

Integration und Organisationen: Herausforderungen und Veränderungsprozesse

Almina Bešić, Erna Szabo, Nicole Kronberger and Olga Kostoula¹

Conceptualising refugee integration in organisations: A systematic literature review

1. Introduction

For many refugees, building a new life entails the important aspect of finding appropriate work in the host country. Research has shown that employment is a key factor in successful participation in society ([Ager/Strang 2008](#); [de Vroome and van Tubergen 2010](#); [Dustmann et al. 2017](#)). At the same time, refugees face specific difficulties as they are often affected by traumatic experiences which pose challenges for employment. Moreover, since their primary reason for migration is not work, this also limits their knowledge about the host country's labor market and job opportunities ([Bevelander/Lundh 2007](#); [Lee et al. 2020](#)). According to the OECD (2019, 32), it can take up to 20 years for refugees to catch up with natives in terms of employment.

Given the importance of employment for refugees, there is surprisingly little knowledge regarding their integration at work at the organizational level. Of course, there are individual aspects that may influence the integration phase (such as the level of education and skills), and there are macro-level factors (such as national policies, the employment market, etc.) that also have an impact (see e.g., [Cheung/Phillimore 2014](#); [Eggenhofer-Rehart et al. 2018](#)). However, employment always occurs in a particular organizational context with several actors involved in the process.

The following research question guided our research: *How is refugee integration at work discussed in the literature and what lessons are learnt for refugee integration at the organizational level?* We started from a broad perspective (ranging from the macro over the organizational to the micro level, as being addressed in multiple scientific disciplines) and then zoomed in on the organizational perspective.

Our theoretical understanding was guided by general models that define refugee integration as a multifaceted phenomenon related to different key domains such as

¹ Almina Bešić is an Assistant Professor in the Department of International Management at the Johannes Kepler University, Linz. Her research focuses on migrant integration at work, international human-resource management in transition economies and managing gender and diversity.

Erna Szabo is an Associate Professor, recently retired from the Department of International Management at the Johannes Kepler University, Linz. Her research focus is on organizational culture, leadership and cross-cultural management.

Nicole Kronberger is Deputy Head of the Department of Social Psychology, Human Resource Development and Adult Education. Her research focuses on social psychological aspects of everyday participation in societal processes of change.

Olga Kostoula is a Lecturer in the Department of Social Psychology, Human Resource Development and Adult Education of the Johannes Kepler University, Linz. Her doctoral dissertation deals with issues of cultural awareness in social psychological processes.

employment, housing, education and health, as well as social connections (see [Ager/Strang 2008](#)). Although the term “integration” is interpreted differently across disciplines (see, e.g., Bucken-Knapp/Omanović/Spehar 2020; [Schinkel 2018](#)), we see it as an umbrella term that encompasses all facets of the incorporation of refugees at work. Our contribution is a synopsis of what can be learnt from existing studies addressing refugees’ integration at the organizational level.

The remainder of this chapter is structured as follows. We start by describing our methodological approach – namely a systematic literature review. Based on an initial content analysis of the abstracts of relevant publications, we identify trends revealing how the topic has been addressed in the literature over time. This overview is followed by a qualitative analysis of the abstracts of the selected articles, leading to a subset of articles focusing on the organizational level of analysis. An in-depth thematic analysis of the full texts of these articles concludes our study. We identify six major themes which emerge from the data as well as gaps in the existing literature. These include (1) the interrelatedness of different levels of analysis; (2) heterogeneous organizations and their role in the integration of refugees; (3) the heterogeneity of integration for different groups of refugees; (4) refugees as passive actors; (5) the experiences of refugees; and (6) the temporal dimension of integration.

In the discussion section, we highlight the complexity of the issues and processes related to the integration of refugees in organizations in the existing literature. Our final section concludes by identifying important issues for future research at the intersection between refugees and organizations.

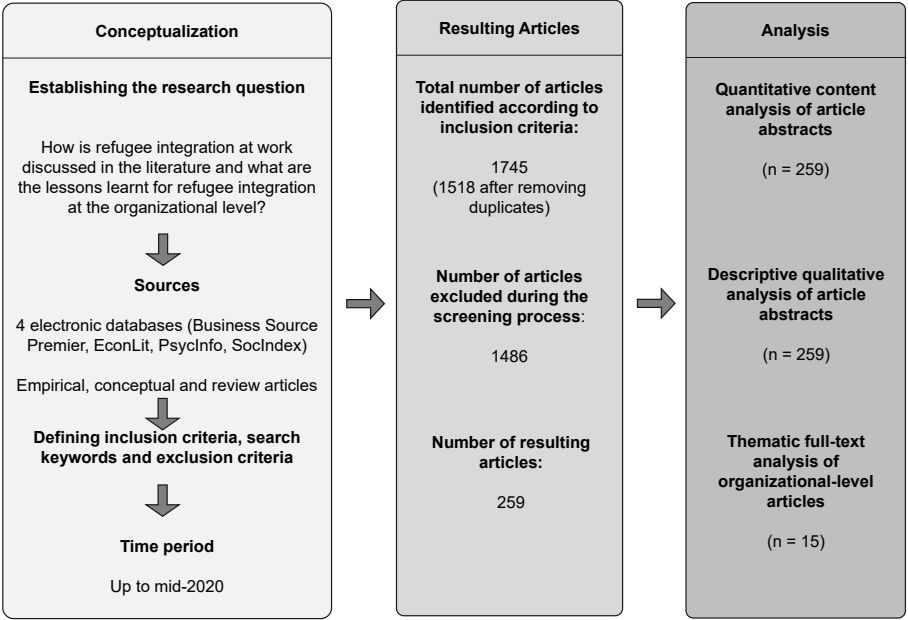
2. Method

A systematic literature review enables us to analyze research in different disciplines in a rigorous and replicable manner, leading to conclusions about current knowledge and research gaps in this field (see [Atewologun et al. 2017, 274](#)). As research about refugees is inherently transdisciplinary, we deliberately focused on different disciplines to capture the understanding of their integration at work.

