräsentantInnen von NGOs und von Flüchtlingsorganisationen anhand eines (für alle Länder) einheitlichen teilstrukturierten Leitfadens, adaptiert an die jeweiligen Akteure, durchgeführt³.

Dies umfasste

- 15 Interviews mit NGO MitarbeiterInnen in den drei Ländern;
- 26 Interviews mit Flüchtlingen aktiv in RCOs in den drei Ländern;
- 8 Interviews zu Lobbying und Partizipation mit VertreterInnen von NGOs und RCOs auf EU-Ebene (ECRE, ai, UNHCR, CCME, ERAD).

Von den insgesamt durchgeführten Einzelinterviews mit Flüchtlingen oder MigrantInnen mit Fluchtbiographie (ohne dass sie einen Flüchtlingsstatus hätten) waren 50% Frauen⁴.

Die Feldforschung umfasste auch die Teilnahme an Advocacy Treffen auf EU-Ebene (ECRE, ERAD), sowie teilnehmende Beobachtung an diversen Veranstaltungen und Mobilisierungen von Flüchtlingen im nationalen Kontext.

Auf Basis eines gemeinsam erarbeiteten Konzepts wurden zunächst die *asylspezifische politische Gelegenheitsstruktur (political opportunity structure – POS)* (rechtlich politisches Asylregime, Diskurs zu Asyl und Flüchtlingen, institutionelle Rahmenbedingungen, spezielle Bedingungen für politische Partizipation und Organisation von Flüchtlingen) auf unter Heranziehung von Primärquellen und Sekundärliteratur, sowie ergänzend durch ExpertInneninterviews erhoben. Dies beschränkte sich nicht nur auf rechtliche oder institutionelle Rahmenbedingungen, sondern inkludierte auch politische Diskurse und Debatten, sowie die institutionelle Praxis.

Theoretische Konzepte und Ansätze

Asylregime

Wir haben uns auf den Begriff Asylregime gestützt, da er aus unserer Sicht ein umfassenderes Konzept des Asylsystems anbietet.

Die Regimeanalyse wurde ursprünglich in den 1980er Jahren im Bereich der Analyse Internationaler Beziehungen entwickelt, um das Auftreten neuer Akteure (NGOs, multinationale Konzerne) und deren wachsende Verflechtung analytisch in den Griff zu bekommen. „Regime“ setzen sich aus Prinzipien, Normen, Regeln und Entscheidungsfindungsverfahren zusammen, entlang deren die verschiedenen Akteure interagieren. In der Migrationsforschung wird der Regime-Begriff vermehrt angewandt, weil er „dem Bedürfnis entgegenkommt, den konstatierten Verlust (national)staatlicher Souveränität begrifflich Geltung zu verschaffen. Wo vorher von als überwiegend durch staatliche Politik bestimmte

³ In Österreich wurden 17 Interviews durchgeführt; in Frankreich insgesamt 13 Interviews; in der Tschechischen Republik insgesamt 11 Interviews (siehe Fallstudien).

⁴ 4 Frauen in Österreich, 3 Frauen Frankreich, 7 Frauen in der tschechischen Republik; 1 Frau von ERAD

Migrationssystemen die Rede war, ermöglicht der Regime-Begriff eine Vielzahl von Akteuren in die Analyse einzubeziehen, deren Praktiken zwar aufeinander bezogen sind, nicht aber in Gestalt einer zentralen (systemischen) Logik“ (Hess/Karakayali 2007: 48)⁵.

Zivilgesellschaftliche Partizipation, Mobilisierung und Repräsentation

Den Begriff **zivilgesellschaftliche Partizipation** (civic participation) verwenden wir in Anlehnung an eine breitere Definition, die sich auf die aktive Gestaltung und Veränderung gesellschaftlicher Verhältnisse durch AsylwerberInnen und anerkannte Flüchtlinge bezieht. Wir konzentrierten uns dabei auf das Engagement von Flüchtlingen in Vereinen oder Selbstorganisationen (die durchaus unterschiedliche Formen annehmen können wie herkunftsspezifische Community Organisationen, Diaspora-Organisationen, politische Exilorganisationen, etc.). Unser Ausgangspunkt waren kollektive Formen der Partizipation, weniger die individuelle Partizipation (auch wenn diese beiden Formen nicht wirklich zu trennen sind).

Das Konzept der civic participation geht über die engere Definition der politischen Partizipation, die auf Wahlrecht und politische Beteiligung (zumeist von StaatsbürgerInnen) im Rahmen des demokratischen Systems abzielt, hinaus.

Zugleich schließt das Konzept der zivilgesellschaftlichen Partizipation auch die (unkonventionellen) Formen politischer Protestmobilisierung ein. **Politische Mobilisierung** bezieht sich insofern auf Organisationsprozesse der Bildung kollektiver Akteure und kollektiver Identitäten.

“*In a narrow sense, political mobilisation refers precisely to the process of building collective actors and collective identity.*” (Martiniello 2005: 56)⁶

Repräsentation umfasst dagegen in unserem Verständnis verschiedene Formen der (konventionellen) institutionalisierten Interessensvertretung (im Rahmen von advocacy-Organisationen oder *community* Organisationen) für asyl- und flüchtlingsrelevante *issues*.

„Political opportunity structures“ (POS) Ansatz

Unser Analysemodell und theoretischer Zugang für die Fallstudien ging insbesondere von den Annahmen des „Political opportunity structures“ (POS) Ansatzes aus (Statham/ Koopmans 2000)⁷, der auch in einem umfassenden EU-Vergleichs-Projekt zur Partizipation von ImmigrantInnen zur Anwendung kam⁸ (vgl. Vogel 2006). Es ging dabei vor allem um die Analyse der auf institutionell-politischer Ebene wirksamen Faktoren, die entweder fördernde oder hemmende Wirkung auf die aktive Partizipation der Flüchtlinge und AsylwerberInnen haben.

Als primären methodischen Ansatz für dieses Projekt haben wir den sogenannten *political opportunity structures* (POS) Ansatz gewählt, der im Rahmen (politikwissenschaftlicher) Analysen sozialer Bewegungen und Formen der Protestmobilisierung entwickelt (Tarrow 1991 und 1994, Kriesi et. al. 1995⁹) und vor allem im Bereich der Migrationsforschung für die Mobilisierung und Organisation von

⁵ Einleitung In: TRANSIT MIGRATION Forschungsgruppe (Hg.) (2007): Turbulente Ränder. Neue Perspektiven auf Migration an den Grenzen Europas. 2. Auflage, Transcript Verlag, Bielefeld.

⁶ Martiniello, Marco (2005): Political participation, Mobilisation and representation of immigrants and their offspring in Europe, in: Bauböck, Rainer (ed.) (2005): Migration and Citizenship: Legal Status, Rights and Political Participation, State of the art report for IMISCOE cluster B3, Chapter 4, pp.55-70.

⁷ Ruud Koopmans and Paul Statham (Hg.) (2000): Challenging Immigration and Ethnic Relations Politics: Comparative European Perspectives. Oxford: Oxford University Press

⁸ POLITIS Forschungsprojekt „Building Europe With New Citizens? An Inquiry into the Civic Participation of Naturalised Citizens and Foreign Residents in 25 Countries“, Project website:

<http://www.uni-oldenburg.de/politis-europe/>

Cyrus, Norbert, Ruby Gropas, Ankica Kusic and Dita Vogel (2005): Comparative Perspectives. Opportunity structures for immigrants' active civic participation in the European Union: sharing comparative observations. Politis Working Paper.

Vogel, Dita (ed.) (2006): Building Europe With New Citizens? An Inquiry into the Civic Participation of Naturalised Citizens and Foreign Residents in 25 Countries. POLITIS State of the art report, EU Research on Social Sciences and Humanities, European Commission Directorate-General for Research, Report issued in 2005.

⁹ Vgl. Kriesi, Hanspeter et al. (1995): New social movements in Western Europe: a comparative analysis. Minneapolis: University of Minnesota Press.

MigrantInnen angewendet wurde. Eine Reihe von bisher durchgeführten empirischen, europäisch vergleichenden Untersuchungen, u.a. zur Mobilisierung und claims-making in migrations- und asylpolitischen Belangen bieten eine wichtige Ausgangsbasis für unsere Forschung.

Argumente für diesen methodischen Ansatz sind insbesondere folgende:

- Der POS Ansatz bietet einen Analyserahmen, der sowohl diskursive als auch institutionelle Dimensionen einbezieht.
- Er ermöglicht die makro-politische (institutionelle Akteure) und meso- sowie mikropolitische Akteursebene und deren Interaktion zu analysieren.

Dies bot einen geeigneten Rahmen für die vergleichende Analyse (nationaler, lokaler, und europäischer) politischer Strukturen, und wie sie die Form, Reichweite und Wirksamkeit der Partizipation und Interessenvertretung von Flüchtlingen beeinflussen. Er ermöglicht für unsere Fallstudien (Österreich, Frankreich, Tschechien) ein einheitliches Analyseraster unter Einbeziehung folgender relevanter Dimensionen der POS: politischer Diskurs zu Asyl; rechtliche Rahmenbedingungen für AsylwerberInnen/Flüchtlinge (Asyl- und Aufenthaltsrecht; Zugang zu sozialer Versorgung, Arbeit etc.).

Als *issue-spezifische POS*¹⁰, die die politische Partizipation und Repräsentation von AsylwerberInnen und Flüchtlingen beeinflussen, haben wir folgende institutionellen und politischen Rahmenbedingungen definiert:

1) Zum einen die *asylpolitischen Bedingungen* im engeren Sinn:

- Bedeutung der Asylummigration und der Anerkennung, sowie die Entwicklung der Flüchtlingsbevölkerung (Größe, Herkunftsländer, etc.);
- asyl- und migrationspolitischer Kontext: dies inkludiert den asylpolitischen Diskurs – wie wird das Asylthema in der politischen Debatte von verschiedenen Akteuren wahrgenommen, problematisiert (*framing*) – sowie die zentralen asylpolitischen Entwicklungen auf gesetzlicher und politisch-institutioneller Ebene;
- rechtlicher Status, Aufnahme- und Integrationsbedingungen: die spezifischen *Statusregime*¹¹ für AsylwerberInnen und Flüchtlinge weisen eine zunehmend komplexe Architektur auf, indem sie nach verschiedenen Kategorien von Asylsuchenden (aus sicheren Herkunftsländern, Dublin-Verfahren, etc.) und Schutzberechtigten (temporärer/subsidiärer, GFK, sowie humanitärer Schutzstatus) unterscheiden. An diesen Status gebunden sind bestimmte prozedurale, Aufenthalts-, soziale und ökonomische, sowie politische Rechte von Flüchtlingen. Dieses Statusregime ist wesentlicher Bestandteil der POS, das die Lebens-, Integrations- und gesellschaftlichen und politischen Partizipationsmöglichkeiten im Asylland bestimmt. Im Zuge der EU-Harmonisierung des Asylrechts wurde zwar eine Vereinheitlichung des Status von AsylwerberInnen und Flüchtlingen auf rechtlicher Ebene angestrebt (Aufnahmebedingungen, Asylverfahren, Anerkennungskriterien, verschiedene Formen des Schutzes), die aber noch markante Unterschiede, was die Ausgestaltung in der Praxis betrifft (institutionelle Strukturen zur Aufnahme, Ausgestaltung der Asylverfahren, Verfahrensdurchführung und Asylentscheidungspraxis, etc.) aufweist.

2) Zum zweiten die rechtlichen und praktischen Bedingungen des Zugangs zu zivilgesellschaftlicher Organisation und politischer Partizipation für AsylwerberInnen und Flüchtlinge, wie etwa:

- die rechtlichen-institutionellen Rahmenbedingungen: Rechte der Assoziations- und Versammlungsfreiheit; (kommunales) Wahlrecht für Nicht-StaatsbürgerInnen; vorhandene institutionelle Strukturen der Partizipation und Interessensvertretung für ImmigrantInnen und Flüchtlinge (Konsultations- und Repräsentationsgremien); Förderung von Flüchtlingsvereinen etc.
- Einbürgerungsregime: Erst die Einbürgerung ermöglicht die volle politische Partizipation im nationalen Rahmen wie auch die Gleichberechtigung innerhalb der EU.

Tarrow, Sidney (1994): *Power in Movement. Social Movements, collective action and politics*. Cambridge UK: Cambridge University Press.

Tarrow, Sidney (1991): Kollektives Handeln und politische Gelegenheitsstruktur. In: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 43, pp. 647-670.

¹⁰ Generell werden in die POS Analyse folgende Dimensionen einbezogen: nationale „cleavage“ Strukturen, die das politische System kennzeichnen; formelle institutionelle Strukturen; informelle Verfahrensweisen und vorherrschenden Strategien (der Eliten); und Allianzstrukturen

¹¹ durch nationale Asylgesetze, sowie aufenthalts-, beschäftigungs- sozialrechtliche Regime, GFK, internationale Menschenrechtsregime, sowie die einschlägige EU Gesetzgebung (Richtlinien) zur Harmonisierung nationaler Rechts- und Statusregime

- relevante zivilgesellschaftliche Akteure, die Partizipation ermöglichen (NGOs, Flüchtlings-Communitys, Zugang zu Ressourcen, Netzwerke und Kooperationen).

Wie bisherige Untersuchungen zeigten, sind AsylwerberInnen eine Gruppe, die aufgrund ihrer schwachen sozialen und rechtlichen Position (Exklusion, Stigmatisierung, etc.) über wenige Ressourcen für effektive politische Mobilisierung und Einflussnahme verfügen, und insofern besonders auf Unterstützungs-NGOs (Menschenrechtsbereich, karitativer Bereich, politische Solidaritätsorganisationen etc.) zur Vertretung ihrer Interessen bzw. als Bündnispartner angewiesen sind¹².

Daher lag ein Fokus der Studie darauf, diese Unterstützungsnetzwerke und ihre Aktivitäten genauer zu untersuchen, sowie ihre Beziehungen (Zusammenarbeit) zu Organisationen und Netzwerken, die von Flüchtlingen selber initiiert sind, zu beleuchten.

Wir konzentrierten uns auf die *Rolle der Flüchtlingshilfs- und -vertretungs-NGOs* im Hinblick auf die Vertretung der Flüchtlinge und als UnterstützerInnen (Gatekeeper) für die Selbstorganisation und Vertretung dieser Gruppen. Dies unter der Annahme, dass sie wesentliche Schnittstellen und für die politische Partizipation und Repräsentation im Asylland darstellen, und im Bereich des Zugangs zum Asylverfahren eine besondere Rolle einnehmen. Diese Annahme hat sich nur zum Teil als richtig erwiesen, die politischen Kontexte in den drei Ländern, sowie auf EU-Ebene zeigten in mehrerlei Hinsicht Barrieren für eine politische Interessensvertretung und Repräsentation als „Flüchtlinge“.

Transnationalismus-Ansatz

Als ergänzenden methodischen Zugang bezogen wir uns auf die *transnational-studies* (Faist 2000, Pries 1997; Glick-Schiller/Basch/Blanc-Szanton 1994, 1995; Vertovec 2004)¹³, im Bereich der sozialanthropologischen Migrationsforschung und zur Analyse von neuen sozialen Formationen (transnational communities, transnational social fields) über nationale Grenzen hinweg, aber auch zur Analyse neu-entstehender Formen der Partizipation und von „transnational citizenship“; diese Ansätze sind v.a. vor dem Hintergrund zunehmender Internationalisierung von sozialen Bewegungen (im Sinne eines „transnationalism from below“), gerade für NGOs und MigrantInnenorganisationen im Bereich der „pro-migrant“ Mobilisierung relevant. Transnationale Aktionsformen sind verstärkt bedingt durch die „Europäisierung“ der Asyl- und Migrationspolitik.

Anders als in den meisten Arbeiten der Transnationalismusforschung, die vorwiegend die transnationalen Beziehungen und sozialen Felder zwischen *Herkunfts-* und *Immigrationsgesellschaften* analysiert, integrierten wir diese Dimension vor allem im Hinblick auf die transnationalen Netzwerke von Flüchtlingen und deren Einfluss auf die Beteiligung auf europäischer Ebene in unsere Analyse (vgl. Schwenken 2001 und 2006)¹⁴.

¹² So Statham: „Asylum-seekers -as non-nationals and non-citizens- possess no institutional channels of access to the national polity and very few resources for autonomous mobilisation. As a consequence, most political contentions over asylum are conflicts about asylum-seekers and take place between actors of the host society. For this reason, the public construction of asylum as a contentious issue has the characteristics of a ‘symbolic struggle’ ” Vgl. Statham Paul (2002): *The Contentious Politics of Asylum in Britain and Europe* A Research Outline. European Political Communication Working Paper Series, Issue 1/02.

http://ics.leeds.ac.uk/eurpolcom/discussion_papers.cfm

¹³ Pries, Ludger (1997) (ed.): *Transnationale Migration*. Soziale Welt: Sonderband 12, Nomos Verlagsgesellschaft: Baden-Baden.

Glick Schiller, N., N. Basch and C. Blanc-Szanton (1994): *Nations Unbound*. Transnational Projects, Postcolonial Predicaments, and Deterritorialized Nation-States. New York: Routledge.