Our research strategy focused on peer-reviewed journal articles in four major databases (Business Source Premier, EconLIT, SocIndex and PsycInfo) covering papers published up to mid-2020. We did not have a defined starting point to be able to discover trends and developments over time. The articles were identified based on search terms combining (1) concepts commonly used in the description of integration with (2) terms characterizing refugees, as well as (3) work- and employment-related terms in a broad sense.

Figure 1 below shows our methodological design, including the conceptualization of our research question, the explanation of how we included the articles for the descriptive analysis, and the final thematic analysis of full texts.

Figure 1. Research design



Source: own calculation.

Our search resulted in 1,745 journal articles, decreasing to 1,518 after duplicates were automatically removed during data export. While screening titles, abstracts and keywords, we applied further exclusion criteria, resulting in 259 publications addressing refugees' integration, with the earliest publication dating back to 1952 and the most recent one to mid-2020.

We followed a three-step iterative process, conducting descriptive statistical and qualitative thematic analysis (Bell/Bryman/Harley 2019). The approach is exploratory, with the outcomes of each step defining the following one.

Firstly, a quantitative content analysis of the abstracts of the 259 selected articles provided initial information regarding trends in the data, such as the number of articles over time. Secondly, using MAXQDA software, we coded the titles, abstracts and keywords of all the selected articles. The coding of the 259 abstracts revealed that 15 articles focused on the organizational level of analysis. Guided by the research question, these 15 organizational-level articles formed the sample for the third and final stage of our research – a thematic full-text analysis. A combination of inductive and deductive coding and several discussion meetings among the authors led to the code system listed in Table 1 (with seven overall parent codes and a total of 44 codes, including all sub-codes). Two of the authors coded the articles separately. In a second

step, the coded segments were merged to compare the codes and, in a third step, a set of codes was agreed upon.

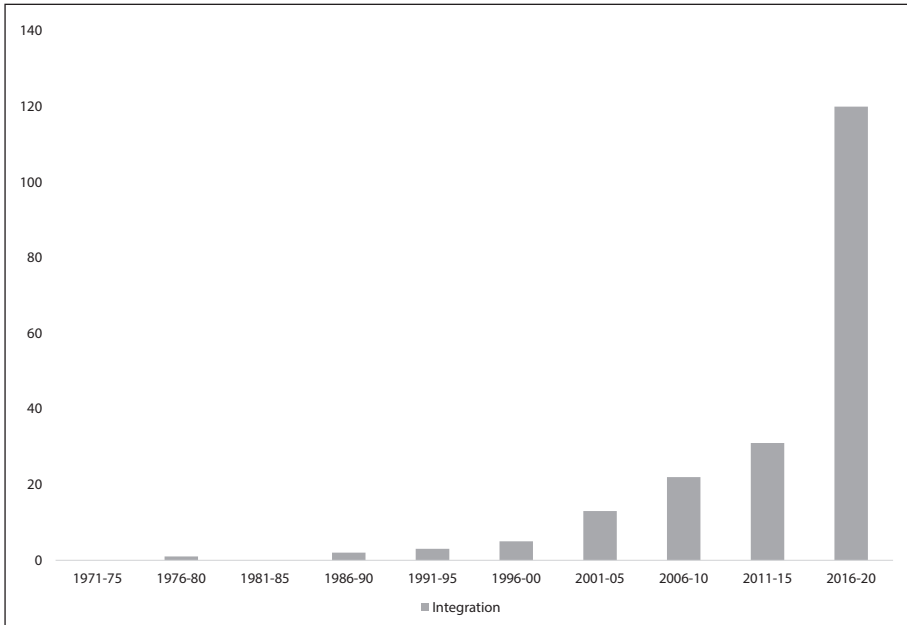
Table 1. Codes resulting from the article analysis

Parent codes	Examples of second-level sub-codes
Reference to theory	Reference to feminist theory, to organisation theory, to a relational framework, etc.
Themes	Level of interrelations, views of refugees, discrimination, gender-related issues, reference to top-down vs bottom-up and to time aspects
Macro-policy level	Policy-makers, media, housing, legislation, public opinion, etc.
Meso-organizational level	Reference to organizational cooperation, employer organizations, support organizations
Micro-individual level	Social connections, language, qualifications' (mis) match, vulnerability, refugee resources, relevance of work for refugees
Reference to research gap	–
Reference to research contribution	–

3. Findings

3.1. Refugee integration at work across time, disciplines and levels

The quantitative content analysis demonstrated no significant coverage of refugee integration at work before 1970, in contrast to the years after (see Figure 2). The number of publications increased considerably over the last 25 years (from five in the period 1996–2000 to 99 in 2016–2020), with a spike in coverage after 2014. This increase might indicate a growing academic interest in the topic, following recent refugee movements (see, e.g., a recent article on refugee migration to Europe by [Exenberger 2020](#)). Additionally, migration studies as a broad research field has experienced a rapid development in the last few years, coupled with the internationalization of the research itself (see e.g., [Levy/Pisarevskaya/Scholten 2020](#); [Pisarevskaya et al. 2019](#)), including a focus on conflict-related migration (see [Pisarevskaya et al. 2019](#) for a detailed overview of trends in migration research).