Glick Schiller, N., N. Basch and C. Blanc-Szanton (1995): *From Immigrant to Transmigrant: Theorizing Transnational Migration*. In: *Anthropological Quarterly* 68 (1), pp. 48-63.

Vertovec, Steven (2004): *Trends and Impacts of Migrant Transnationalism*, Centre on Migration, Policy and Society (COMPAS) Working Paper No. 3, University of Oxford, 2004, WP-04-03.

¹⁴ Schwenken weist bspw. auf die potentiellen Organisationsvorteile von MigrantInnen (gegenüber traditionellen Interessenverbänden) im europäischen Raum hin, im Hinblick auf: „1. die Existenz transnationaler Gemeinschaften mit familiären und beruflichen Netzwerken, die Gefühle von Gemeinschaftlichkeit und gemeinsamer Betroffenheit vermitteln können, 2. die Möglichkeit an einem europäischen Vokabular der Inklusion anzusetzen sowie 3. die Rolle transnationaler Diskurse (z.B. Menschenrechte), denen sich politische EntscheidungsträgerInnen nicht entziehen können und die die Möglichkeit öffentlicher Mobilisierung bieten.“ Vgl. Schwenken, Helen (2001): „Movement is our right“ – Zur Selbstorganisation von MigrantInnen und Illegalisierten sowie „pro-migrant“-Mobilisierung in der Europäischen Union. Kongress „Bürgerschaft, Öffentlichkeit und Demokratie in Europa“ Berlin am 6./7. Juli 2001

Im Gegensatz zu bisherigen Studien, die ausschließlich die Mobilisierung von *advocacy NGOs* für *pro-migrant* Mobilisierung untersuchten, wollten wir auch die politische Partizipation und Organisation von Flüchtlingen (mit anerkanntem Status) einbeziehen: diese Gruppe verfügt über andere Organisationsressourcen und –bedingungen als AsylwerberInnen, u.a. in Bezug auf Rechts- und Aufenthaltssicherheit, Einbürgerung, Integrationshilfe etc. und ist oft in Exil- und Diasporaorganisationen in Herkunftslandpolitik, oder auch in Unterstützungsnetzwerken für Flüchtlinge aktiv beteiligt. Es war daher von Interesse, ob und wie diese Gruppen im Rahmen europäischer politischer Strukturen und Entscheidungsprozesse agieren.

Für eine solche Analyse bot uns der Transnationalismus-Ansatz wichtige ergänzende Ansatzpunkte:

- indem er den Einfluss des spezifischen „Kapitals“ dieser Gruppe von MigrantInnen, gerade was die Domäne politischer transnationaler Aktivitäten betrifft, hervorhebt;
- im Hinblick auf die Dimension der transnationalen (herkunftsbezogenen) Organisationsstrukturen von Flüchtlingen: Durch die Einbindung in transnationale Netze verfügen Flüchtlinge diesbezüglich über erweiterte soziale Handlungsräume, die als Ressource für zivilgesellschaftliche Partizipation und Interessensvertretung bzw. Mobilisierungen genutzt werden können.

Mobilisierungs- und Frame Analyse

Bei der *Analyse von asylpolitischen Mobilisierungen* stützten wir uns auf Ansätze aus der sozialen Bewegungsforschung, so auf das *Framing Konzept* (Benford/Snow 2000)¹⁵, um zentrale Forderungen und die Wirksamkeit eines Framings von Protesten und Gegenmobilisierungen zu analysieren. Untersucht wird entlang welcher Bedeutungsrahmen (Frames) Akteure aktiv soziale Wirklichkeiten konstruieren. Wie sie einen Sachverhalt – zum Beispiel die Tatsache, dass abgelehnte LangzeitasylwerberInnen abgeschoben werden sollen – interpretierten – nämlich als Menschenrechtsverletzung – , ist entscheidend für die Aufbereitung des gesellschaftlichen Terrains für eine politische Auseinandersetzung. So kommt es erst zu Mobilisierungen gegen Missstände, wenn diese mit Hilfe eines Frames so interpretiert werden, dass diese Interpretation auch auf öffentliche Resonanz stößt.¹⁶

Die Mobilisierungs- und Frame-Analyse kam vorwiegend bei den Fallstudien für Österreich und Frankreich zur Anwendung, nicht jedoch für die tschechische Fallstudie (mangels entsprechender Mobilisierungen).

3 Ergebnisse der Fallstudien in Österreich, Frankreich und der Tschechischen Republik

Die drei untersuchten Länder für unsere Fallstudien – Österreich, Frankreich, Tschechische Republik – erwiesen sich in mehrerer Hinsicht als interessante Beispiele für einen Vergleich von (individuellen und kollektiven) Partizipationsstrukturen und –mustern für Flüchtlinge.

Sie haben sehr unterschiedliche Ausgangsbedingungen für die Aufnahme und Partizipation von Flüchtlingen und AsylwerberInnen:

Dies bezieht sich auf die Geschichte als Immigrations- und Asylland, die unterschiedlichen Immigrations- und Integrationsmodelle, die unterschiedliche Bedeutung als Asylland (innerhalb der EU), und nicht zuletzt auch die unterschiedliche Ausprägung der politischen Partizipation und Kultur, vor allem hinsichtlich der Praxen und Formen demokratischer Beteiligung und aktiver Bürgerschaft. So sind in der post-kommunistischen tschechischen Gesellschaft zivilgesellschaftliche Strukturen und Engagement – auch als eine Folgeerscheinung der zwangsweisen Organisation im kommunistischen System – schwach ausgeprägt. In Frankreich spielen hingegen zivilgesellschaftliche Organisationen eine bedeutende Rolle, und sind Teil einer an republikanischem Selbstverständnis und Werten orientierten politischen Kultur.

Schwenken, Helen (2006): Rechtlos, aber nicht ohne Stimme. Politische Mobilisierungen um irreguläre Migration in die Europäische Union. Global Studies, Transcript Verlag: Bielefeld.

¹⁵ Benford Robert D./ David A. Snow (2000): Framing Processes and Social Movements: An Overview and Assessment, In: Annual Review of Sociology, Vol. 26. (2000), pp. 611-639.

¹⁶ Dieser Prozess kann analytisch in mehrere Schritte zerlegt werden: Zuerst wird ein „diagnostic framing“ erstellt in dem Verursacher für eine Problemlage benannt werden. In einem „prognostic framing“ geht es darum alternative Handlungsmöglichkeiten aufzuzeigen um schließlich in einem „motivational framing“ andere zu konzentrierten Aktionen für das Erreichen dieser Alternativen zu mobilisieren.

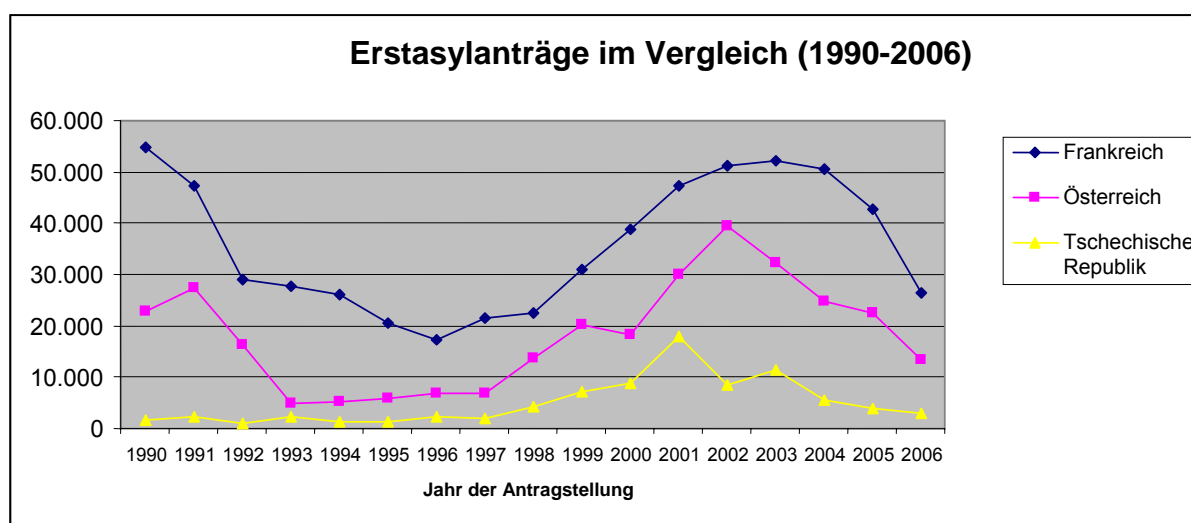
3.1 Asylpolitischer Aufnahmekontext

3.1.1 Bedeutung als Asylland

Österreich wandelte sich in den 1990er Jahren parallel zu seiner Schengen- und EU-Integration von einem marginalen Asylland und vorwiegenden Transitland für Flüchtlinge zu einem der wichtigsten Asylaufnahmeländer innerhalb der EU. Frankreich hingegen ist seit langem ein traditionelles Asylland, das vor allem seit den 1970er Jahren neben europäischen zunehmend Flüchtlinge aus Asien, Lateinamerika und Afrika aufnahm, und in den letzten Jahren zu den wichtigsten westlichen (OECD und EU) Asylländern zählte. Die tschechische Republik ist dagegen ein relativ junges Asylland, das erst nach der demokratischen Transformation nach 1989 von einem Herkunftsland von Flüchtlingen zu einem Aufnahmeland wurde; die Tschechische Republik verzeichnet u.a. aufgrund ihrer geographischen Position (keine Außengrenze) nur eine geringe Zahl von Asylsuchenden.

Die Konjunkturen der Asylansuchen zeigten eine analoge Entwicklung in den drei Ländern: In Österreich und Frankreich sanken die Asylanträge von Höchstwerten Anfang der 1990er Jahre bis Mitte der 1990er Jahre deutlich ab (während sie in der Tschechischen Republik bis Ende der 1990er Jahre sehr niedrig blieben), infolge kam es zu einem markanten Anstieg; in den letzten Jahren ist wieder ein deutlicher Rückgang der Asylansuchen festzustellen (seit 2001 in der Tschechischen Republik; seit 2002 in Österreich; seit 2003 in Frankreich).

Abbildung 1 Asylanträge in den drei Ländern (1990-2006)



Innerhalb der *Europäischen Union (25)* verzeichnete Frankreich im Jahr 2006 einen Anteil von 15,4 % der gesamten neuen Asylsuchenden in der EU (198.900 Asylanträge). Wenngleich Frankreich in den letzten Jahren das EU-Land mit den absolut meisten Asylanträgen war, relativiert sich diese Position, wenn die Zahl der AsylwerberInnen im Verhältnis zur Bevölkerungsgröße betrachtet wird: hier lag Frankreich an achter Stelle als Aufnahmeland für Asylsuchende.

Österreich stellt ebenfalls ein wichtiges Asylland in der EU dar, es verzeichnete 2006 6,7% der Asylanträge in der EU (13.350) und lag damit an sechster Stelle, bezogen auf die EinwohnerInnenzahl an vierter Stelle als Asylaufnahmeland.

Dagegen ist die Rolle Tschechiens als Asylland innerhalb der EU marginal, mit nur 1,5% aller Asylanträge in der EU (3.020) lag es 2006 an 14. Stelle, bezogen auf die EinwohnerInnenzahl an zehnter Stelle.

Tabelle 1 Asylanträge in der EU 2006

Asylanträge 2006 (EU 25)				Per 1000 Einwohner		
	Erstasylanträge 2006	Anteil %	Rang (2006)	Verhältnis	Rang	
France	30690	15,4%	1	0,5	8	
United Kingdom	27850	14,0%	2	0,5	8	
Sweden	24320	12,2%	3	2,7	3	
Germany	21030	10,6%	4	0,3	10	
Netherlands	14470	7,3%	5	0,9	7	
Austria	13350	6,7%	6	1,6	4	
Greece	12270	6,2%	7	1,1	5	
Belgium	11590	5,8%	8	1,1	5	
Italy	10110	5,1%	9	0,2	10	
Spain	5310	2,7%	10	0,1	11	
Cyprus	4550	2,3%	11	5,3	1	
Ireland	4320	2,2%	12	1	6	
Poland	4220	2,1%	13	0,1	11	
Czech Republic	3020	1,5%	14	0,3	10	
Slovak Republic	2870	1,4%	15	0,5	8	
Finland	2290	1,2%	16	0,4	9	
Hungary	2110	1,1%	17	0,2	10	
Denmark	1920	1,0%	18	0,4	9	
Malta	1270	0,6%	19	3,1	2	
Luxembourg	520	0,3%	20	1,1	5	
Slovenia	520	0,3%	20	0,3	10	
Lithuania	160	0,1%	22	0	12	
Portugal	130	0,1%	23	0	12	
Estonia	10	0,0%	24	0	12	
Latvia	10	0,0%	25	0	12	
EU-total 1 (25)	198.900	100,0%		0,4		

Quelle: UNHCR: Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries, 2006, 23 March 2007

Wichtigste Herkunftsländer der Flüchtlinge

Aufgrund der traditionellen Migrationsbeziehungen und der aktuellen Zugangs- und Einreisemöglichkeiten für Flüchtlinge (Grenzkontrollen, Transitrouten, Schlepperei, etc.) sind auch die wichtigsten Herkunftsländer der Asylsuchenden in den drei Ländern unterschiedlich:

- In **Österreich** sind in den letzten Jahren die größten Gruppen von AsylwerberInnen aus dem Mittleren Osten (Türkei, Afghanistan, Iran, Irak), dem ehemaligen Jugoslawien, der Kaukasus-Region (Tschetschenien, Georgien, Armenien) und Südasien (Indien, Pakistan, Bangladesh) gekommen. Aus afrikanischen Staaten erreichten lediglich AsylwerberInnen aus Nigeria in einer größeren Zahl Österreich. An der Spitze der Antragsstatistik standen dabei immer wieder Flüchtlinge aus Serbien und Montenegro (bzw. Ex-Jugoslawien) und seit 2003 aus der Russischen Föderation (fast ausschließlich TschetschenInnen). In den letzten Jahren kamen neue Gruppen wie Flüchtlinge aus der Mongolei oder Somalia hinzu.
- in **Frankreich** dominierten (seit 2000) als wichtigste Herkunftsländer der Asylsuchenden verschiedenste afrikanische Länder, zumeist frankophone und ehemalige Kolonien (primär DR Kongo, Algerien, Elfenbeinküste, Guinea-Conakry, Kongo, Mauretanien, Mali), die zugleich Hauptherkunftsländer der postkolonialen Immigration sind; aus europäischen Ländern kamen Asylsuchende vor allem aus der Türkei (KurdInnen), (Ex-)Serbien und Montenegro (Kosovo, Roma), Russland (TschetschenInnen) und den Kaukasus Republiken. Sri Lanka und China, sowie Haiti (2005 mit 11,6% die größte Herkunftsgruppe der Asylsuchenden) zählten seit 2000 zu wichtigen Herkunftsländern.
- In der **Tschechischen Republik** dominierten (seit Anfang der 1990er Jahre) vorwiegend Asylsuchende aus der Ukraine (13.000 Asylsuchende insgesamt zwischen 1990 bis Juli 2007), Russland, Rumänien, Afghanistan, Bulgarien, Vietnam, Moldawien und Indien.

Tabelle 2 10 wichtigste Herkunftsländer von AsylwerberInnen in Österreich, Tschechischer Republik und Frankreich (2006)

Zahl der Asylanträge 2006					
Österreich		Tschechische Republik		Frankreich	
10 wichtigste Herkunftsländer					
Serbien und Montenegro	2522	Ukraine	571	Serbien und Montenegro	3042
Russische Föderation	2441	Ägypten	422	Türkei	2752
Moldawien	902	Kazachstan	236	DR Kongo	2278
Afghanistan	699	Weissrussland	175	Russische Föderation	2251
Türkei	668	Russische Föderation	170	Sri Lanka	2143
Georgien	564	Vietnam	124	Haiti	1840
Mongolei	541	China	114	Armenien	1680
Indien	479	Staatenlose	101	China	1214
Nigeria	421	Nigeria	96	Algerien	1125
Irak	380	Mongolei	95	Aserbajdschan	928

Quelle: UNHCR: Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries, 2006, 23. März 2007

Anerkennung von Flüchtlingen

In Frankreich wurden im Zeitraum von 2000 bis 2006 insgesamt 62.014 Flüchtlinge (Konventionsstatus) anerkannt (38% der anerkannten Flüchtlinge waren aus afrikanischen Ländern, ein Drittel aus europäischen Ländern und ein Viertel aus Asien).

Im gleichen Zeitraum wurden in Österreich 18.690 und in Tschechien 1.188 Flüchtlinge mit Konventionsstatus anerkannt.

Wie die Tabelle verdeutlicht, entwickelten sich die Anerkennungsraten von Flüchtlingen sehr unterschiedlich in den drei Ländern:

In **Frankreich** pendelten sie sich auf einem Niveau von unter 20% ein, in Österreich stiegen sie seit 2000 deutlich an und erreichten 2004 sogar 50% (vor allem durch die hohen Anerkennungsraten für Flüchtlinge aus der Russischen Föderation), in der **Tschechischen Republik** sind die sehr niedrigen Raten im Lauf der 1990er Jahre seit 2004 wieder angestiegen (auf 8% im Jahr 2006), d.h. ein immer noch sehr niedriges Niveau. In allen drei Ländern sind bisher die subsidiären Schutzformen im Verhältnis zum Konventionsstatus nur in geringem Maß zur Anwendung gekommen. Allerdings haben Frankreich und insbesondere **Österreich** auch spezielle Aufnahmeaktionen für Kriegsflüchtlinge außerhalb der regulären Verfahren durchgeführt (Kosovoflüchtlinge in Frankreich; bosnische Flüchtlinge in Österreich).