Figure 2. Articles with coverage of refugee integration at work across time

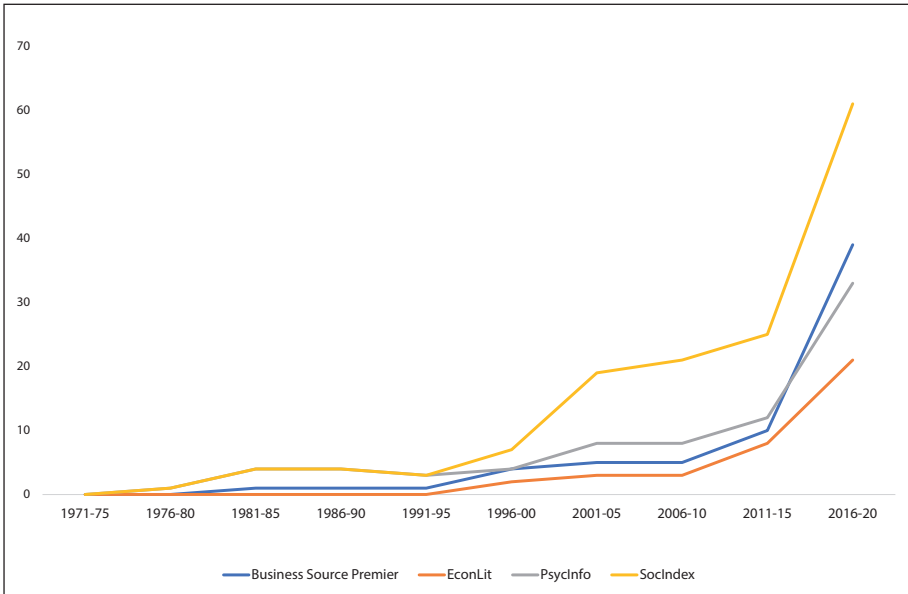
Source: own calculation. Note: N=259.

When looking at coverage across different academic disciplines, it becomes obvious that the topic of refugees' integration at work is mainly addressed in the Social Sciences (PsycInfo and SocIndex) and that Business and Management research (Business Source Premier) has only recently started exploring the issue (see Figure 3). A spike from 2016 onwards is visible in scholarship overall. Integration as a term is seldom defined in the analyzed articles and suggests that most scholars view the term as familiar, without much reflection on its meaning across disciplines (see [Schinkel 2018](#) for a critique).

Our analysis further shows that the perspective taken to analyze refugees' integration at work is the most frequently located at the individual level (59.8 percent of articles), followed by the macro level (46.7 percent). There is a surprisingly small number of contributions explicitly addressing the organizational level (only 5.8 percent).² Thus, very few studies (N=15) actually address the organizational level. They cover issues such as the recognition of qualifications, vocational training, the workplace itself, refugees' role in the organization, HR practices and diversity management. These articles are all recent – as many as 12 have been published since 2015.

² In some articles, however, the focus was on more than one level (e.g., the macro and individual levels). Therefore, the sum of the percentages is greater than 100%.

Figure 3. Articles covering refugee integration at work across databases and time



Note: N=259. Additional concepts (besides integration) that were addressed in studies, albeit to a lesser extent, include assimilation, acculturation, inclusion, socialization, inclusion and adaptation.

3.2. Emerging themes

Resulting from the thematic full-text analysis of the 15 articles, we identified six main themes related to refugees' integration into organizations. These include the inter-relatedness of different levels of analysis, the heterogeneity of the actors and refugees involved, the views of refugees as passive and their own experiences, as well as the temporal perspective of integration. The following sub-sections discuss these in more detail.

The interrelatedness of levels

A first theme refers to the interrelatedness of different levels of analysis. Most of the articles examine integration across the macro, organizational and individual levels and emphasise their interrelation explicitly; one-way links are the most frequently described, as elaborated on further below.

Firstly, the articles describe the relationship between the levels as either one-way or two-way streets – between the refugees on the one hand and organizations and macro-level institutions on the other hand. Some publications discuss the impact of the macro on the organizational down to the individual level ([Knappert/Kornau/Figengül](#)

2018; Knappert/van Dijk/Ross 2020; Lee et al. 2020; Naccache/Al Ariss 2018). Some also describe the need for better cooperation between the relevant actors at different levels, as the lack of collaboration hinders the implementation of measures supporting refugees' integration (Diedrich and Styhre 2008; Paulsen et al. 2016; Valero et al. 2020). Articles that focus on two-way relations, which allow refugees to show agency and thus to influence phenomena such as organizational change, are the exception. For example, few articles acknowledge the interplay between the individual and organizational levels based on the (implicit) argument that workplace interactions represent dealings between the individual and the organization (e.g., Alaraj et al. 2019; Ramji/Etowa 2015).

Secondly, the articles we analyzed primarily look at interrelatedness through a particular theoretical lens. The relational framework (Syed/Özbilgin 2009) stands out among the organizational theories utilized in three of the 15 articles (Knappert/Kornau/Figengül 2018; Knappert/van Dijk/Ross 2020; Lee et al. 2020). This framework originates from the diversity management literature and emphasizes the relationships between the macro, the organizational and the individual levels on diversity and its management in organizations. The articles utilize the interrelations of the macro, meso and individual levels described in the framework in their descriptions of refugees' integration. The interrelatedness shows that focusing on just one level (e.g., the organization) falls short in understanding integration at work. Rather the interplay of macro, meso and individual levels needs to be understood and studied. Other articles draw on critical organizational theories (Alaraj et al. 2019) and intersectionality (Knappert/Kornau/Figengül 2018), which again points to the importance of interrelatedness at the different levels. For example, Knappert and her colleagues (2018) analyze how refugee women are included or excluded from work in Turkey, thus focusing on the intersection between refugee status and gender. Alaraj and her colleagues (2019) analyze how refugees who undertake internships are perceived by their employers and what impact this has on their integration at work.

Heterogeneous organizations and their role in the integration of refugees

Conducting work-related refugee research at the organizational level seems to be a somewhat new phenomenon, as eight of the 15 articles were published very recently, in 2018 or later – with four in the first half of 2020 alone). Our analysis shows a division between articles focusing on employer organizations (nine articles) and on support organizations (six articles), including public and private support organizations. Articles focusing on employers mainly address themes related to how refugees are viewed – namely as those who passively need to be incorporated into the organization through training, for example (Alaraj et al. 2019; Ponzoni/Ghorashi/van der Raad 2017), or who are conveniently available for organizations (as they have little choice about which jobs to work in) and are thus at higher risk of exploitation (Knappert/Kornau/Figengül 2018, 69). Further themes address the reasons why employers offer positions

to refugees – for example, due to a corporate social responsibility (CSR) commitment ([Knappert/van Dijk/Ross 2020, 39f](#)) or their role as employers in refugee inclusion at work and in society ([Naccache/Al Ariss 2018, 592f](#); [Paulsen et al. 2016](#)). Other articles focus on support organizations and their role in getting refugees into work ([Nakhaie 2018](#); [Valero et al. 2020](#)), their specific measures such as language support (Race/Masini 1996, 91), how refugees experience these organizations and the support which they offer ([Senthnhar et al. 2020](#)), how the organizations themselves are structured ([Barabasch/Leumann/Scharnhorst 2016](#)), or the interconnectedness between the different organizations involved in the process of getting refugees into work ([Diedrich/Styhre 2008, 339](#)).

Heterogeneous integration for different groups of refugees

A third theme relates to the *heterogeneity of integration for different groups of refugees*. Several articles analyze and discuss gender-related issues. Knappert and her colleagues ([2018](#)) specifically focus on the intersection between refugee status and gender and demonstrate macro- and organizational-level barriers specifically relevant for women – such as a gendered division of labor and exclusionary workplace practices addressed to women. Other issues specifically affecting women are associated with discrimination due to visible differences (e.g., by wearing a headscarf), exclusion from entering the labor market due to the unavailability of adequate child care ([Lee et al. 2020, 203f](#)) or being forced into gendered jobs upon labor market entry ([Senthnhar et al. 2020](#)).

In addition to gender-related aspects, our analysis shows that some of the articles are focused on refugees with mental health issues due to past traumatic experiences (e.g., [Lee et al. 2020, 205](#); [Ponzoni/Ghorashi/van der Raad 2017](#)) and on refugees with an uncertain status ([Nakhaie 2018](#); [Diedrich/Styhre 2008](#)), with low qualifications or a qualifications mismatch (e.g., [Senthnhar et al. 2020](#)), as well as the role of these characteristics and their intersection with integration.

Refugees as passive actors

A fourth theme that arises from our literature review is the notion that refugees are seen as passive actors when it comes to their integration in organizations. Several articles note that refugees are classified differently by the various organizations. Usually, refugees are viewed as actors who have been impacted on by their environment, not as those who can actively shape their trajectory at work themselves. For example, Diedrich and Styhre ([2008](#)) describe how the various actors supporting refugees view them in different ways, yet always as people who passively receive support, be it labour-market or educational support. Refugees are thus viewed as job-seekers by public employment services, as students by educational administrators and as needy by immigration authorities, “longing for any type of assistance they could get” ([Diedrich/Styhre 2008, 336](#)). Similarly, Alaraj et al. ([2019](#)) show that refugees hired as interns or trainees are seen

as passively receiving knowledge. Hence, refugees' agency and possibility of sharing professional knowledge from their previous context are not utilized.

Certain articles describe how employers view refugees as needing training and education as well as support in integrating ([Alaraj et al. 2019](#); [Ponzoni/Ghorashi/van der Raad 2017](#)). Moreover, scholars address the somewhat paradoxical expectations of refugees that they will be treated similarly to the majority population; however, at the same time, their distinctiveness is showcased by promoting their refugee label ([Alaraj et al. 2019](#); [Ponzoni/Ghorashi/van der Raad 2017](#)). As Alaraj et al. (2019) explain, the analyzed refugee interns in their example are seen as guests and thus can never be seen as an equal part of the organization. They are, instead, used to showcase the altruism and diversity of the organization providing the internship and, perhaps in a more radical description, as "decoration" ([Alaraj et al. 2019, 338](#)).