Die Fallstudien zeigen auch die höchst unterschiedlichen Anerkennungsraten für AsylwerberInnen aus den gleichen Herkunftsländern (z. B. TschetschenInnen in Österreich mit sehr hohen Anerkennungsraten von 82,8 % im Jahr 2006, dagegen in Frankreich von 17,6% im Jahr 2006; siehe Fallstudien).

Im Fall von Österreich muss auf die besondere Situation der sehr hohen Anzahl von Einstellungen von Asylverfahren hingewiesen werden, was darauf hinweist, dass Österreich ein Transitland für viele AsylwerberInnen darstellt, die in andere EU-Länder weiterziehen.

Abbildung 2 Anerkennungsraten im Vergleich

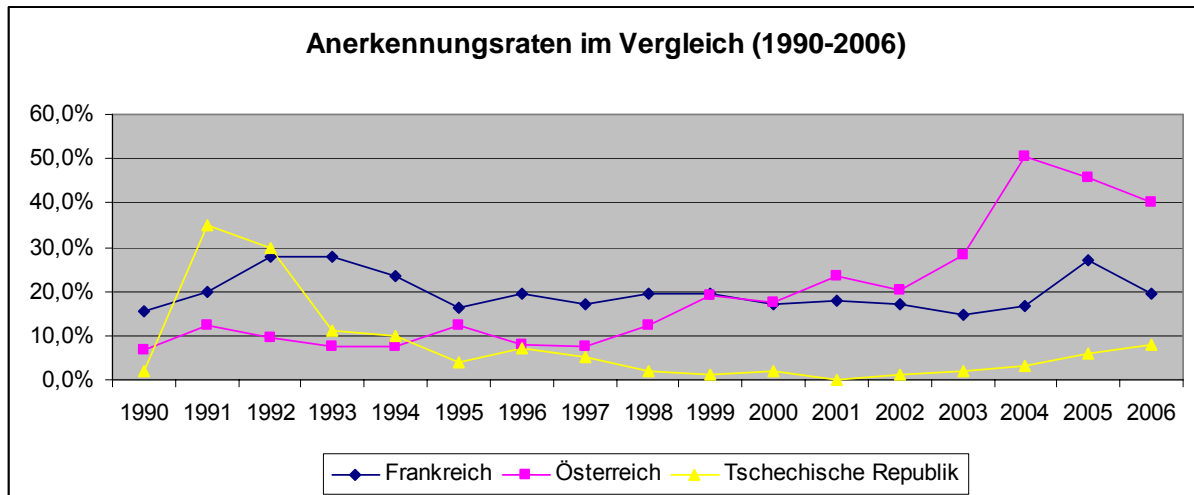
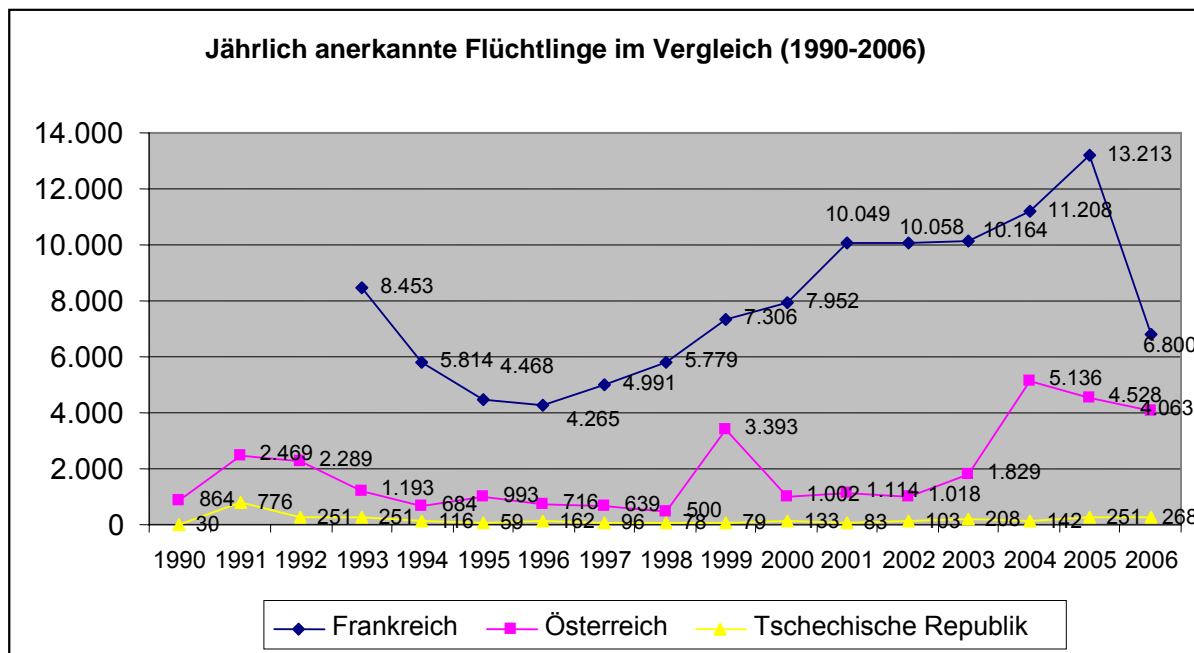


Abbildung 3 Anerkannte Flüchtlinge im Vergleich (1990-2006)



Größe der im Land lebenden Flüchtlingsbevölkerung

Die Größe der im Land lebenden Flüchtlingsbevölkerung variiert in den drei Ländern sehr stark entsprechend der Bedeutung als Asylaufnahmeland, aber auch relativ zur gesamten ausländischen ImmigrantInnenbevölkerung. Die Daten der Tschechischen Republik verdeutlichen die marginale Präsenz von anerkannten Flüchtlingen, während aktuell 130.926 anerkannte Flüchtlinge in Frankreich leben¹⁷, die allerdings nur einen geringen Anteil der gesamten ausländischen ImmigrantInnenbevölkerung darstellen (siehe Fallstudie Frankreich, Sohler 2008). Es gibt allerdings in allen drei Ländern keine offiziellen verlässlichen statistischen Daten zur Größe der Flüchtlingsbevölkerung (inklusive der Eingebürgerten). Österreich verfügt auch über keinerlei statistische Erfassung der aktuellen Bevölkerung mit Flüchtlingsstatus. Deshalb kann diese Vergleichstabelle nur Annäherungswerte (in Relation zur ausländischen Wohnbevölkerung) bieten.

¹⁷ Letzte verfügbare offizielle Schätzung per 31.12.2007; vgl. Jahresbericht der Asylbehörde OFPRA 2007: 28

	Frankreich (Daten 31.12.2004)	Österreich (Daten 1.1.2007)	Tschechische Republik (Daten 31.12.2006)
ausländische Wohnbevölkerung /gesamte Immigrantenbevölkerung	3,5 Mio. /4,9 Mio.	826.013	323.343
% der Gesamtbevölkerung	5,8%	10%	3,1%
Personen mit Flüchtlingsstatus (% der ausländischen Wohnbevölkerung)	110.000 (3,1%)	38.500* (4,7%)	1.887 (0,6%)

*eigene Schätzung basierend auf der Summe der Anerkennungszahlen von 1988 bis 2006 (das sind 38.500 anerkannte Flüchtlinge in diesem Zeitraum)

3.1.2 Entwicklung der Asylsysteme

Die Entstehung und historische Herausbildung der Asylsysteme weist erhebliche Unterschiede auf. Das Asylsystem in Frankreich wurde bereits seit den 1950er Jahren etabliert und konnte dabei an Strukturen aus der Zwischenkriegszeit anschließen. Das Asylsystem Österreichs war durch die geopolitische Lage am „Eisernen Vorhang“ und die Funktion als Transitland im Kontext des „Kalten Krieges“ bestimmt. Ein ausformuliertes Asylgesetz und entsprechende Institutionen wurden erst nach 1989 entwickelt. In Tschechien erfolgte der Aufbau eines Asylsystems als Teil der politischen Transformation nach 1989. Die Tschechische Republik war dabei allerdings in erster Linie Transitland. Ein anfangs liberaler Politikansatz wurde im Zuge der EU-Annäherung durch eine zunehmend restriktivere Asylpolitik (EU-konform) ersetzt.

Auch die Integration in die Europäische Union zu sehr unterschiedlichen Zeitpunkten und Phasen der Harmonisierung dieser Politikbereiche (Immigration, Asyl) hat die Transformation der Asylsysteme geprägt: generell hat durch die Anwendung der Dublin Regelungen, sowie die Anpassung an Richtlinien ein Harmonisierungsprozess stattgefunden.

Frankreich konnte die EU-Asylpolitik von Anbeginn mitbestimmen. Österreich hatte sich schon vor seinem EU-Beitritt an den Vorgaben der Schengen-Staaten orientiert (Asylgesetz 1991) und war auf informeller Ebene in verschiedene EU-Arbeitsstrukturen integriert. Die tschechische Republik übernahm bei ihrem EU-Beitritt ein umfangreiches EU-Aquis im Asylbereich.

Chronologie: Eckdaten zur Entwicklung der Asylsysteme

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
EU	Dublin Konvention zur Festlegung der Zuständigkeit im Asylverfahren zwischen Mitgliedstaaten - Schengen Durchführungsübereinkommen		„ Londoner Resolutionen “ Konzepte: „Drittlandsicherheit“ „sicheres Herkunftsland“ „offensichtlich unbegründeter Asylantrag“	Maastrichter Vertrag – Gründung der EU. Asyl- und Migrationspolitik Teil der sg. „Dritten Säule“ – polizeiliche und juristische Zusammenarbeit				Amsterdamer Vertrag Harmonisierung des Asyl- und Fremdenrechts. „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“		Gipfel von Tampere Aktionsplan zur Umsetzung der gemeinsamen Asyl- und Einwanderungspolitik
Österreich		Asylgesetz Einführung der Drittlandsicherheit, beschleunigte Verfahren, Asylbehörde - Erstmalige Einführung eines befristeten Schutzes außerhalb der GFK	Aufnahmeaktion für De-facto Flüchtlinge aus Bosnien				Österr. EU-Beitritt	Asylgesetz Implementierung Dubliner Übereinkommen Einführung einer Unabhängigen Berufungsinstanz		
Frankreich		Reform des Aufnahmesystems für AsylwerberInnen (Ausschluss vom Zugang zum Arbeitsmarkt) - Regularisierungsprogramm für Langzeit-AsylwerberInnen	- Legalisierung der Anhaltung in Transitbereich („zone d’attente“) an Häfen und Flughäfen	Beitritt zum Schengen Raum führt zur Verfassungsänderung in Bezug auf Asylrecht	Gesetz zur Ratifikation des Dubliner Abkommens (1990)				Einführung eines temporären Schutzes außerhalb der GFK („Asile territoriale“): vor allem für Bürgerkriegsflüchtlinge aus Algerien	
Tschech. Rep.	1. Asylgesetz									Asylgesetzreform (Anpassung an internationale und EU Normen)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
EU	EURODAC Verordnung - Einrichtung des Europäischen Flüchtlingsfonds (EFF)	Vorübergehender Schutz Richtlinie über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes. (20.7.2001)		Aufnahmerichtlinie (Richtlinie zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahmen von Asylwerbern in den Mitgliedsstaaten.) Dublin II Verordnung (seit 17.3.2003 in Kraft) - EURODAC Datenbank wird operativ	Statusrichtlinie (Richtlinie über Mindestnormen für die Anerkennung und Status ...29.4.2004) Haager Programm Agenda für die Harmonisierung von 2005 bis 2010	Verfahrensrichtlinie (Richtlinie über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedsstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft 1.12.2005)		„Grünbuch über das künftige Gemeinsame Europäische Asylsystem“ der EU Kommission
Österreich				Asylgesetzreform (Zulassungsverfahren; Erstaufnahmezentren)		Neues Fremdenpolizei- und Asylgesetz (Ausweitung der Schubhaft 10 Monate max.; Berufungsmöglichkeiten eingeschränkt) - Umsetzung der EU RL: Flächendeckende Grundversorgung umgesetzt		
Frankreich				Asylgesetzreform (Vereinheitlichung des Asylverfahrens bei Asylbehörde; Einführung des Konzepts sicherer Herkunftsstaaten; beschleunigte Verfahren; nicht-staatliche Verfolgung anerkannt; Einführung des subsidiären Schutzes)		Festlegung einer Liste „sicherer Herkunftsstaaten“ durch die Asylbehörde OFPRA (12 Länder: Benin, Bosnien-Herzegowina, Kroatien, Cap Verde, Georgien, Ghana, Indien, Mali, Mauritius, Mongolei, Senegal und Ukraine)	Immigrations- und Asylgesetzreform (CESEDA 2006) - Reform des Aufnahmesystems - Erweiterung der Liste „sicherer Herkunftsstaaten“: (Albanien, Mazedonien, Madagaskar, Niger und Tansania)	Immigrations- und Asylgesetzreform (CESEDA 2007) (Asylverfahren an der Grenze aufschiebende Wirkung der Berufung gegen Verweigerung der Einreise; Verlagerung der Kompetenz zum Immigrationsministerium; Unabhängiges Asylgericht)
Tschech. Rep.					EU-Beitritt Tschechiens		Asylgesetzreform (Anpassung an EU Status-RL; Einführung von subsidiärem Schutz)	Asyl- und Fremden gesetzreform (Ausweitung der Schubhaft: bis 6 Monate; Beschränkung der Bewegungsfreiheit im Dublin Verfahren)

3.2 Diskurse über Asyl und Flüchtlinge

In **Österreich** war der Diskurs zu politischen Flüchtlingen von den 1950er Jahren bis zum Niedergang der realsozialistischen Staaten des „Ostblocks“ durch den „Kalten Krieg“ geprägt.

Seither wurden eine Reihe von Gesetzesverschärfungen von einem politisch-medialen Diskurs begleitet, der AsylwerberInnen zunehmend als Sicherheitsrisiko wahrnimmt.

Die politische und mediale Debatte um AsylwerberInnen in Österreich erfuhr in den Jahren seit dem Ende des „Kalten Krieges“ einen grundlegenden Paradigmenwechsel. Seit Beginn der 1990er Jahre wird von einigen Medien und einem maßgeblichen Teil der Politik ein Diskurs gepflegt, der sprachlich immer wieder AsylwerberInnen mit Naturkatastrophen assoziiert. Die Rede ist dann von „Wellen“, „Fluten“, und Ähnlichem. Angesprochen wird auch, dass „wir“ nicht „alle“ aufnehmen können. Eine weitere Facette dieser Diskurse ist die Verknüpfung von Fragen der Inneren Sicherheit und Asyl sowie die verallgemeinernde Unterstellung, es handle sich bei den AsylwerberInnen um „Wirtschaftsflüchtlinge“ oder „Asylbetrüger“ (Missbrauchs-Frame).

Zu diesem Frame kommt ein auch andere Bereiche der öffentlichen Verwaltung dominierendes Effizienz-Frame, das im Gegensatz zu den sicherheitspolitischen Argumentationsmustern auch von deren KritikerInnen der Gesetzesverschärfungen verwendet wird. Hier geht es vor allem um die Beschleunigung der Asylverfahren.

Der mediale Diskurs zum Themenkomplex Asyl und Flucht wird stark von den Aussagen der politischen Parteien dominiert, Flüchtlings-NGOs kommen selten zu Wort, Flüchtlinge werden in Zusammenhang mit Konflikten in Asylwerberunterkünften zitiert. Vorherrschend ist ein „Sicherheits“- bzw. „Missbrauchs“-Frame. Vor allem PolitikerInnen der Rechten, aber auch der SPÖ, beziehen sich in Zusammenhang mit Fragen der Asylpolitik auf sicherheitspolitische Aspekte. Die Rede ist von: „Asylmissbrauch“, „kriminellen Asylwerbern“, „straffällig gewordenen Ausländern“, „Asyltourismus“ etc. NGOs, ExpertInnen und Grüne beziehen sich in ihrer Gegenargumentation auf ein Humanitäres Frame – es werden „humanitäre Lösungen“ gefordert, Abschiebungen seien „unmenschlich“ und widersprächen den Menschenrechten.

Aussagen von PolitikerInnen der Regierungsparteien werden in den Medien oft wiedergegeben, ohne Gegenpositionen zu Wort kommen zu lassen. Diese kommen, wenn, dann von PolitikerInnen der Oppositionsparteien (vor allem der Grünen). Zivilgesellschaftliche Akteure kommen in den Medien meist nur dann zu Wort, wenn sie von sich aus an die Öffentlichkeit gehen.

Die Tatsache, dass restriktive Asylpolitik in der Selbstdarstellung der ÖVP positiv – als Erfolg der Regierungspartei – präsentiert wird, macht die Rolle der Asylpolitik im politischen Diskurs deutlich.

Als einzige im Parlament vertretene Partei positionieren sich die Grünen dezidiert mit pro-Asyl Aussagen und einem elaborierten Integrationsprogramm, dessen Umsetzung weitgehende Änderungen der bestehenden restriktiven Gesetze voraussetzen würde.

Zivilgesellschaftliche Organisationen (NGOs und auch Flüchtlingsselfstorganisationen) kritisieren in ihren Stellungnahmen immer wieder den hegemonialen Diskurs zu Asyl- und Flüchtlingsfragen. Insbesondere dem von den Regierungsparteien verwendeten Sicherheits-Frame und Missbrauchs-Frame wird mit einer Bezugnahme einerseits auf Rechtsstaatlichkeit und internationale Verträge (Rechts-Frame), andererseits auf humanitäre Grundsätze (Humanitäts-Frame) und (Menschen)Rechte entgegengetreten.

Auch was die Debatte um Integration anbelangt, sind die Positionen sehr unterschiedlich. Integration wird im rechtlich/politischen Bereich immer als Leistung, die Zuwanderer zu erbringen haben, definiert und ist stark mit einem Sicherheitsdiskurs verwoben. Gegen dieses Integrationsverständnis gab es zwar immer wieder Kritik, trotzdem beharren liberale Medien, NGOs und Sozialwissenschaften auf der Verwendung des Begriffes zur Bezeichnung des komplexen „Prozess der Interaktion zwischen Individuum, Herkunftsgruppe und Aufnahmegesellschaft“ und zwar im Sinne eines „*Prozesses der wechselseitigen Anpassung und Veränderung zwischen einer aufnehmenden und einer aufzunehmenden Gruppe*“ (Bauböck 2001: 31).

Bei den Interviews konnten wir immer wieder eine Bezugnahme auf diesen Diskurs auch seitens der Flüchtlinge feststellen, wobei unter Integration hier in erster Linie gleiche Chancen am Arbeitsmarkt, Anerkennung von in der Heimat erworbenen Qualifikationen und gute Voraussetzungen für den Erwerb der Mehrheitssprache verstanden wird.

In der **Tschechischen Republik** ist das Asylthema weder in medialer Öffentlichkeit noch bei politischen Parteien und Debatten von Bedeutung. *“The CR still perceives itself as predominantly homogenous country in national terms and is partly justified to do so, when we consider the number of*

foreigners in the country in relation to the population as a whole, including the number of foreigners who are EU nationals." (Fallstudie Tschechische Republik, Muhič-Dizdarevič 2008)

Die öffentliche Debatte in Bezug auf multikulturelle Agenden bezieht sich im tschechischen Kontext meist auf die kulturelle Minderheit der Roma, und in viel geringerem Maße auf ImmigrantInnen und sehr selten AsylwerberInnen und Flüchtlinge.

Der Diskurs zu Asyl ist, ungeachtet seiner geringen Bedeutung in der öffentlichen und politischen Arena, wenn dann meist in Verknüpfung mit EU-Erfordernissen, irregulärer Immigration oder Missbrauch von Sozialleistungen gerahmt. Ein Überblick über die Medien zeigt, dass die Repräsentation von Flüchtlingen und AsylwerberInnen nicht aggressiv oder abwertend ist, sondern fast immer im Rahmen ihrer Hilflosigkeit und des Elends erfolgt. Wenn AsylwerberInnen diesem Bild als hilflose Opfer nicht entsprechen, dann wird ihnen auch kein Mitleid zugestanden.

Asylthemen sind fast gänzlich ohne Interesse für die politischen Parteien, ihre politischen Programme und Wahlkampagnen.

Im aktuellen politischen Regierungs-Diskurs (bspw. des Premierministers Miroslav Topolánek) kommt ein assimilationistischer Integrationsdiskurs zum Ausdruck:

"It is equally important that the education system supported more strongly to the society's cohesion. It should not exclude different groups – ethnical but potentially also religious – into cultural ghettos. The system should, on the contrary, help assimilation and ability of minorities to integrate fully in the society of the majority, society of law and clear rules. Multiculturalism is a source of painful inequalities, raising discrimination and tension." and more:

*"I have already mentioned the harm caused by multicultural approach. It does not matter if it relates to Roma people, other nationalities or Muslims. The inability to integrate any cultural minority causes problems and leads to the situation when such groups cannot ever reach equal opportunities. Funds distributed in this question should be targeted at assimilation of individuals, not support to chimera of multiculturalism."*¹⁸

Die einzigen Parteien, die sich mit generellen Fragen des Multikulturalismus beschäftigen sind die Grüne Partei und die Kommunistische Partei, bei letzterer handelt es sich um ein marginales Thema, wobei in keinem Fall das Asyl- und Flüchtlingsthema eine Rolle spielt. Da die Zahl der AsylwerberInnen und noch mehr der anerkannten Flüchtlinge so gering ist, bleibt ihre Sichtbarkeit marginal und bleiben sie abseits jeglichen Interesses von Seiten politischer Akteure (Parteien) und der medialen Öffentlichkeit.

"Within political discourse, rights of refugees and asylum seekers tend to be represented by obligations, which the CR must implement. Often again this is embedded into EU accession and membership issues and here it is also possible to see that EU matters are used for solving domestic issues." (Fallstudie Tschechische Republik)

In **Frankreich** wurde der Asyldiskurs vom Diskurs über irreguläre Immigration dominiert bzw. überlagert. Im Rahmen des generellen Immigrationsdiskurses bleibt das Asyl- und Flüchtlingsthema ein untergeordnetes Thema: die Asylthematik wurde aber seit den 1990er Jahren vor allem in Verbindung mit irregulärer Immigration als Problem thematisiert. Dies vollzog sich einerseits mit der Genese des Begriffs des „faux réfugié“ (unechter, falscher Flüchtling) und dessen Verankerung im öffentlichen Diskurs seit Ende der 1980er Jahre. Der pejorative Begriff des „Wirtschaftsflüchtlings“ ersetzte zusehends den des positiv besetzten „politischen Flüchtlings“ (der für politische Ideale der Demokratie und Freiheit kämpft); die Rede von MigrantInnen, die das Asylrecht missbrauchen, fand Eingang in Diskurse der PolitikerInnen. Dies verband sich mit xenophoben Diskursen, die sich gegen die Aufnahme von Armutsmigranten aus der „Dritten Welt“ (allen voran aus afrikanischen Ländern) richteten. Generell setzte sich die Sichtweise durch, die die Mehrheit der Asylsuchenden als nicht wirklich Schutzbedürftige einschätzt, und darin vorwiegend ein Problem globalisierter, unkontrollierter (durch kriminelle Organisationen unterstützte) Migrationsbewegungen sieht, angetrieben vom Wohlstandsgefälle zwischen europäischen und Entwicklungsländern und von individueller Suche nach besseren Lebensbedingungen und Arbeit.

Damit wurde die Unterscheidung und Filterung der „echten“ von „ökonomischen“ Flüchtlingen zur politischen Rationalität der Umgestaltung des Asyl- und Schutzsystems, das Asylverfahren (als Verfahren zur Aussortierung potentieller ökonomischer MigrantInnen) in den Dienst der Migrationskontrolle gestellt.

¹⁸ Premierministers Miroslav Topolánek, Ansprache zur Eröffnung des European Year of Equal Opportunities for All in Prag am 2 April 2007,

Siehe unter: http://cesko.ihned.cz/c3-23154985-002000_d-cele-zneni-projevu-mirka-topolanka-k-evropskemu-roku-rovnnych-prilezitosti

Asylmigration wurde in den 1990er Jahren zunehmend als bedeutender Faktor irregulärer Immigration eingeschätzt. Diese Wahrnehmung kennzeichnet den Regierungsdiskurs und die offiziellen statistischen Schätzungen, die abgewiesene AsylwerberInnen („déboutés d’asile“) als maßgebliche Komponente der irregulär im Land lebenden MigrantInnenbevölkerung identifizierten.

Diese enge Verknüpfung zwischen illegaler Migration und Asylmigration wird auch im medialen öffentlichen Diskurs reproduziert. So setzte sich die Figur der „déboutés d’asile“ seit Beginn der 1990er Jahre parallel zum zunehmend hohen Anteil abgewiesener AsylwerberInnen (rund 80% der Anträge) durch, die mehr und mehr mit jener der „Sans Papiers“ gleichgesetzt wird. Dies umso mehr als mit dem Entstehen der „Sans Papiers“-Bewegung 1996 die Frage der (generellen) Regularisierung im öffentlichen Diskurs breiten Raum einnimmt, und damit die Kategorie der „Sans Papiers“¹⁹ auch zu einem wichtigen gemeinsamen politisch-humanitären Referenzrahmen für die Forderungen der pro-MigrantInnen und pro-Asyl Bewegungen wird.

Generell wurde im Zusammenhang mit den Reformprogrammatiken der Regierung eine *assimilationistische Integrationsagenda* vorangetrieben. Im Integrationsdiskurs wurde die Anpassung der Einwanderer an die „Grundwerte der Republik“ betont, dementsprechend wurde Integration in einem ökonomische (Einkommen, Arbeit), sozialen (sprachlich) und „republikanischen“ Sinn (Befolgung republikanischer Prinzipien) als Zulassungs- (resp. Restriktions-) Kriterium für Familiennachzug und Familienangehörige, für die Verfestigung des Aufenthalts, die Regularisierung und für die Einbürgerung aufgewertet. Dies fand im Integrationsvertrag seinen Ausdruck, der 2006 für Neuzuwanderer generell eingeführt wurde.

Die Forderungen nach Anpassung von ImmigrantInnen an die französische Gesellschaft (so insbesondere in Bezug auf Frauengleichberechtigung, Elternautorität und -aufsicht über Kinder, Polygamie, französische Sprache, Respekt der Laizität – Schleierverbot in Schulen etc.) rekurrten auf xenophobe Diskurse und Stereotypen. Ein stigmatisierender Diskurs gegen die vermeintlich nicht an die französische Kultur und Werte angepassten ImmigrantInnen (aufgrund ihres kulturellen Hintergrunds) richtete sich insbesondere gegen islamische und afrikanische Einwanderer.

Zugleich wurde der Immigrationsdiskurs mit jenem der *nationalen Identität* verknüpft.

Diese insbesondere im Wahlkampf 2007 von der konservativen Regierungspartei UMP eingesetzte nationalistische Rhetorik rund um die nationale Identität fand eine „symbolische“ Institutionalisierung im neu geschaffenen Immigrationsministerium (unter dem Namen: Ministerium für Immigration, Integration, nationale Identität und Entwicklung), dem nun auch die Asylagenden unterstellt sind.

3.3 Asylpolitische Mobilisierungen und Kampagnen

In allen drei Ländern hat die Bedeutung von legalen Kampagnen von zivilgesellschaftlichen Akteure im pro-MigrantInnen- und Asylbereich gegen Asyl- und Migrationsgesetze vor dem Hintergrund zahlreicher und einschneidender Gesetzesreformen (siehe Chronologie) zugenommen.

Fallweise kam es zu breiten Protest-Mobilisierungen (vor allem in Frankreich) in diesem Politikfeld. In Tschechien kam es dagegen vor dem Hintergrund der EU-politischen Vorgaben (Umsetzung des Aquis) kaum zu öffentlichen Debatten und Polarisierungen in asylpolitischen Fragen. Es blieb ein relativ marginales Thema, dem die Öffentlichkeit indifferent gegenüberstand. In Österreich und Frankreich dagegen waren Immigration und Asyl regelmäßige Wahlkampfthemen.

Nationale NGO Kampagnen im Asylbereich richteten sich gegen Schubhaft von AsylwerberInnen, und mobilisierten für eine Verbesserung der Grundversorgung und Existenzsicherung von AsylwerberInnen (Österreich, Frankreich), in Tschechien wurden insbesondere Bewusstseinsbildungs-Kampagnen (gegen Diskriminierung und Rassismus) realisiert. Ansonsten konzentrieren sich tschechische NGOs auf legale Kampagnen rund um Asylgesetze, die auf einen sehr begrenzten Kreis von zivilgesellschaftlichen NGOs im Asylbereich beschränkt bleiben, wobei Flüchtlinge selbst selten aktiv partizipieren.

Nationale asyl- und immigrationspolitische Kampagnen werden primär von NGOs initiiert und getragen. Flüchtlinge und RCOs führen selbst meist keine organisierten Kampagnen durch, da sie nicht über die ausreichenden Infrastrukturen und Organisations-Ressourcen (eigene Medien, Webseiten, etc.) für „Campaigning“ verfügen (dies gilt für alle drei Länder). Dies ist selbst für NGOs

¹⁹ Die (Selbst-)Bezeichnung Sans Papier hat sich seit 1996 durchgesetzt, und wurde politisch gegen den pejorativen Begriff der „clandestins“ eingesetzt, der v.a. von der Rechten und im Rahmen eines Sicherheitsdiskurses über illegale Migration verwendet wurde.

nicht immer leicht zu bewerkstelligen, hängt aber auch von der Resonanz der Öffentlichkeit und politischen EntscheidungsträgerInnen (Offenheit für Forderungen, Rassismus und Xenophobie) ab.

In allen Ländern hat eine zunehmend sicherheitspolitisch orientierte, restriktive Politik oder eine offen gegen AsylwerberInnen gerichtete Kriminalisierung und Xenophobie zu neuen Protestformen („zivilere Ungehorsam“) und verschärften Konfrontation in den Mobilisierungen gegen die Gesetze und die Auswirkungen dieser Politik geführt (vor allem im Rahmen von Mobilisierungen für Bleiberecht und Regularisierung). In Tschechien ist durch die Entpolitisierung der Öffentlichkeit und den Rückzug aus politischer Partizipation in der tschechischen Gesellschaft wenig Resonanz für solche Anliegen und wenig politische Mobilisierung in diesem Feld vorhanden.

Generell kann festgestellt werden, dass in Frankreich eine breitere (mediale, politische) Resonanz und Unterstützung für Forderungen von MigrantInnen und Flüchtlingen vorhanden ist, als dies bspw. in Österreich oder Tschechien der Fall ist. Beispiele sind im französischen Kontext vor allem die Mobilisierungen für eine Regularisierung und die Rechte von Sans Papiers. Sie sind zumeist in ein relativ breites Unterstützungsnetzwerk an Solidaritätsorganisationen eingebettet, wobei solche Protestmobilisierungen öfters erfolgreich sind.

Mobilisierungen von Flüchtlingen und AsylwerberInnen

Protestmobilisierungen von Flüchtlingen oder abgewiesenen AsylwerberInnen (sans papiers) organisieren sich oft auch in lokalen Kontexten oder lokal auftretenden Problemsituationen („Krisen“) und in Bezug auf Konflikte (Rassismus). Sie haben oft den Charakter prekärer Mobilisierungen und konfrontativer Aktionsformen (Hungerstreiks, etc.), die mediale Aufmerksamkeit erregen. Sie richten sich in ihren Forderungen zumeist auch an die lokalen EntscheidungsträgerInnen, und stehen oft im Kontext mit der (schlechten) Unterbringungssituation und Lebensbedingungen (bspw. tschechische Flüchtlinge in Österreich; obdachlose Flüchtlinge in Frankreich, abgewiesene Langzeit-AsylwerberInnen ...). In Frankreich sind im Gegensatz zu Österreich und Tschechien vor allem bei Mobilisierungen im Rahmen der Sans-Papier Selbstorganisationen von besonderer Relevanz.

Transnationale flüchtlings- und asylpolitische Mobilisierungen sind eher rar, haben aber im Kontext der Weiterentwicklung der EU-Asylpolitik an Bedeutung gewonnen.

Im französischen Kontext verstärkten sich transnationale Mobilisierungen vor allem im Zusammenhang mit der Thematik der „Externalisierung“ und Migrationskontroll- und Managementstrategien der EU. Sie machten auf die Auswirkungen EU-politischer Strategien in den angrenzenden Transitstaaten (vielfach Entwicklungsländer, wie bspw. Marokko, mit im Vergleich zu EU-Ländern geringen Kapazitäten zur Aufnahme und Versorgung) aufmerksam, insbesondere auf die Auswirkungen auf Flüchtlinge und den Flüchtlingsschutz.

Frames asylpolitischer Mobilisierung

In Bezug auf das Framing haben wir drei grundsätzliche Frames unterschieden: einen **Rechte-Frame**, der sich auf Forderungen gleicher Rechte bezieht; einen **Rechts-Frame**, der sich primär auf das Rechtssystem, Rechtsstaatlichkeit, Einhaltung rechtlicher Normen (Asylrecht, GFK, etc.) bezieht; sowie einen **humanitären Frame**, der über die rechtliche Dimension hinausreicht.

In den Mobilisierungen für das Asylrecht und den Flüchtlingsschutz kommen alle drei dieser grundlegenden Frames mit mehr oder weniger starker Gewichtung zur Anwendung.

Unterschiede im Framing asylpolitischer Mobilisierungen zeigten sich auf mehrere Weise:

Analoge Entwicklungen sind in Frankreich und Österreich vor allem in Bezug auf die Problematik des Bleiberechts von (abgewiesenen) Langzeit-AsylwerberInnen und ein damit verbundenes *humanitäres Framing* festzustellen (siehe Mobilisierungen für Bleiberecht in Österreich und für Regularisierung in Frankreich).