Our analysis has revealed a critical aspect of the articles under review regarding the notion that refugees are defined by their status and are never seen as full members of the organization. The mere presence of refugees in an organization does not lead to organizational change in the sense of increased inclusion; on the contrary, it often perpetuates the exclusion of refugees ([Alaraj et al. 2019](#)). Refugees are seen as not possessing the necessary agency to change existing organizational norms, which leads to further exclusion ([Ponzoni/Ghorashi/van der Raad 2017](#)). Rather, their progress in the organizations is always considered within the parameters of "refugee inclusion" instead of as part and parcel of the organizations. Hence, as we outline above, in the first theme focusing on the interrelatedness of levels, a two-way relation describing both this and how refugees might affect the organizations is lacking. Even as some articles (e.g., [Alaraj et al. 2019, 337](#)) acknowledge the two-way relationship and the high motivation of refugees to contribute to their employer organizations, this remains at an abstract level and is not implemented in practice, as our analyzed articles outline.

Refugee experiences at work

A fifth theme relates to the experiences of refugees at work. A recurring theme in organizational-level articles is discrimination and the vulnerability of refugees in the context of work, with most articles focusing on the macro level by citing discrimination in the labor market in general, as well as mentioning underemployment and exploitation ([Knappert/Kornau/Figengül 2018, 69f](#); [Knappert/van Dijk/Ross 2020, 37ff](#)), prejudice and racism ([Nakhaie 2018](#); [Ponzoni/Ghorashi/van der Raad 2017](#); [Ramji/Etowa 2015](#)) and unequal power dynamics ([Senthannhar et al. 2020](#)). A few articles look at organizational-level discrimination in the context of refugee integration in organizations. They mention the different moments at which discrimination occurs, most notably on recruitment and selection ([Lee et al. 2020, 200f](#)) as well as discrimination in relation to organizational embeddedness ([Knappert/Kornau/Figengül 2018](#)) and pay and remuneration ([Lee et al. 2020, 201](#)). Some articles also highlight how level interrelations

reveal the ways in which discrimination is experienced by the individual refugee and how this plays out at the organizational level ([Senthanhar et al. 2020](#)) or, alternatively, demonstrate the absence of a macro-level base for supporting refugees ([Knappert/Kornau/Figengül 2018](#)).

Further experiences of refugees discussed at the macro level include differences in host-country policies regarding support for refugees; Knappert, Kornau and Figengül (2018) emphasize in their study on refugees in Turkey that host-country policies limit labor-market access, thus affecting refugee integration. Other articles point out that policies regarding the recognition of qualifications from refugees' home countries ([Paulsen et al. 2016](#); [Senthanhar et al. 2020](#)) as well as public opinion ([Naccache/Al Ariss 2018](#)) and the media ([Knappert/van Dijk/Ross 2020, 41f](#)) have an impact on refugees' work-related experiences.

Refugee integration in organizations is further shaped by their experiences of receiving organizational-level support for work-related issues ([Barabash et al. 2016](#); [Nakhaie 2018](#)) as well as their experiences in the context of language learning and the creation of social connections at the individual level ([Alaraj et al. 2019, 331ff](#)).

Temporal dimension

Only a few articles explicitly look at the temporal dimension; however, those that do, identify time as a crucial factor in refugees' integration. For example, Ramji and Etowa (2015, 4) differentiate between short-term settlement and long-term integration. In their understanding, refugees' initial adjustment period at work takes two to three years, while full adjustment to the work environment can only be achieved after a longer period, say 5 to 10 years. Similarly, Ponzoni, Ghorashi and van der Raad (2017) acknowledge the time aspect by differentiating between short-term and long-term inclusion. The former refers to hiring refugees because they are considered cheap labor, while also allowing organisations to position themselves as being proactive in "helping" refugees. In contrast, long-term inclusion is seen as a greater challenge, because the long-term prospects of refugees in organizations often remain unclear due to the dominant short-term perspective.

4. Discussion

This chapter has provided an analysis of the thematic focus of studies related to refugees' integration in organizations. Based on a quantitative content analysis of 259 abstracts and a full-text analysis of 15 articles, several discussion points arise.

The number of publications addressing integration at the organizational level has increased considerably in recent years. Nevertheless, refugee integration in organizations is mainly analyzed at the individual level, followed by the macro level. In reality, refugees and organizations are actors in an interplay of these different levels – the macro, the organizational and the individual. To better understand this interplay, given

that organizations are mainly employers, analysis at the macro or individual level alone is insufficient and more research at the organizational level is needed.

Although only a small number of articles look at the organizational level, our analysis shows a wide variety of themes addressed in these articles. The main takeaway from these themes is that the articles acknowledge refugees' integration as a broad topic across the macro, organizational and individual levels. Furthermore, the themes show the intersections of refugee characteristics and their classification by organizations as relevant for refugee integration. Refugees are predominantly viewed as passive actors with limited agency, dependent on macro-level factors as well as organizational-level actors. While the refugees' integration may dynamically change over time, this is addressed only to a limited extent.

While our analysis shows the complexities of refugee integration in organizations and provides hints for further research, we have identified several limitations. We have taken steps to understand the main elements of integration at work but we cannot say what a "successful" integration in organizations is or should be. The articles we analyzed show different elements but we cannot yet identify "best practices" or successful integration (over time).

We also see a lack of acknowledgment of refugee agency and a framing of refugees as "passive" receivers of support or work in general. This undermines the aim of many organizations to be "inclusive" for all their employees and carries the risk that refugees (and other marginalized groups such as ethnic minorities) are never fully immersed in the organization but always remain "guests" ([Alaraj et al. 2019, 337](#)). Our contribution is partly to capture this status quo and present a kaleidoscopic view of the complexities at hand, demonstrating the need for a broader approach in future scholarship.

While we focus on refugees as a separate group, there are important overlaps with research on migration. The main reason why we consider refugees as a group that requires special consideration is the fact that refugees leave their country under particularly disadvantaged conditions and appear limited in their possibilities and ability to enter the labor markets of the host countries (see e.g., [Bakker/Dagevos/Engbersen 2017](#); [Dustmann et al. 2017](#)). Refugees remain a distinct group (in contrast to other migrants) and are clearly defined as such (in legal terms); they are thus often included in specific programs and support measures as target groups. Given the fact that, in many countries, the mainstreaming of such measures is on the rise ([Scholten/Collett/Petrovic 2017](#)), special support for refugees is shrinking. This might also affect organizational inclusion strategies and practices over time, which could, in turn, encompass a broader group of migrants (or even ethnic minorities). Whether this would be a "good" or a "bad" direction depends not only on the legal differentiation (between refugees and labor migrants, for example) but also on the possibility for refugees to exercise their agency more, especially if they are on an equal footing with other groups. Our analysis suggests that it makes sense overall to start from a limited perspective (a focus on refugees) and

to open up from there stepwise. We believe that integrating migrants more widely over time, specifically in light of macro developments towards mainstreaming – which might inevitably affect organizations and individuals alike – makes sense.

While our analysis highlights the generally fragmented nature of the organizational literature, it is important to highlight the following aspects, focused on more theoretical and conceptual integration in this nascent field of inquiry:

- *Co-construction.* All actors contribute to the co-construction of integration in organizations as evident at a specific point in time. Issues regarding the integration of refugees at work remain poorly understood, particularly the role of organizations (see, for example, [Groutsis et al. 2019](#); [Ortlieb et al. 2018](#)). Thus, there is a call for more breadth and more depth, more frequency and more passion in scholarship on the overlap of migration and management and organizational research ([Harrison/Harrison/Shaffer 2019, 611ff](#)). As we have shown in previous sections of this chapter, the literature on the topic has increased but still needs further research in order to gain a better understanding of the co-construction of integration from different actors and to see whether they differ depending on who the actor is or if a shared understanding is feasible.
- *Heterogeneity.* Within each group of actors, there may be a variety of sub-actors and there is considerable heterogeneity among representatives of the groups as well as factors affecting integration. First, the “heterogeneity” of refugees is not taken into account in the literature examined, as the focus seems to be on refugees in largely monolithic terms, even though there are clear differentiations within and across refugee groups. Heterogeneity may stem from different characteristics such as gender, age, asylum status, ethnic group, educational background, experiences of trauma and a variety of other aspects, as well as intersections between such characteristics. Moreover, the influence of other domains of life may impact on work, such as access to suitable housing or health care ([Ager/Strang 2008, 172](#); [Cheung/Phillimore 2017, 223](#)). While it may be an oversimplification to assume similar experiences for all actors (refugees or organizations), the assumption of endless heterogeneity may not be helpful either. Research faces the challenge of identifying useful classifications based on typologies of comparable experience.

Second, at the organizational level, heterogeneity may come from different types of organization being involved (such as, for example, employer versus support organizations, different professional fields, etc.). While research on these is increasing, there remains a considerable gap, as we demonstrate throughout this chapter.

Third, most research comes from economically developed “Western” countries, which contrasts with the fact that other regions of the world host a much larger number of refugees. In fact, only a fragment of the world’s refugee population is

hosted by Western countries such as those in the European Union. Thus, over-generalizations should be avoided and comparative studies, addressing the experiences of refugees in different parts of the world, are needed (see e.g., [Akar/Erdoğan 2019](#); [Knappert/Kornau/Figengül 2018](#)).

- *Interrelatedness between actors and levels.* Such relations may be supportive or constraining and they may take many forms. The relationships need to be defined but, more often than not, this happens unintentionally in implicit ways: discrimination, for example, may occur unwillingly and can happen at a macro level by excluding certain groups from full access to an organization – such as when refugees with unclear asylum status are denied the right to work over longer periods of time – as well as in more informal and interpersonal ways in the context of organizational life. The ways in which refugees are seen and treated by organizations (and, inversely, the way in which an employer is perceived by a refugee), will also have an impact on specific integration at work. As highlighted in previous sections, the relationship between the individual refugee and the organization can be construed as both one-way and two-way, as well as more- or less- active or passive, leading to varying expectations of and by the actors involved and to varying modes of change over time (on either or both sides).
- *Development over time.* Integration, as well as the relationships between actors and levels, may change dynamically over time. The needs and challenges at earlier points of the trajectory may differ from later ones. For example, while language will play an important role in the beginning, it might become less crucial later as refugees attend language courses and get used to a new language, etc. There might be sensitive phases along the way characterized by specific challenges for the actors involved. The question also may arise as to whether there is a potential endpoint for integration and what would happen in such an instance. Such considerations would not only include the description of integration – considering it more theoretically and from a policy perspective – but would also discuss the normative assumptions and expectations of the actors involved and of society (including politics, the media and the public) at large.

A more coherent representation of research at the organizational level on refugee integration will be useful not only from a theoretical point of view but also in terms of practical implications at the organizational level (e.g., for formulating recommendations or programs, etc.) and in terms of policy implications. Our analysis highlights an array of complexities that should be addressed by theory construction in the domain. Some aspects are insufficiently addressed by the currently available empirical research, especially in terms of systematic considerations of developmental, comparative or interrelational aspects. This chapter has demonstrated the lacunae to be addressed by future research.