Der *Rechte Frame* kommt in Frankreich häufig zum Einsatz, in Österreich dagegen eher marginal (wie in der Bleiberechts-Kampagne oder Ehe ohne Grenzen, vorwiegend mit Bezug auf das Recht auf Privat- und Familienleben).

Die migrationspolitischen Mobilisierungen in Frankreich artikulieren sich besonders stark rund um den Frame der *Freiheit der Migration* als grundlegendes Menschenrecht (Autonomie der Migration), das auch die Wahrnehmung des Asylrechts erst ermöglicht. So auch die Hauptdiagnose, dass das Asylrecht primär durch die Beschränkung der Bewegungsfreiheit der Flüchtlinge (von Entwicklungsländern nach Europa) de facto ausgehöhlt wird. Die Position der „Autonomie der Migration“ bleibt in Österreich beim Framing von Mobilisierungen vollkommen marginal.

Ebenso ist das Framing in Bezug auf die (post-kolonial geprägte) Ungleichheit zwischen Norden und Süden ein wesentlicher Frame von migrations- und asylopolitischen Mobilisierungen, eine Dimension, die in Österreich und Tschechien irrelevant ist.

3.4 Rahmenbedingungen für Partizipation von AsylwerberInnen und Flüchtlingen

Zugang zu sozialen Rechten und Integrationsmaßnahmen

Eine Entwicklung, die die Rechte und sozialen Integrationsbedingungen von AsylwerberInnen und Flüchtlingen betraf, ist die Auffächerung von verschiedenen rechtlichen Statuskategorien (AsylwerberInnen im regulären vs. Sonderfahren; Dublin-Verfahren; temporärer, humanitärer vs. GFK-Konventionsflüchtlingsstatus) in den Asylsystemen.

Problemfelder im Asylverfahren sind in Österreich primär lange Asylverfahrensdauer (Anfang 2007: 37% in Verfahren länger als drei Jahre), Ausschluss vom Arbeitsmarkt, häufige Schubhaft von AsylwerberInnen im Verfahren (2006 waren 2.700 AsylwerberInnen in Schubhaft); in Tschechien ist die häufige Schubhaft ebenfalls ein Problem.

In Frankreich bestand ein Hauptproblem im ungleichen Zugang zum bzw. Ausschluss aus dem staatlichen Grundversorgungssystem (mangelnde Heimplätze, etc.) und damit der *Prekarisierung der Lebensbedingungen* (Obdachlosigkeit) im Asylverfahren für einen zunehmenden Teil der AsylwerberInnen, die nicht ins reguläre Verfahren kommen²⁰. Damit sind auch deren Chancen im Asylverfahren minimiert. Zugleich wird die Schubhaft in vergleichsweise geringem Maße angewendet. Dies bedingt, dass die (obdachlosen) AsylwerberInnen ein soziales, humanitäres „Problem“, als solches zugleich öffentlich wahrgenommen, darstellen. Anders als bei inhaftierten AsylwerberInnen, die damit zu einer gesellschaftlich unsichtbaren Gruppe werden.

Bei den anerkannten Flüchtlingen sind subsidiär Schutzberechtigte (gegenüber Konventionsflüchtlings) in Bezug auf Zugang zu Sozialleistungen, Reisefreiheit und staatliche Integrationsprogramme benachteiligt. Somit ist ein zweigleisiges Integrationssystem für Schutzberechtigte etabliert worden, das von vornherein unterschiedliche Integrationschancen zuteilt.

Zugang zu politischer Beteiligung

Die *Assoziationsfreiheit* ist in Österreich und Frankreich für ausländische StaatsbürgerInnen gleichermaßen wie für InländerInnen möglich. In Tschechien sind diese Rechte eingeschränkt, da ausländische Staatsangehörige nur gemeinsam (mit mindestens drei) tschechischen Staatsangehörigen Vereine bilden können. Auch der Zugang zu politischen Parteien ist für ausländische StaatsbürgerInnen in Tschechien ausgeschlossen.

Politische Mitbestimmungsrechte sind ausgeschlossen, Flüchtlinge haben daher im Gegensatz zu anderen AusländerInnen, die noch über politische Rechte in ihren Herkunftsländern verfügen, keinerlei politische Bürgerrechte mehr.

In allen drei Ländern sind Initiativen zur Einführung des lokalen Wahlrechts für Drittstaatsangehörige bislang aufgrund (verfassungs-)rechtlicher Barrieren und fehlender politischer Mehrheiten nicht umgesetzt worden.

In allen Ländern bestehen auf kommunaler Ebene (vor allem im Bereich der kommunalen Integrationspolitik) verschiedene *Modelle der Beteiligung von Drittstaatsangehörigen* durch Beiräte oder Repräsentationsgremien für ImmigrantInnen aus Drittstaaten. Solche Konsultationsgremien gibt es aber in keinem der drei Länder speziell für Flüchtlinge.

Die Förderpolitik für MigrantInnenvereine erfolgt im Rahmen der generellen staatlichen Subventionspolitik für Vereine (wie Sozialarbeit, Integration, Kultur, Antidiskriminierung) und grundsätzlich haben MigrantInnen- und Flüchtlingsvereine gleichen Zugang zu Vereinssubventionen: Auf lokaler Ebene bestehen spezifische Fördermöglichkeiten im Integrationsbereich, von denen AsylwerberInnen allerdings meist prinzipiell ausgeschlossen sind (Ausnahme: Minderjährige). Auf

²⁰ Deren Anteil hat in den letzten Jahren deutlich zugenommen, sodass 2006 30% der Asylverfahren (Erstasylanträge und Neuprüfungsanträge) als verkürzte Verfahren (mit vorgesehener Bearbeitungsdauer von 15 Tagen in erster Instanz) durchgeführt wurden. Hinzu kommen jene, die im Dublinverfahren (und nicht zum Asylverfahren zugelassen sind), die aber in den Asylstatistiken nicht erfasst sind.

praktischer Ebene verhindern oft fehlendes Know-how oder Infrastrukturen, sowie die Konkurrenz mit professionellen NGOs im Flüchtlingsbereich den Zugang zu solchen Förderungen.

Flüchtlinge haben, so wie Drittstaatsangehörige generell, in allen untersuchten Ländern erst Zugang zu gleichen politischen Rechten mit dem Erwerb der Staatsbürgerschaft.

Die Einbürgerungssysteme sind in den drei Ländern sehr unterschiedlich, die Zugangsbedingungen für anerkannte Flüchtlinge sind in Frankreich und Österreich erleichtert (jedoch nicht für subsidiär Schutzberechtigte): in Tschechien gibt es keine speziellen Einbürgerungserleichterungen für Flüchtlinge (nach 5 Jahren Aufenthalt ist ein Antrag möglich); in Österreich ist die Einbürgerungsfrist für Flüchtlinge verkürzt und nach 6 Jahren Aufenthalt möglich; in Frankreich ist ihr Zugang zur Staatsbürgerschaft ohne Anwartschaftszeit möglich (zudem besteht die Möglichkeit der Doppelstaatsbürgerschaft, und des *jus soli* für in Frankreich geborene Kinder); in allen drei Ländern ist die Einbürgerung in der Praxis aber den generellen Integrationskriterien (staatsbürgerliche Integration, Sprachkenntnisse, ökonomische Kriterien) unterworfen.

3.5 Zivilgesellschaftliche Kultur und Rolle von Asyl- und Flüchtlings-NGOs

Die zivilgesellschaftliche Kultur der Beteiligung in Vereinen, der Protestmobilisierung, sowie des Zugangs von zivilgesellschaftlichen Akteuren zur politischen Sphäre ist in den drei Ländern sehr verschieden: dies betrifft die unterschiedliche Verankerung in und Herkunft aus sozialen Bewegungen. In Frankreich spielen soziale Bewegungen seit den 1960er Jahren eine wichtige Rolle, ebenso sind Protestmobilisierungen eine bedeutende Form der politischen Auseinandersetzung. Demgegenüber ist Österreich von einer sozialpartnerschaftlichen Konsensbildung mit geringer außerparlamentarischer politischer Konfliktkultur geprägt. Soziale Bewegungen sind vorwiegend seit den 1980er Jahren entstanden. Im Vergleich dazu ist die zivilgesellschaftliche Kultur in der Tschechischen Republik in geringem Maß ausgebildet und mit dem ökonomischen und politischen Systemwandel und Demokratisierungsprozess nach 1989 verbunden.

Vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Konzepte von aktiver BürgerInnenbeteiligung und zivilgesellschaftlicher Kultur sind die Organisationsstrukturen zur Unterstützung der Flüchtlinge und Asylsuchenden (Solidaritätsorganisationen, Menschenrechts-, soziale und rechtliche Flüchtlingshilfsorganisationen, politische Advocacy-Organisationen für Flüchtlingsrechte etc.) in unterschiedlichem Maß ausgebildet.

Frankreich verfügt über eine lange Tradition von Vereinen und Organisationen im Bereich der Menschenrechte, des Antirassismus und des Asylrechts sowie humanitärer (kirchlicher) Organisationen, die mehrere Generationen (von AktivistInnen) und damit verbundene politische Organisationskulturen verbinden: sie gehen zum Teil auf eine lange Tradition im Menschenrechtsbereich (Liga für Menschenrechte) und Antirassismusbereich zurück, die aus dem Widerstandskampf gegen das Vichy Regime hervorgingen (einige traditionsreiche Asyl-NGOs sind in diesem Kontext entstanden bzw. unter Beteiligung von WiderstandskämpferInnen). Das Spektrum erweiterte sich im Kontext sozialer Kämpfe für die Rechte der ImmigrantInnen in den 1970er Jahren. Diese Vereine waren zum Teil stark im politischen System verankert, und konnten wie im Fall des Vereins *France Terre d'Asile* den Aufbau des Aufnahmesystems für Flüchtlinge wesentlich mitgestalten. Zugleich sind diese Flüchtlingsvereine auch in ein breiteres Organisationsspektrum von ImmigrantInnenrechts-Organisationen, die in den 1970er Jahren entstanden, eingebettet. Die Entwicklung in den 1990er Jahren war gekennzeichnet durch die verstärkte Zusammenarbeit der MigrantInnen- und Asylrechts-Vereine, sowie die NGO-isierung und Professionalisierung des Sektors, vor allem vorangetrieben durch die extensivere institutionelle Einbindung in das Betreuungssystem für AsylwerberInnen. Die starke Orientierung auf asylpolitische Interessensvertretung kennzeichnete die Entwicklung der Vereine, die sich vor allem gegen eine Erosion des nationalen Asylsystems durch (restriktive) EU-Harmonisierung wandte.

Markant ist im französischen Kontext in jüngster Zeit eine Tendenz zur Internationalisierung der Aktivitäten von Flüchtlings-NGOs in den Transitländern von Flüchtlingen ausserhalb der EU (z.B. durch die Einbindung in UNHCR capacity-building Programme in Marokko).

In **Österreich** ist die Entstehung von MigrantInnen- und Asylrechts- und -Beratungsvereinen ein jüngeres Phänomen seit Ende 1980er Jahre, dies vor dem Hintergrund des asylpolitischen Paradigmenwechsels nach Ende des Ost-West-Konflikts. Sie wandten sich dabei vor allem gegen die zunehmend restriktiven Asylgesetze und den feindseligen politischen Diskurs gegenüber

AsylwerberInnen. Die neu entstandenen Flüchtlingsunterstützungsvereine gingen aus dem Umfeld neuer sozialer Bewegungen hervor, wie u.a. der internationalen Solidaritätsbewegung („Dritte Welt“), dennoch blieb eine dominante Rolle der kirchlichen humanitären Organisationen in diesem Feld bestehen, die sich durch den Ausbau des Grundversorgungssystems festigte. Die Professionalisierung und Differenzierung der Aktivitäten der Flüchtlings-NGOs in Österreich setzt vor allem mit dem EU-Beitritt ein und führt zu deren zunehmenden Einbindung in das institutionelle Betreuungssystem (mit der Etablierung des Grundversorgungssystems seit 2004).

In **Tschechien** ist die Organisationskultur im Asyl- und Flüchtlingsbereich durch den Aufbau eines professionellen NGO Sektors nach der Samtenen Revolution 1989 geprägt, allerdings ohne Verankerung in einer breiteren zivilgesellschaftlichen Bewegung oder Basis. Der NGO Sektor hat nach der ersten Aufbauphase aber wieder einen Rückgang an Einfluss erfahren. Diese Flüchtlings-NGOs sind in der rechtlichen und sozialen Betreuung von AsylwerberInnen im Asylverfahren eingebunden und werden vorwiegend von staatlichen (nationalen) und EU-Förderungen finanziert.

Einfluss der EU auf Aktivitäten und Ausrichtung

In allen drei Ländern ist im NGO-Sektor eine starke Reorientierung hin auf EU-Agenden festzustellen, dies vor allem durch die Einführung neuer Förderstrukturen und Vernetzung auf EU-Ebene. EU-Förderpolitik und –instrumente (EFF und andere Budgetlinien) spielen für alle NGOs eine zunehmend wichtige Rolle, oft weil sie nationale Förderungen entweder substituieren (wie Frankreich) oder erst eröffneten (wie in Österreich oder Tschechien). Advocacy auf EU-Ebene ist dennoch für die meisten aus Mangel an dafür vorhandenen Ressourcen nur marginal möglich. In Frankreich gibt es bei den spezialisierten Flüchtlings-NGOs eine fundierte Expertise zu EU-Asylpolitik und Lobbying politischer EntscheidungsträgerInnen auf nationaler Ebene (im Hinblick auf EU-Agenden). Auch rechtliche Mittel auf EU-Ebene (Klagen bei EU-Gerichtshof) stellen für manche französische NGOs eine wichtige Strategie für asylpolitische Interessensvertretung dar. In der Tschechischen Republik spielt die Bezugnahme auf EU-Richtlinien (Lobbying für günstigere Implementierung im nationalen Kontext) im Bereich der Advocacy eine zentrale Rolle.

Kooperationen zwischen NGOs und Flüchtlingen

Auf organisatorischer Ebene sind wenig Kooperationen zwischen Flüchtlingsbetreuungs-NGOs und Flüchtlingen vorhanden (keine formellen Projekt-Kooperationspartner), eine Zusammenarbeit erfolgt eher auf individueller Ebene durch die Einbindung als MitarbeiterInnen in der Flüchtlingsbetreuung. In Österreich sind Flüchtlinge und AsylwerberInnen in NGO Strukturen als MitarbeiterInnen integriert (dank ihrer Kultur- und Sprachkompetenzen), aber meist in nicht-leitenden Positionen anzutreffen. In Frankreich wurde als Hindernis für die Einbindung von Flüchtlingen in die Flüchtlingsbetreuungsarbeit des öfteren auf die fehlende Neutralität oder Parteilichkeit hingewiesen, die eine solche erschwert; in Österreich manifestierten sich Hindernisse dafür vor allem durch das bestehende Machtgefälle zwischen BetreuerInnen und KlientInnen, sowie aufgrund fehlender Organisationspolitiken seitens der NGOs, um gezielt solche Kooperationen aufzubauen. Letzteres traf auf alle drei Länder zu, z.B. gibt es nirgends spezielle Förderpolitiken der NGOs diesbezüglich. Diese fehlenden Kooperationen haben auch mit strukturellen Ausschlussmechanismen zu tun, so u.a. eine Hermetik durch (juristische) ExpertInnen-Sprache, geringe Offenheit für Diversität (in Organisationen nicht wahrgenommene soziale und kulturelle Kompetenzen) u.a.

Wir stellten fest, dass flüchtlingsbezogene Capacity-building und Empowerment-Strategien bisher kaum nachhaltig waren. Oft durch EU-Projekte initiiert, können sich solche mangels Förderungen nicht konsolidieren.

Des Weiteren zeigte sich, dass Flüchtlinge vielfach andere Strategien und Partner für politische Partizipation wählen: Integrationspolitik, Antirassismus-, Menschenrechts- und Herkunftslandpolitik stellen Felder der bevorzugten politischen Aktivitäten dar, während Asyl- und Flüchtlingspolitik weitgehend das Feld der etablierten NGOs bleibt. Die Einbindung von Flüchtlingen im Bereich der Asylpolitik bleibt meist auf ihre Rolle als „Betroffene“ beschränkt.

Für diese Orientierung können mehrere Gründe ausschlaggebend sein:

individuell-psychologische Gründe der Absenz von Flüchtlingsbetreuung (Flüchtlingsarbeit konfrontiert mit eigenen, oft traumatischen Erfahrungen; Asylverfahren ist selbst mit unangenehmen Erfahrungen belastet, die man hinter sich lassen will);

die Vordringlichkeit des herkunftslandpolitischen Engagements bei aktuellen Konflikten und noch angestrebter Rückkehr ins Herkunftsland, die ein fortgesetztes Engagement bedingt;

eine mit der eigenen Erfahrung und politischer Orientierung verbundene Parteilichkeit, die einen für die Flüchtlingsarbeit notwendigen „objektiven“ Zugang behindert; Integrations-Strategien richten sich auf Kooperationen mit mainstream-Institutionen außerhalb des engeren MigrantInnen- und Flüchtlings-NGO-Sektor; NGOs erscheinen auch als wenig potente „Gatekeeper“ der ökonomischen und politischen Partizipation, da diese selbst über geringe Ressourcen und Einflussmöglichkeiten verfügen.

Asylpolitische advocacy auf nationaler Ebene wird ausschließlich von NGOs und deren interessenspolitischen Netzwerken wahrgenommen, in denen keine Selbstorganisationen von Flüchtlingen repräsentiert sind.

So ist z.B. in Frankreich auf Ebene der institutionellen Interessensvertretung wenig direkte Partizipation von Flüchtlingen vorhanden, bzw. sind die institutionellen Zugangskanäle relativ verschlossen. Es existieren weder eigene Konsultationsgremien für Flüchtlinge noch autonom organisierte Interessensverbände, die die Interessen von Flüchtlingen gegenüber staatlichen Institutionen repräsentieren. Auch im nationalen Zusammenschluss der NGOs zur Interessensvertretung im Asyl- und Flüchtlingsbereich (CFDA) sind keine Selbstorganisationen der Flüchtlinge repräsentiert. NGOs im Asylbereich fungieren entweder als Vermittler zwischen staatlichen Institutionen und nehmen auch stellvertretend die Interessenvertretung wahr. BürgerInnen- und/oder Prominentenkomitees sind eine verbreitete solidarische Praxis, um die kollektive Interessenvertretung gemeinsam mit den Betroffenen wahrzunehmen (insbesondere im Fall von Sans Papiers). Auch in Österreich und Tschechien spielen Flüchtlingsselbstorganisationen in diesem Bereich praktisch keine Rolle.

3.6 Bedeutung und Rolle von Selbstorganisationen der Flüchtlinge (RCO)

Nach unserer Definition verstehen wir unter Flüchtlingsorganisation selbst-organisierte Strukturen (informelle und formelle), in denen sich Flüchtlinge, AsylwerberInnen oder Personen mit Fluchtbiographie (ohne de jure Flüchtlingsstatus) zusammenschließen, und die sich für die Anliegen und Interessen von Flüchtlingen einsetzen.

Eine Schwierigkeit der Erfassung und Recherche von Flüchtlingsselbstorganisationen bestand darin, dass sich solche vielfach nicht unter der Bezeichnung „Flüchtlingsorganisation“ vereinsmäßig organisieren, sondern entlang ihrer Herkunftsregion, Nationalität, politischer Zugehörigkeit etc. Eine Vereinsorganisation mit Bezug auf den Status als Flüchtling war nur in den wenigsten Fällen anzutreffen.

Der im britischen und europäischen (EU) Kontext gebräuchliche Begriff der „*Refugee community Organisation*“ (RCO)²¹ wird weder im österreichischen noch im französischen politischen Kontext verwendet. Auch in der Selbstdefinition von Flüchtlingen hat dieser Begriff keine äquivalente Bedeutung: in Frankreich steht dies auch im Zusammenhang damit, dass der Begriff der *kommunitären* Organisation (der Organisation von „communités“ als ethnische/kulturelle Minderheiten) zudem im politischen Diskurs weitgehend negativ besetzt ist. Aufgrund der nicht an (ethnischen) Herkunftsminderheiten orientierten Förderpolitik von MigrantInnen- und Flüchtlingsvereinen wird diese Selbstbezeichnung nicht verwendet, aber nichtsdestoweniger sind Flüchtlinge aktiv innerhalb von herkunftsspezifischen oder anderen Vereinen.

Die Abgrenzung von Flüchtlings- und ImmigrantInnen-Community Organisationen erwies sich als problematisch, da die Grenzen in herkunftsbezogen organisierten Communitys fließend sind, und sich selten ausschließlich Flüchtlinge in einer Organisation zusammenschließen. Auch die Selbstdefinition nach außen (Organisationsname) stellt selten auf die Flüchtlingseigenschaft ab.

Zudem sind die Grenzen zwischen politischen und ökonomischen MigrantInnen (und Einwandererkategorisierungen auf rechtlich-politischer Ebene) oft fließend, und befindet sich eine zunehmende Zahl überhaupt in einer prekären rechtlichen Situation, d.h. ohne regulären (abgewiesene AsylwerberInnen) oder mit prekärem Status (Refoulementschutz); demgegenüber haben anerkannte Flüchtlinge oft aufgrund der spezifischen rechtlichen Bedingungen Integrationsverläufe, die rascher die Einbürgerung ermöglichen, aber auch fördern (um verlorene Bürgerrechte und Sicherheit, z.B. Wahlrecht, Reiserecht etc. wieder zu erlangen). Diese sehr heterogenen Situationen (bezüglich Status, Herkunft, soziale Schicht, politische Orientierung, etc.) innerhalb der als AsylwerberInnen und Flüchtlinge kategorisierten Gruppe, ist eine Erklärung für die geringe Häufigkeit des Zusammenschlusses auf Basis der Flüchtlingseigenschaft; Es zeigt sich auch

²¹ Der RCO Begriff entspricht dem britischen Konzept der staatlichen Förderung von Community Organisationen der Flüchtlinge und wurde auch auf EU Ebene (und im Rahmen von ECRE) übernommen.

für Flüchtlinge eine differenzierte Organisation im Hinblick auf kulturelle (sprachliche, religiöse), soziale oder politische Gemeinsamkeiten, wobei letzteres in Flüchtlingscommunities in Form von exilpolitischen und menschenrechtlichen Vereinigungen eine besondere Rolle spielt.

Selbstdefinition und Identität

Die Selbstdefinitionen und kollektiven Identitäten rund um den Flüchtlingsstatus oder die Fluchterfahrung sind sehr divers: wie die Interviews zeigten, wird dieser Bezug in der Identifikation und Repräsentation nach außen hin oft vermieden, weil der Begriff zusehends negativ belegt und problembesetzt ist²².

In dieser Hinsicht eignet sich der Flüchtlingsbegriff nicht mehr als positiver Referenzpunkt einer Identitätsbildung (dies ist wie die historische Entwicklung zeigt, ein Spiegelbild der Wahrnehmung des „Flüchtlings“ in der Gesellschaft, die früher oftmals noch etwas heldenhaftes, im Sinne des „Freiheitskämpfers“ in Frankreich anhaftete, während ihm heute vor allem der Verdacht und das Misstrauen gegenüber „falschen“ ökonomischen Flüchtlingen, die vor der Misere flüchten, zukommt). Andere wiederum haben eine oft berechtigte Scheu, in einem offiziellen Flüchtlingsverein Mitglied zu sein, um besser Distanz zu politischen Vertretungen des Herkunftslandes (oder allfälliger politischer Kontrolle durch Behörden) wahren zu können.

Zum zweiten korrespondiert die individuelle Selbstwahrnehmung nicht unbedingt mit der rechtlichen Definition (GFK Flüchtling), sondern wird der Flüchtlingsbegriff weiter gefasst (de facto Fluchtbiographien, oder „Exilierte“ in Frankreich, die auch einen weiteren Kreis unabhängig vom rechtlichem Status einschließen). Dies impliziert u.a. dass die politisch motivierte Emigration im weiteren Sinn darunter fällt, die Einschränkung grundlegender Freiheiten (Meinungsfreiheit, Gleichberechtigung von Frauen, Freiheit „westlichen“ Lebensstils in religiös reglementierten Gesellschaften, ...). Der traditionelle politische Flüchtlingsbegriff ist männlich konnotiert, jedoch kam es in der Praxis zu einer Neudefinition und Feminisierung des Flüchtlingsbegriffs, der frauenspezifische Fluchtgründe verstärkt inkludiert. Frauenvereine in vielen Flüchtlings-Communitys (so bspw. der iranischen und afghanischen) sind Ausdruck dieser Entwicklung.

In anderen politischen Kontexten (Herkunftslandpolitik, EU-Politik) wiederum kommt der Bezugnahme auf den Flüchtlingsbegriff eine strategische und politisch wichtige Funktion zu, da sie entweder eine Positionierung gegenüber den Herkunftslandregierungen erlaubt; aber auch indem sie eine positive Identität, die sich von nationaler Identität entkoppelt (i.S. von „Weltbürger/in“), im Gegensatz zu einer rein negativen (assoziiert mit Exil, Rückkehrorientierung) ermöglicht.

Im EU-Rahmen kann der Flüchtlingsstatus die positive Bezugnahme auf verschiedenen Ebenen ermöglichen: als Beispiel erfolgreicher Integration, als Verkörperung der europäischen Menschenrechts- und Asyltradition und Grundwerte, oder in Bezug auf die Einforderung der Menschenrechte in den Herkunftsländern.

Bei etlichen interviewten Flüchtlingen kam die Bedeutung von unterschiedlichen *transnationalen Identitäten* (z.B. als Diaspora) zum Ausdruck, die eine Zugehörigkeit nicht mehr eindimensional in einer Staatsbürgerschaft oder einem Lebensort verankert, sondern „hier“ und dort“ verbindet.

Formen der Selbstorganisation

Selbstorganisationsstrukturen der Flüchtlinge²³ haben sich nicht in allen drei Ländern in gleichem Ausmaß und gleicher Form gebildet: Größe, Zusammensetzung der ImmigrantInnen- und Flüchtlingsbevölkerung, die Phasen der Immigration und bereits etablierte Community-Strukturen von ImmigrantInnen bestimmter Herkunftsländer der Fluchtmigration, die außenpolitischen Beziehungen

²² Auch im Rahmen der tschechischen Fallstudie wurde darauf hingewiesen, dass Flüchtlinge diese Selbstbezeichnung eher vermeiden, weil sie stigmatisierenden Charakter hat:

“She also thinks that issues of refugees in the CR are rather new and there are numerous organizations FOR refugees but almost none BY refugees partly because to use term refugee means to stigmatize someone and refugees themselves are sometime reluctant to use it.” (Interview “Association of Refugees in the Czech Republic”)

²³ In Österreich und Frankreich wurden ausgewählte Beispiele von Vereinen der Flüchtlinge aus verschiedenen afrikanischen Ländern, aus Haiti, Afghanistan, Iran, Lateinamerika sowie von kurdischen Flüchtlingen aus der Türkei und tschetschenischen Flüchtlingen dargestellt (siehe Fallstudien).

zwischen Asyl- und Herkunftsländern und die spezifischen sozio-ökonomischen Integrationsbedingungen haben diese mitbestimmt.

Die Community-Organisationen der Flüchtlinge spiegeln auch die Dynamik des Migrationsprozesses (aus einem bestimmten Herkunftsland) wieder, insofern sind sie einer Transformation im Laufe der Zeit unterworfen. Abhängig von politischen Entwicklungen im Herkunftsland (Regierungswechsel, bewaffnete Konflikte, Möglichkeiten der Rückkehr, etc.) oder von der Niederlassung und Integration von Communitys (zweite Generation, spezifische Hindernisse für Integration, etc.) verläuft die Bildung von Community Organisationen unterschiedlich je nach Herkunftsgruppen. Oft sind Flüchtlings-Community-Strukturen in der Anfangsphase durch eine besondere Politisierung und Fraktionierung (Bildung von Oppositionsgruppierungen) der Organisationsstrukturen gekennzeichnet.

In **Frankreich** weisen die Selbstorganisationen von ImmigrantInnen generell und Flüchtlingen im speziellen eine lange und vielfältige Tradition im Kontext der kolonialen und postkolonialen Beziehungen mit den Herkunftsländern auf. Dies brachte eine Vielfalt an Generationen und Formen der politischen Organisation hervor, die von Flüchtlingen wesentlich mitgestaltet wurden (v.a. durch Exilorganisationen). In den 1990er Jahren wurden vor dem Hintergrund der zunehmenden Zahl abgewiesener AsylwerberInnen neue Organisations- und Aktionsformen durch die *Sans-Papiers*-Bewegung entwickelt, die diese Gruppe der „déboutés“ in ihre Kollektive inkludierte. Die Selbstorganisationen fanden zum Teil breite Unterstützungsnetzwerke (in sozialen Bewegungen) vor, in Bezug auf herkunftslandpolitische Aktivitäten fanden sie politische Anknüpfungspunkte in international orientierten Menschenrechts-, Solidaritäts- und kolonialen Unabhängigkeits-Bewegungen (heute globalisierungskritische Bewegungen).

Für die Organisationsstrukturen von Flüchtlingen in Frankreich sind vor allem die starke transnationale Ausrichtung und die Gruppierung in spezifischen Organisationsformen, wie exilpolitischen Strukturen, oder herkunftslandorientierten internationalen Solidaritätsorganisationen oder Diaspora Organisationen, charakteristisch.

Da in Frankreich auch zahlenmäßig große und (intern) ausdifferenzierte Community-Organisationen von MigrantInnen bestehen, kann man annehmen, dass die Gruppierung in herkunftsübergreifenden Flüchtlingsorganisationen nicht unbedingt notwendig ist, dies einerseits weil die verschiedenen Flüchtlingsgruppen in Bezug auf Herkunftslandpolitik unterschiedliche Interessen verfolgen (auch wenn hier bspw. bei afrikanischen Flüchtlingen eine größere Übereinstimmung besteht v.a. hinsichtlich der postkolonialen Frankreich-Afrika-Beziehungen), andererseits, weil in jenen Bereichen, die die Rechte und Lebensbedingungen (Aufnahme und Integration) von Asylsuchenden und Flüchtlingen betreffen, bereits lange etablierte *pro-Asyl /-MigrantInnen*-Vertretungen (NGOs, soziale Bewegungen) bestehen, die eine gemeinsame Mobilisierung für Flüchtlingsinteressen ermöglichen.

In **Österreich** gibt es Organisationen, in denen politische Flüchtlinge vor allem aus dem Nahen und Mittleren Osten (Iran, Türkei, PalästinenserInnen, KurdInnen) eine führende Rolle spielen seit den 1970er Jahren. Vor allem die positive Einstellung der offiziellen österreichischen Außenpolitik gegenüber den Anliegen der KurdInnen und PalästinenserInnen führte zu zahlreichen exilpolitischen Aktivitäten verschiedener politischer Gruppierungen aus diesem Raum. Organisationen waren entweder dezidiert Vertretungen einzelner Parteien (PLO, DPK, PUK, verschiedene linke türkische Parteien) oder Komitees und Vereine, die im studentischen Milieu angesiedelt waren und die sich eher um eine gemeinsame Ideologie als ein bestimmtes Herkunftsland organisierten. Daneben entwickelten sich nach den Militärputschen in Chile und Argentinien so wie im Zuge der Bürgerkriege in Mittelamerika Organisationen lateinamerikanischer Flüchtlinge bzw. Solidaritätskomitees mit österreichischen und lateinamerikanischen Mitgliedern. Neben diesen zum Teil immer noch existierenden Vereinen, entstanden in den vergangenen zwanzig Jahren mit der zunehmenden Diversität der Flüchtlingspopulation Organisationen von Flüchtlingen aus verschiedensten Herkunftsländern (Afghanistan, Tschetschenien, Irak, Syrien, Äthiopien, Nigeria etc.). Die Ausrichtung der Vereine ist im Allgemeinen weniger herkunftslandorientiert, vielmehr stehen im Zentrum ihrer Aktivitäten rechtliche und soziale Hilfestellungen für die Mitglieder der Communitys und die Organisation kultureller Veranstaltungen.

In **Tschechien** ist die Formierung von MigrantInnen- oder Flüchtlingsorganisationen (sofern überhaupt) ein jüngeres Phänomen, das mit der erst rezenten Entwicklung zum Immigrations- oder Asylland und der verschwindend geringen Zahl von niedergelassenen Flüchtlingen (und etablierten MigrantInnencommunitys) zusammenhängt, die noch kaum über etablierte (formelle) Community-Organisationsstrukturen verfügen. Auch rechtliche und politische Rahmenbedingungen wirkten sich einschränkend auf die Organisation von DrittausländerInnen aus.

Im Falle der Flüchtlinge und AsylwerberInnen bedeutet dies, gepaart mit den einschränkenden rechtlichen Rahmenbedingungen, dass sie durch Organisationen von tschechischen BürgerInnen

vertreten werden müssen und daher eher Objekte als Subjekte von Politiken und Initiativen sind. Die Ausgangshypothese hat sich bestätigt, dass autonome Organisationen von Flüchtlingen und AsylwerberInnen sehr selten sind und eher auf informeller als auf formeller Basis existieren. Eine einzige explizite Flüchtlingsorganisation, die „*Association of Refugees of the Czech Republic*“, konstituierte sich 2005; sie ist eine herkunftsübergreifende Vereinigung von Flüchtlingen aus diversen Herkunftsländern.

Gemeinsamkeiten der Vereinsstrukturen zeigten sich in allen drei Ländern in folgenden Charakteristika:

- Es handelte sich einerseits um *lokal organisierte, kleinere Community Strukturen*, die in die soziale Aufnahme von AsylwerberInnen involviert sind.
- Die von uns befragten Vereine der Flüchtlinge verfügen mehrheitlich über *geringe Ressourcen* (kaum vorhandene Infrastruktur oder Personal, geringe Subventionen) und basieren auf dem Engagement (meist weniger aktiver) Mitglieder. Sie sind öffentlich wenig sichtbar und verfügen über keine organisierte flüchtlings- oder asylpolitische Interessensvertretung und auch keine nationalen Verbände oder Netzwerke von Flüchtlingsvereinen.
- Politisch ausgerichtete Vereine der Flüchtlinge sind meist in transnationalen Netzwerken organisiert.
- Dagegen bestehen nach unseren Recherchen *kaum transversale Strukturen*, in denen sich Flüchtlinge verschiedener Herkunftsländer (im nationalen Rahmen) organisieren und die ihre Interessen vorwiegend oder ausschließlich als Flüchtlinge im Hinblick auf ihre Situation und Anliegen im jeweiligen Asylland formulieren (Ausnahmen bilden Vereine afrikanischer Flüchtlinge). Ausschließlich auf EU-Ebene finden sich erste Ansätze zu einer transversalen Flüchtlingsinteressensorganisation.