References

- Ager, Alastair/Strang, Alison 2008: 'Understanding integration: a conceptual framework', *Journal of Refugee Studies*, vol. 21, no. 2, 166–191. <https://doi.org/10.1093/jrs/fen016>.
- Akar, Sevda/Erdoğan, M. Mustafa 2019: 'Syrian refugees in Turkey and integration problem ahead', *Journal of International Migration & Integration*, vol. 20, no. 3, 925–940. <https://doi.org/10.1007/s12134-018-0639-0>.
- Alaraj, Hala/Allelin, Majsa/Amundsen, Bergström, Matilda/Brudin Borg, Camilla 2019: 'Internship as a mean for integration: A critical study', *Journal of International Migration & Integration*, vol. 20, no. 2, 323–340. <https://doi.org/10.1007/s12134-018-0610-0>.
- Atewologun, Doyin/Kutzer, Roxanne/Doldor, Elena/Anderson, Deidre/Sealy, Ruth 2017: 'Individual-level foci of identification at work: a systematic review of the literature', *International Journal of Management Reviews*, vol. 19, no. 3, 273–295. <https://doi.org/10.1111/ijmr.12148>.
- Bakker, Linda/Dagevos, Jaco/ Engbersen, Godfried 2017: 'Explaining the refugee gap: a longitudinal study on labour market participation of refugees in the Netherlands', *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 43, no. 11, 1775–1791. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2016.1251835>.
- Barabasch, Antje/Leumann, Seraina/Scharnhorst, Ursula 2016: 'Die Entwicklung von Organisations- und Teamstrukturen zur Integration von Flüchtlingen: Zwei Fallbeispiele aus der Schweiz', *Gruppe. Interaktion. Organisation. Zeitschrift für Angewandte Organisationspsychologie (GIO)*, vol. 47, no. 3, 255–264. <https://doi.org/10.1007/s11612-016-0336-4>.
- Bell, Emma/Bryman, Alan/Harley, Bill 2019: *Business research methods*, Oxford.
- Bevelander, Pieter/Lundh, Christer 2007: 'Employment integration of refugees: the influence of local factors on refugee job opportunities in Sweden', *IZA Discussion Paper No. 2551*. Retrieved August 28, 2020 from http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=958714.
- Bucken-Knapp, Gregg/Omanović, Vedran/ Spehar, Andrea 2020: *Institutions and organizations of refugee integration. Bosnian-Herzegovinian and Syrian refugees in Sweden*, Cham.
- Cheung, Sin Yi/Phillimore, Jenny 2014: 'Refugees, social capital, and labour market integration in the UK', *Sociology*, vol. 48, no. 3, 518–536. <https://doi.org/10.1177/00220838038513491467>.
- Cheung, Sin Yi/Phillimore, Jenny 2017: 'Gender and refugee integration: a quantitative analysis of integration and social policy outcomes', *Journal of Social Policy*, vol. 46, no. 2, 211–230. <https://doi.org/10.1017/S0047279416000775>.
- Diedrich, Andreas/Styhr, Alexander 2008: 'Making the refugee multiple: the effects of classification work', *Scandinavian Journal of Management*, vol. 24, no. 4, 330–342. <https://doi.org/10.1016/j.scaman.2008.05.003>.

- De Vroome, Thomas/Van Tubergen, Frank 2010: 'The employment experience of refugees in the Netherlands', *International Migration Review*, vol. 44, no. 2, 376–403. <https://doi.org/10.1111/j.1747-7379.2010.00810.x>.
- Dustmann, Christian/Fasani, Francesco/Frattini, Tommaso/Minale, Luigi/Schönberg, Uta 2017: 'On the economics and politics of refugee migration', *Economic Policy*, vol. 32, no. 91, 497–550. <https://doi.org/10.1093/epolic/eix008>.
- Eggenhofer-Rehart, Petra. M/Latzke, Markus/Pernkopf, Katharina/Zellhofer, Dominik/Mayrhofer, Wolfgang/Steyrer, Johannes 2018: 'Refugees' career capital welcome? Afghan and Syrian refugee job seekers in Austria', *Journal of Vocational Behavior*, vol. 105, 31–45. <https://doi.org/10.1016/j.jvb.2018.01.004>.
- Exenberger, Andreas 2020: 'Einwanderungskontinent Europa: Flüchtlingskrisen und Migrationsströme in wirtschafts- und sozialhistorischer Perspektive', in Wiebke Sievers/Rainer Bauböck/Christoph Reinprecht (eds.): *Flucht und Asyl – internationale und österreichische Perspektiven*, Wien, 1–23. Retrieved September 10, 2021 from <https://austriaca.at/9783700184969>.
- Groutsis, Dimitria/Vassilopoulou, Joana/Ozbilgin, Mustafa/Yuka, Fujimoto/Mor Barak, Michàlle/Greenwood, Roysten/Bamberger, Peter 2019: *Submission issue: Migration 'management': Tensions, challenges, and opportunities for inclusion*. Retrieved September 10, 2021 from <http://aom.dev.vtcus.com/research/publishing-with-aom/calls-for-submission/amd-migration-management>.
- Harrison, David A./Harrison, Teresa/Shaffer, Margaret A. 2019: 'Strangers in strained lands: learning from workplace experiences of immigrant employees', *Journal of Management*, vol. 45, no. 2, 600–619. <https://doi.org/10.1177%2F0149206318790648>.
- Knappert, Lena/Kornau, Angela/Figengül, Meltem 2018: 'Refugees' exclusion at work and the intersection with gender: insights from the Turkish-Syrian border', *Journal of Vocational Behavior*, vol. 105, 62–82. <https://doi.org/10.1016/j.jvb.2017.11.002>.
- Knappert, Lena/van Dijk, Hans/Ross, Veerle 2020: 'Refugees' inclusion at work: a qualitative cross-level analysis', *Career Development International*, vol. 25, no. 1, 32–48. <https://doi.org/10.1108/CDI-01-2018-0021>.
- Lee, Eun Su/Szkudlarek, Betina/Nguyen, Duc Cuong/Nardon, Luciara 2020: 'Unveiling the canvas ceiling: a multidisciplinary literature review of refugee employment and workforce integration', *International Journal of Management Reviews*, vol. 22, no. 2, 193–216. <https://doi.org/10.1111/ijmr.12222>.
- Levy, Nathan/Pisarevskaya, Asya/Scholten, Peter 2020: 'Between fragmentation and institutionalisation: the rise of migration studies as a research field', *Comparative Migration Studies*, vol. 8, no. 24, 1–24. <https://doi.org/10.1186/s40878-020-00180-7>.
- Naccache, Philippe/Al Ariss, Akram 2018: 'The forced migration crisis and the role of European corporations: a point of view', *European Management Review*, vol. 15, no. 4, 589–596. <https://doi.org/10.1111/emre.12157>.