EU und transnationale Ausrichtung

Wir konnten zwei verschiedene Formen der *transnationalen Organisation und Vernetzung* von Flüchtlingen auf europäischer Ebene feststellen:

Auf herkunftslandbezogener oder politischer Ebene bestehen über den lokalen Aktionsradius hinausgehende **Netzwerke** (Verbandsstrukturen wie im Fall politischer und kultureller Community Organisationen). Beispiele für europäisch vernetzte und auf EU-politischer Ebene aktive Flüchtlingscommunities sind u.a. die afghanischen, tschetschenischen und kurdischen Flüchtlingsorganisationen. Ihre Aktivitäten richten sich vor allem auf herkunftslandpolitische Mobilisierung und Lobbying auf europäischer Politikebene. Im Fall der TschetschenInnen und AfghanInnen hat das EU-Engagement auch eine explizit flüchtlingspolitische Dimension und Ausrichtung erhalten (so in Bezug auf Auswirkungen des Dublin-Systems für tschetschenische Flüchtlinge und Abschiebungen von afghanischen Flüchtlingen in europäischen Ländern). Dies führte z. B. zu mehrfachen gemeinsamen Mobilisierungen sowie zur Entwicklung gemeinsamer europaweiter Organisationsstrukturen von afghanischen Flüchtlingen (auf Initiative des österreichischen Afghanischen Kulturvereins kam es 2007 zur Gründung eines europäischen Netzwerks „Solidaritätsgesellschaft mit den afghanischen Flüchtlingen in Europa“; siehe dazu Fallstudie Österreich, Langthaler/Trauner 2008).

Ebenfalls 2007 kam es auf EU-politischer Ebene zur Gründung einer Interessensorganisation von Flüchtlingen – ERAD (*European Refugee Advocacy Organisation*) – als einziger (herkunftsunabhängiger) Initiative, die sich auf Basis des (rechtlichen Aufenthalts-) Status und der Situation als Flüchtlinge und AsylwerberInnen zusammengeschlossen hat. Sie hat das Ziel, in Kooperation mit dem Flüchtlingsverband ECRE, eine von Flüchtlingen selbst koordinierte Interessensvertretung und asylpolitisches Lobbying gegenüber EU-Institutionen aufzubauen (siehe Fallstudie EU). Eine ihrer Hauptaktivitäten soll darin bestehen, ein Kommunikations-Relais zwischen den EU-politischen EntscheidungsträgerInnen und nationalen bzw. lokalen Selbstorganisationsstrukturen der Flüchtlinge zu bilden.

3.6.1 Rolle als Akteure im Asylsystem

Im Rahmen der Fallstudien wurde untersucht, wie die AkteurInnen ihre Rolle im Asylsystem wahrnehmen, wie sie in Asylverfahren und in der Betreuung von Flüchtlingen mitwirken, und welche Interaktionen und Kooperationen mit den professionalisierten Flüchtlingsbetreuungs-NGOs bestehen.

Rolle im Asylverfahren

Flüchtlingsselbstorganisationen bilden eine wichtige Schnittstelle der Erstaufnahme (Übersetzung, Information und Orientierung) von AsylwerberInnen.

Ihre Rolle im Asylverfahren ist wenig institutionalisiert und die Interaktionen bleiben auf informeller Ebene: sie agieren vorwiegend bei Hilfe zur Übersetzung und Antragstellung, Orientierung zu spezialisierten Beratungseinrichtungen und Institutionen, als „Fürsprecher“ der Flüchtlinge aus ihrem Herkunftsland (Begleitung zu Behörden, Auskunftspersonen im Asylverfahren, etc.). In Österreich sind sie auch als Begleit- und Vertrauenspersonen für Landsleute im Asylverfahren und als Auskunftspersonen für die Asylbehörden tätig, wenn es um Prüfung von Herkunftslandinformationen geht. In dieser Funktion fungieren Flüchtlings-Community VertreterInnen teilweise auch als „Filter“ zur Unterscheidung von „echten“ und „unechten“ Flüchtlingen im Verfahren.

In ExpertInnen- oder institutionellen Entscheidungsgremien (wie die Berufungskommission in Frankreich) sind sie kaum präsent.

Auch die rechtliche Beratung und Vertretung im Asylverfahren wird weniger von den Flüchtlingsorganisationen selbst wahrgenommen, vielmehr dienen sie als (erste) Vermittler zu NGO-Beratungsstellen (in Frankreich), als erste Kontakt- und Anlaufstellen für (muttersprachliche) Orientierung der AsylwerberInnen.

Wie sich zeigte, haben Flüchtlingsorganisationen oft einen anderen Zugang als NGOs: Sie sind durch ihre eigene Erfahrung sensibilisiert für die Problematik (Flucht- und Verfolgungsgeschichte zu erzählen erfordert Vertrauen), andererseits auch „parteilicher“.

RCOs nehmen so oft eine *intermediäre Rolle* zwischen den juristisch spezialisierten Betreuungs-NGOs einerseits und den Asylbehörden andererseits ein. Diese Form der intensiven (muttersprachlichen) Betreuung von Flüchtlingen können NGOs oft nicht in dieser Weise leisten, weil ihnen die personellen und zeitlichen Ressourcen dafür fehlen.

Ein Ergebnis der Interviews war, dass sich die Problemwahrnehmung von RCO VertreterInnen und NGO FlüchtlingsbetreuerInnen im österreichischen Fall deutlich unterscheiden:

Flüchtlinge sehen primäre Probleme in der langen Dauer der Asylverfahren und der damit verbundenen gravierenden psychischen und sozialen Auswirkungen auf die Flüchtlinge, während NGOs aus ihrer Betreuungsarbeit heraus primär das Problem des Zugangs zum Asylverfahren (Schubhaft, Grenzregime, etc.) wahrnehmen. Die unterschiedliche Rolle im Asylregime bedingt demnach divergente Problemwahrnehmungen.

Community-Sozialarbeit und Integrationsarbeit

Flüchtlings-Community-Vereine bilden oft ein *komplementäres Selbsthilfenetzwerk zum institutionellen Aufnahmesystem* für AsylwerberInnen und Flüchtlinge, das in Wechselwirkung mit den Bedingungen des institutionellen Aufnahmesystems eine mehr oder weniger wichtige Rolle für die Existenzsicherung und Unterstützung von Flüchtlingen einnimmt. Die Änderungen der institutionellen Einreise- und Aufnahmebedingungen für bestimmte Flüchtlingsgruppen wirken sich oft unmittelbar auf die Unterstützungsstrukturen von solchen Organisationen aus.

Wie in unseren Fallbeispielen exemplarisch gezeigt wird, übernehmen Vereine von MigrantInnen und Flüchtlingen aus demselben Herkunftsland besondere Funktionen in der Betreuung von Flüchtlingen: Oft werden Flüchtlinge über Netzwerke zuerst von Strukturen (ihrer Landsleute) orientiert, die durch ihre Unterstützung den *Zugang zum Asylsystem* ermöglichen und erleichtern.

- *Mediation bei Konflikten* zwischen AsylwerberInnen, Behörden und in lokalen Nachbarschaftskonflikten stellen häufig ein Betätigungsfeld der RCO-VertreterInnen dar: So haben bspw. in Österreich Vertreter der Tschetschenischen Community mehrfach bei Protesten oder Konflikten im Zusammenhang mit der Unterbringungssituation von tschetschenischen Flüchtlingen vermittelt. Auch gruppen-interne Konfliktschlichtung stellt bspw. bei kurdischen Flüchtlingsvereinen in Frankreich eine wichtige Aktivität dar.
- Community Vereine erfüllen vor allem eine wichtige *soziale und psychologische Funktion* (Sicherheit, Entlastung, Selbstvertrauen) für AsylwerberInnen und Flüchtlinge, die ihnen hilft ihre Sicherheit und Existenz wieder aufzubauen. Die Bewältigung sozialer Isolation und Unsicherheit (Angst und Misstrauen gegenüber Institutionen, Behörden, etc.), aber auch von Erfahrungen der sozialen Marginalisierung²⁴ oder Diskriminierung und alltäglichem Rassismus, ist eine bedeutende Funktion von Flüchtlingsvereinen.

²⁴ Dies umso mehr als viele der Flüchtlinge einen gesellschaftlichen Abstieg im Asylland erfahren, da sie in ihren Herkunftsländern oft in gesellschaftlich oder ökonomisch angesehenen Positionen waren.

- Auch die *Integrationsarbeit* wird in den Flüchtlingsvereinen besonders akzentuiert: diese Unterstützungen sind sehr umfassend im Sinne einer „ethnischen“ Community Sozialarbeit, reichen von Betreuung von Jugendlichen (Sport, Schulnachhilfe, etc.), Schlichtung von Konflikten, kulturelle Mediation, Hilfe bei familiären Konflikten (Gewalt gegen Frauen), Gesundheitsprävention, ... In diesem Bereich sind Community- und vor allem auch Frauen-Organisationen Ansprechpartner für kommunale Institutionen (z.B. Integrationsprogramme und Informationskampagnen innerhalb der Communitys). Arbeitsmarktintegration kann von Flüchtlingsvereinen nur dann geleistet werden, wenn sie in der Lage waren professionelle Strukturen (MitarbeiterInnen, Subventionen, etc.) aufzubauen (in Österreich war dies in einigen Fällen möglich).
- Kulturelle Aktivitäten und Veranstaltungen fungieren einerseits als Brücke zur Mehrheitsgesellschaft indem sie bestehenden stigmatisierenden Stereotypen über Flüchtlinge entgegenarbeiten. Innerhalb einzelner Flüchtlingsgruppen dienen kulturelle, religiöse Aktivitäten (Feste wie Neujahrsfest, kulturelle Ereignisse) der Konstruktion einer kollektiven Identität; dies hilft zugleich oft auch bei der Überwindung (herkunftsland-)politischer Spaltungen (wie bspw. bei der Afghanischen Community in Österreich) die innerhalb der Flüchtlingsgruppen häufig zu Spannungen, Misstrauen, Entsolidarisierung führen.

Ein Fazit ist, dass für viele der interviewten Flüchtlinge die Beteiligung in Vereinen ein wichtiges Mittel der Integration darstellte.

3.6.2 Politische Aktivitäten und Herkunftslandengagement

Auffallend war in allen Fallstudien die geringe Präsenz von Selbstorganisationen im Bereich der Asylpolitik. Für viele unserer InterviewpartnerInnen ist das Engagement im Feld der Integrationspolitik, der Antirassismus- und Antidiskriminierungspolitik dagegen weit ausgeprägter. Diese Orientierung der Interessenspolitik und -schwerpunkte erklärt sich auch durch den Status anerkannter Flüchtlinge, die zwar auf rechtlicher Ebene besser gestellt sind als ImmigrantInnen, aber zugleich praktische Integrationshindernisse und indirekte Diskriminierungen erfahren.

Die Integrationsbestrebungen richten sich bei jenen, die einen beruflichen und sozialen Abstieg gegenüber ihrer früheren Situation erlebten, vor allem darauf an ihren gesellschaftlichen Status und Beruf (Anerkennung von Qualifikationen) im Herkunftsland anzuschließen. In diesem Sinne bietet politisches Engagement dafür eine Möglichkeit.

Herkunftslandpolitisches Engagement wurde für viele Flüchtlingsvereine aufgrund der Integration im Asylland (Familien, Abkehr von Rückkehrperspektive, Einbürgerung,...) und der Veränderung der politischen Lage im Herkunftsland für ihre Aktivitäten weniger zentral und in gewisser Weise entideologisiert.

Zugleich zeigt sich eine Tendenz hin zu Aktivitäten im humanitären, sozialen und ökonomischen Bereich, um die sozio-ökonomischen Lebensbedingungen im Herkunftsland zu verbessern (Afghanistan Wiederaufbau, Tschetschenien humanitäre Projekte für Kriegsoffer; Haiti Entwicklungsprojekte etc.). Vor allem in Frankreich ist diese Dynamik (auch durch die spezifische staatliche Förderpolitik in diesem Bereich) einer stärkeren Hinwendung des Herkunftslandengagements auf ökonomische und Entwicklungsprojekte bei vielen ImmigrantInnen- und Flüchtlings-Communitys zu beobachten. Dieses transnationale Engagement der Community Organisationen (Diaspora Organisationen) wird für jene Flüchtlinge (oder auch die zweite Generation), die in einer ökonomisch und rechtlich abgesicherten Position sind – insbesondere bei Einbürgerung, die die Reise ins Herkunftsland wieder ermöglicht – erleichtert.

Solche Strategien wurden auch angesichts eines Scheiterns der (partei-)politischen Strategien (hierarchische Kaderstrukturen linker Parteien und nationalistischer Befreiungsbewegungen) wichtiger, die zu Spaltungen und Konflikten innerhalb von Exil-Communitys führten. Damit wurde auch vielfach ein Prozess der Community-internen Demokratisierung eingeleitet, der auch maßgeblich von Flüchtlings-Frauen (die sich von den parteipolitischen Strukturen abkoppelten) vorangetrieben wurde. Viele Community-Vereine haben sich vor diesem Hintergrund als politisch-unabhängig konstituiert, um einerseits eine größere Gruppe und diverse soziale Schichten und Generationen von ImmigrantInnen in ihre Strukturen zu integrieren, andererseits um sich sowohl von Problemen mit herkunftslandpolitischen Vertretungen als auch von internen (herkunftsbezogenen) Konflikten fernzuhalten. In etlichen Fällen, wo diese Distanzierung von herkunftslandpolitischen Organisationen noch weniger erfolgte (so z.B. bei kurdischen Flüchtlingen), bleiben die Möglichkeiten der Kooperation mit Mainstream-Institutionen oder NGOs (im Asylbereich) beschränkter.

4 Faktoren für Partizipation

Mehrere Faktoren wirken zusammen, was die Förderung oder Behinderung von zivilgesellschaftlicher und politischer Partizipation betrifft:

- 1) *Aufnahme- und Integrationsbedingungen*: soziale und ökonomische Rechte, Zugang zu Integrationsmaßnahmen, etc.
- 2) Zugang zu gesellschaftlichen und politischen *Organisations-Ressourcen* und zu politischem System: dazu zählen auch wesentlich die Förderstrukturen sowie die UnterstützerInnen (*gate keeper*).
- 3) *soziales und kulturelles Kapital*, das Flüchtlinge im Herkunftsland und im Asylland erwerben konnten.

4.1 Integrationsbedingungen

Aufnahmebedingungen im Verfahren

Während des Asylverfahrens sind die Bedingungen für die politische Partizipation äußerst limitiert, u.a. aufgrund des prekären Aufenthaltsstatus, der generellen existentiellen Unsicherheit, der oft eingeschränkten Bewegungsfreiheit, oder der räumlichen Verteilung und Segregation (Unterbringung in Asylwerberunterkünften, regionale Verteilung, Unterbringung in entlegenen Wohngebieten außerhalb städtischer Zentren, ...).

So erschwert in Österreich die regionale Verteilung im Grundversorgungs- Aufnahmesystem den Zugang zu Betreuungs- oder Integrations-Infrastrukturen (wie Sprachkurse, etc.) und zu Partizipationsmöglichkeiten.

Im französischen Kontext ist die Unterbringungssituation oft unter prekären Wohnbedingungen (in Hotels, Notunterbringung, ..) eines der Hauptprobleme.

Die in Österreich stellt zudem die häufige Anwendung der Schubhaft während dem Asylverfahren eine gravierende Einschränkung dar, die in Frankreich mit geringen Freiheitsbeschränkungen nicht in dieser Weise besteht.

AsylwerberInnen in Tschechien haben einen relativ sicheren Status (Aufenthalt und Grundsicherung) im Verfahren (allerdings Einschränkung der Bewegungsfreiheit in der ersten Screening Phase im Aufnahmezentrum), aber auch hier wurde auf die geringen Partizipationschancen aufgrund der Isolation in Heimen hingewiesen²⁵.

In *Frankreich* stellt die prekäre aufenthaltsrechtliche und Grundversorgungssituation für einen größeren Teil der AsylwerberInnen (inklusive jener die aufgrund der Dublin Verfahren keinen Zugang zur Asylantragstellung haben) eine weitreichende Einschränkung ihrer Partizipations- und Organisationsmöglichkeiten dar. Zugleich betonten viele der InterviewpartnerInnen die negativen Auswirkungen des Klimas der Unsicherheit (Angst vor Verhaftung, Polizeikontrollen, etc.) und Kriminalisierung von „Sans Papiers“ auf Partizipationsmöglichkeiten und –bereitschaft dieser Gruppe. Im staatlichen Unterbringungssystem (in AsylwerberInnenheimen) wurden hingegen die Partizipationsmöglichkeiten der zugelassenen AsylwerberInnen ausgebaut (so durch Beiräte des sozialen Zusammenlebens in den Asylheimen).

4.2 Zugang zu Organisations-Ressourcen und „gate-keeper“

Flüchtlinge organisieren sich vor allem auf lokaler Ebene und finden hier am ehesten Zugang zu Ressourcen (auf kommunaler Ebene) und Unterstützungsnetzwerken.

Beim Zugang zu *Organisationsressourcen* gibt es zwar Beispiele, wo NGOs, Solidaritätsorganisationen, Parteien oder Gewerkschaften für die Bildung von Vereinen für Flüchtlinge eine wichtige Rolle spielten (so in Frankreich und in Österreich): dies vor allem durch die Unterstützung der Vereinsgründung, durch die Bereitstellung von Vereinsräumen, Infrastruktur, Know-

²⁵ “Further problem is that asylum policy conception is poor, that asylum seekers are kept in isolation, they do not want to participate but the government also does not want them to participate and limits possibilities of participation. Asylum applicants themselves are afraid to participate for they think their participation might influence their future status. So they prefer to influence state of affairs in their country of origin rather than risk their status here (refugee or citizenship).” (Interview Counseling Centre for Refugees PPU, siehe Fallstudie Tschechien)

how oder Einbindung in Vernetzungsstrukturen, jedoch nur in seltenen Fällen werden sie als Projektpartner eingebunden.

Einerseits war für diese Organisationsprozesse vor allem der Zugang zu lokalen Förderungen, zum anderen EU-Förderungen, die eine Förderung der Partizipation und des Capacity Building von Flüchtlingsorganisationen ermöglichen (Budgetlinien transnationaler Projekte EFF, ESF) maßgeblich. Von RCO VertreterInnen wurde die Wichtigkeit solcher Unterstützung im Organisationsbildungsprozess betont.

Es können allerdings auch Konkurrenzbeziehungen um beschränkte Ressourcen zwischen dem professionellen NGO-Sektor der Flüchtlingsbetreuung und den Vereinen der Flüchtlinge auftreten. Das Ungleichgewicht zwischen den weitgehend auf ehrenamtlicher Arbeit und auf eigenen Ressourcen beruhenden Flüchtlingsvereinen (dies zudem unter sehr prekären ökonomischen Bedingungen der Mitglieder) und den professionalisierten NGO (Dienstleistungs-)Strukturen benachteiligt die Flüchtlingsvereine beim Zugang zu staatlichen Förderungen.

Als maßgebliche Hindernisse für die Flüchtlingsorganisation erwiesen sich de facto prekärer Aufenthaltsstatus (Illegalisierung im Asylverfahren) oder fehlende Organisationsressourcen aufgrund von mangelnden Sprachkenntnissen, oder fehlender Kenntnis des Vereinsrechts und bürokratischer Abläufe.

Sprachkenntnisse und Kenntnis des Systems

Während in Österreich und Tschechien die meisten Flüchtlingsgruppen zunächst große sprachliche Barrieren zu überwinden hatten, um überhaupt Zugang zu Institutionen und Organisationsmöglichkeiten zu erhalten, war in Frankreich für einen Teil der Flüchtlinge aus frankophonen und ehemaligen Kolonialländern der Zugang zu Partizipationsmöglichkeiten günstiger: Vor dem Hintergrund, dass diese Flüchtlinge bereits in einem französisch geprägten System (u.a. Bildungsinstitutionen) und der französischen Sprache sozialisiert sind. Dieses Faktum erleichterte solchen Flüchtlingen den Zugang zu politischer Partizipation, nicht nur aufgrund der Sprachkenntnisse, sondern auch weil sie mit dem politischen und institutionellen System mehr vertraut sind. Damit knüpfen sie in ihrem Selbstverständnis und ihren Forderungen an die koloniale Vergangenheit an, so bspw. indem Rechte reklamiert werden, die sich aus der politischen Verantwortung Frankreichs als ehemalige Kolonialmacht oder aus ihrem ehemaligen Status als französische StaatsbürgerInnen legitimieren. Demgegenüber sind andere, rezentere Flüchtlinge aus nicht-frankophonen Ländern (wie TschetschenInnen) meist bereits durch die Sprachbarrieren von einer Beteiligung ausgeschlossen.

Kriminalisierungsprozesse

Exilpolitische Aktivitäten von Flüchtlingsvereinen sind Gegenstand von sicherheitspolizeilicher Beobachtung und Beschränkungen (der Assoziationsfreiheit oder Versammlungsfreiheit). Manche politische Vereinigungen mit Naheverhältnis zu bewaffneten Konfliktparteien (ehemalige Arbeiterpartei Kurdistans PKK, sri lankesische Befreiungstiger von Tamil Eelam, u.a.) unterliegen einer nationalen oder EU-weiten Verbotspolitik (so im Rahmen der EU Terrorismusbekämpfung und der EU-Liste der als terroristisch eingestuften Organisationen). In Abhängigkeit von außenpolitischen und innenpolitischen Interessen kam es in der Vergangenheit zu unterschiedlichen Politiken gegenüber solchen Gruppierungen: in Österreich kam es zum Beispiel anders als in Frankreich nicht zu einem Verbot der PKK-nahen Vereine und zu keiner generellen Kriminalisierung kurdischer Vereine. Zu weitreichenderen Kriminalisierungsprozessen kam es in Österreich dagegen in Bezug auf afrikanische ImmigrantInnen-Communitys (infolge der Polizeiaktion „Operation Spring“ gegen eine nigerianische Drogenhändlerorganisation 1999), die nachhaltig die Selbstorganisationsprozesse der afrikanischen Communitys beeinträchtigte. In manchen Fällen bedingte dies auch einen Rückzug aus der öffentlichen Sphäre von politischen AktivistInnen der afrikanischen Communitys. Offensichtlich hat auch aus Sicht von etlichen interviewten VereinsrepräsentantInnen ein sicherheitspolitisches Klima der verstärkten Kontrolle und Kriminalisierung bestimmter ImmigrantInnengruppen, sowie im speziellen illegalisierter AsylwerberInnen, indirekt zu Einschränkungen der politischen Organisation und Partizipation geführt. Unter solchen Voraussetzungen kann sich das politische Engagement im Herkunftsland auch als eine Barriere für den Zugang zu Ressourcen, Unterstützung und politischer Partizipation im Asylland erweisen.

Transnationale Organisationsbedingungen

Die transnationalen Bedingungen der Organisation haben sich einerseits auf europäischer Ebene erweitert (insbesondere durch Förderungen transnationaler Vernetzung durch spezielle Programme): Die EU Flüchtlingsorganisation ERAD ist Ausdruck dieser Entwicklungen der verstärkten Förderung der Einbindung zivilgesellschaftlicher Stakeholder und dem beginnenden Prozess der Anerkennung von RCOs auf EU-Ebene: ECRE als etablierte zivilgesellschaftliche Interessensvertretung für Flüchtlinge auf EU-Ebene hat bislang eine zentrale Rolle als unterstützende Organisation (Zugang zu Fördermitteln, Capacity Building Programmen etc.).

Zum anderen hat die EU-Politik der verstärkten Kontrolle der Mobilität (Beschränkung der Bewegungsfreiheit, Ausschluss der freien Wahl des Asyllandes) von AsylwerberInnen und Flüchtlingen innerhalb der EU die transnationalen Möglichkeiten der Organisation behindert.

Auf familiärer, politischer, beruflicher Ebene bestehen bei vielen Flüchtlingen Kontakte in mehrere europäische Asylländer, die transnationale Netzwerke begünstigen.

Durch die Einschränkung der Reisefreiheit in der EU (für subsidiär Schutzberechtigte, AsylwerberInnen, und teilweise auch anerkannte Flüchtlinge) und fehlende Wahlfreiheit des Asyllandes (Dublin) können diese transnationalen Netzwerke in einer ersten Phase nur beschränkt genutzt werden. Da Flüchtlinge bisher von der Niederlassungsfreiheit innerhalb der EU, die dauerhaft aufenthaltsberechtigten ImmigrantInnen aus Drittstaaten garantiert wird²⁶, ausgeschlossen sind, erhalten sie die volle Freizügigkeit erst mit der Einbürgerung, was dann eine Intensivierung transnationaler Beziehungen ermöglicht.

Transnationale Netzwerke von Flüchtlingen ermöglichen den Austausch und die Verbreitung der Informationen über unterschiedliche nationale Praxen („bad“ und „good practices“). Es ermöglicht eine Mobilisierung der zivilgesellschaftlichen und politischen Akteure (NGOs, Politik, ...), die auf unterschiedliche nationalstaatliche Schutzniveaus und Probleme bei der Aufnahme hinweisen. Diese Rolle der unmittelbaren Information über unterschiedliche Praktiken kommt den Flüchtlingsnetzwerken und AktivistInnen auch im Rahmen der EU asylpolitischen Advocacy zu.

Das transnationale politische Engagement *mit Bezug auf das Herkunftsland* stellte für viele Flüchtlinge einen Faktor für den Zugang zur politischen Partizipation und Integration im Asylland dar: es ermöglichte die Bildung von Netzwerken, vor allem mit politischen Solidaritäts- und Menschenrechtsorganisationen) aber auch mit politischen Parteien, RepräsentantInnen des politischen Systems, Gewerkschaften etc. deren Unterstützung von den politischen Exilorganisationen gesucht wird. In den drei Ländern sind diese Anknüpfungspunkte für internationales politisches Engagement sehr unterschiedlich: entwicklungspolitische und internationale Solidaritäts- und Menschenrechtsorganisationen sind in Frankreich stärker entwickelt und gibt es günstigere Bedingungen für die Beteiligung in den Herkunftsländern. So wird transnationale Partizipation durch Doppelstaatsbürgerschaft und durch eine Förderung des doppelten Engagements (Integration und Entwicklung) von MigrantInnen in den Herkunftsländern und in den Immigrationsländern begünstigt.

4.3 Soziales und kulturelles Kapital

Unsere Fallstudien und Interviews mit in Vereinen aktiven Flüchtlingen führten die besondere Bedeutung von sozialem und kulturellem Kapital für die Partizipation vor Augen:

²⁶ Die 2003 beschlossene Richtlinie für dauerhaft aufhältige Drittstaatsangehörige hat damals schutzberechtigte Flüchtlinge (GFK Status und subsidiär Schutzberechtigte) von ihrem Anwendungsbereich ausgenommen. Während damit daueraufenthaltsberechtigte ImmigrantInnen (nach 5 Jahren legalem und durchgängigem Aufenthalt) ein permanenter Aufenthaltsstatus und Gleichberechtigung mit StaatsbürgerInnen in wesentlichen Domänen (wie Zugang zum Arbeitsmarkt, soziale Sicherheit), sowie das Recht auf Niederlassung in einem anderen Mitgliedstaat zukam, blieben schutzberechtigte Flüchtlinge von diesem permanenten Status und damit verbundenen Rechten ausgenommen.

2007 legte die Kommission einen Entwurf vor, um die Geltung der Richtlinie auf Flüchtlinge auszudehnen. Bis dato wurde vom Rat diese Richtlinienänderung noch nicht beschlossen.

Vgl. Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003, concerning the status of third-country nationals who are long-term residents.

Proposal for a Council Directive amending Directive 2003/109 to extend its scope to beneficiaries of international protection, COM(2007) 298.

Kulturelles und Soziales Kapital²⁷, ist bereits für den Zugang zum Asylverfahren und die Anerkennung als Flüchtling ein entscheidender Faktor (u.a. für die Unterstützung bei der Emigration und Einreise, sprachliche Kapazitäten, besondere Unterstützung durch bestehende Kontakte im Asylland, etc.); In einer zweiten Phase geht es darum, inwiefern der Transfer von im Herkunftsland erworbenem kulturellem Kapital gelingt, d.h. dass Flüchtlinge in der Lage sind ihre Kompetenzen, Qualifikationen, Netzwerke etc. zu nutzen.

Kulturelles Kapital, also einerseits formale Bildung, andererseits das Erlernen von kulturellen Codes, kann zwar – da es „verinnerlicht“, also an die Person gebunden ist – im Kontext von Flucht und unfreiwilliger Migration aus der Herkunftsgesellschaft mitgenommen werden, aber in der Aufnahmegesellschaft nur bedingt in soziales und ökonomisches Kapital transferiert werden. Bezüglich formaler Bildungsabschlüsse ergibt sich für viele Flüchtlinge das Problem, dass Zeugnisse, Diplome oder andere Nachweise oft auf der Flucht verloren gehen oder in den Aufnahmeländern nicht anerkannt werden. Universitätsabschlüsse u.ä. müssen erst durch ein aufwendiges Nostrifizierungsverfahren anerkannt werden. In den ersten Monaten und Jahren nach der Ankunft ist es schwer möglich, die dafür notwendigen Schritte zu ergreifen, weil es Probleme im Asylverfahren (lange Dauer) gibt oder psychische Barrieren den Spracherwerb behindern. Die Folge ist eine nachhaltige Dequalifizierung der Flüchtlinge.

Flüchtlinge aus verschiedenen Herkunftsstaaten haben unterschiedliche Chancen, ihr im Herkunftsland erworbenes kulturelles Kapital ins Aufnahmeland zu transferieren. Dies hängt u.a. mit der Kompatibilität von Bildungsinstitutionen zusammen. Ein Beispiel sind Flüchtlinge aus dem frankophonen Afrika, denen der Umgang mit den französischen Behörden wesentlich leichter fällt als z. B. Flüchtlingen aus Russland.

Im Kontext von Flucht und Migration hängen die Möglichkeiten des Transfers und der Transformation kulturellen Kapitals in soziales Kapital allgemein davon ab, welche historischen Beziehungen zwischen dem Herkunfts- und dem Aufnahmeland bestehen. Bestehende transnationale Netze können zudem den Zugang zu und Erwerb von sozialem Kapital erleichtern.

Bei den von uns interviewten Flüchtlingen, spielte kulturelles aber vor allem soziales Kapital bei der erfolgreichen Flucht und dem danach folgenden Engagement in einer RCO eine bedeutende Rolle. Der Großteil der von uns interviewten RCO-AktivistInnen verfügt über höhere Bildung, oftmals ein abgeschlossenes Studium oder eine gehobene berufliche Position im Herkunftsland. Auch waren die meisten im Herkunftsland politisch aktiv: als Mitglied in einer Gewerkschaft, in der Studentenpolitik, als Mitglied der Regierungs- oder einer oppositionellen Partei. Einige waren als Journalisten tätig. Ihr Sozialkapital im Zusammenwirken mit günstigen Bedingungen im Asylverfahren (rasche Anerkennung) und Integrationsprozess (Unterstützung durch FreundInnen und Solidaritätsnetzwerke) wirkte sich positiv aus, da sie auch nicht die zermürbenden Auswirkungen von langen Asylverfahren mit unsicherem Aufenthaltsstatus, Schubhaft, Arbeitsverbot erfuhr.

Unter diesen von den Interviewten individuell immer als günstig beschriebenen Bedingungen (soziale Kontakte) konnten sie relativ rasch eine Arbeit, Wohnung finden, die Sprache des Aufnahmelandes erlernen und selbst ihren Lebensunterhalt bestreiten. Jedoch blieben alle längere Zeit in einer beruflichen Position, die nicht ihrer Ausbildung und ihrem vorherigen beruflichen Position entsprach (Dequalifizierung).

Oft war das Engagement in oder die Gründung von Vereinen ein wichtiger Schritt zur Konsolidierung der Lebenssituation. Eine starke Motivation für das Engagement ist auch Verantwortung gegenüber den anderen Flüchtlingen, der Community und der Herkunftsgesellschaft gegenüber, weil sie sich in einer „privilegierten“ Situation befanden.

Beim Erwerb von sozialem Kapital waren Kontakte zu zivilgesellschaftlichen Organisationen (Menschenrechtsorganisationen, Gewerkschaft, Medien), über das reine KlientInnen-BetreuerInnen Verhältnis hinausgehende Beziehungen zu einzelnen NGO-MitarbeiterInnen, Bildungsinstitutionen aber auch Community-Organisationen und Frauen-Netzwerke besonders förderlich.

Bei allen Personen hatte die *zivilgesellschaftliche Organisation (RCO, NGO) und das politische Engagement* einen entscheidenden Stellenwert für die Bildung von Netzwerken und Sozialkapital. Politisches Engagement erwies sich für die Flüchtlinge als integrationsfördernd, sie erwarben im Rahmen zivilgesellschaftlicher Organisationen Wissen über soziale und politische Strukturen der

²⁷ Wie Bourdieu feststellt, hängt der Umfang des Sozialkapitals, das der Einzelne besitzt, „sowohl von der Ausdehnung des Netzes von Beziehungen ab, die er tatsächlich mobilisieren kann, als auch vom Umfang des (ökonomischen, kulturellen oder symbolischen) Kapitals, das diejenigen besitzen, mit denen er in Beziehung steht“ (Bourdieu 1997: 64).

Aufnahmeländer, civic skills, etc. Damit gelang es ihnen zum Teil ihr kulturelles Kapital erfolgreich in neue Berufsfelder (z.B. Flüchtlingsbetreuung) zu transferieren.