- Nakhaie, M. Reza 2018: 'Service needs of immigrants and refugees', *Journal of International Migration & Integration*, vol. 19, no. 1, 143–160. <https://doi.org/10.1007/s12134-017-0534-0>.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) 2019: *Ready to help? Improving resilience of integration systems for refugees and other vulnerable migrants*, Paris. <https://doi.org/10.1787/9789264311312-en>.
- Ortlieb, Renate/Alfaouri, Safaa/Fasching, Michael/Glauninger, Elena/Unterberger, Julia/Weiss, Silvana 2018: *Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten: Perspektiven von Geflüchteten, Arbeitgebern, KollegInnen und VermittlerInnen. Erster Ergebnisbericht von Interviews und Fallstudien im Rahmen der Forschungsprojekte LAMIRA (Labour Market Integration of Refugees in Austria) und INREST (Integration of Refugees in Styrian Companies)*, Graz. Retrieved September 10, 2021 from https://static.uni-graz.at/fileadmin/sowi-institute/Personalpolitik/Pdf/Ortlieb_et_al_2018_LAMIRA-INREST_Erster_Ergebnisbericht_Interviews-Fallstudien_Sept_2018.pdf.
- Paulsen, Hilko/Kortsch, Timo/Kauffeld, Simone/Naegele, Laura/Mobach, Ireen/Neumann, Bernd 2016: 'Anerkennung der beruflichen Kompetenzen von Flüchtlingen – Ein Beitrag zur Integration', *Gruppe. Interaktion. Organisation, Zeitschrift für Angewandte Organisationspsychologie (GIO)*, vol. 47, no. 3, 243–254. <https://doi.org/10.1007/s11612-016-0338-2>.
- Pisarevskaya, Asya/Levy, Nathan/Scholten, Peter/Jansen, Joost 2019: 'Mapping migration studies: an empirical analysis of the coming of age of a research field', *Migration Studies*, vol. 8, no. 3, 455–481. <https://doi.org/10.1093/migration/mnz031>.
- Ponzoni, Elena/Ghorashi, Halleh/van der Raad, Sylvia 2017: 'Caught between norm and difference: narratives on refugees' inclusion in organisations', *Equality, Diversity & Inclusion*, vol. 36, no. 3, 222–237. <https://doi.org/10.1108/EDI-11-2015-0093>.
- Race, Kathryn/Masini, E. Blase 1996: 'Factors associated with early employment among refugees from the former Soviet Union', *Journal of Employment Counseling*, vol. 33, no. 2, 87–93.
- Ramji, Zubeida/Etowa, Josephine 2015: 'Towards a conceptual framework for workplace integration of internationally educated nurses', *Management Education: An International Journal*, vol. 15, no. 3, 1–11. <https://doi.org/10.18848/2327-8005/CGP/v15i03/50885>.
- Schinkel, Willem 2018: 'Against "immigrant integration": for an end to neocolonial knowledge production', *Comparative Migration Studies*, vol. 6, no. 31, 1–17. <https://doi.org/10.1186/s40878-018-0095-1>.
- Scholten, Peter/Collett, Elizabeth/Petrovic, Milica 2017: 'Mainstreaming migrant integration? A critical analysis of a new trend in integration governance', *International Review of Administrative Sciences*, vol. 83, no. 2, 283–302. <https://doi.org/10.1177/02F0020852315612902>.

- Senthanar, Sonja/MacEachen, Ellen/Premji, Stephanie/Bigelow, Philip 2020: 'Can someone help me? Refugee women's experiences of using settlement agencies to find work in Canada', *Journal of International Migration & Integration*, vol. 21, no.1, 273–294. <https://doi.org/10.1007/s12134-019-00729-1>.
- Syed, Jawad/Özbilgin, F. Mustafa 2009: 'A relational framework for international transfer of diversity management practices', *International Journal of Human Resource Management*, vol. 20, no. 12, 2435–2453. <https://doi.org/10.1080/09585190903363755>.
- Valero, N. Jesus/Griffith-Yates, Georgina/Kim, Soo Stephanie/Park, Hyung Jun/ Jung, Kyujin/Kim, Min Jeong/Cho, Minhyuk 2020: 'The Role of nongovernmental organisations in refugee and immigrant integration: a qualitative exploratory study of Seoul, South Korea', *International Journal of Public Administration*, vol. 43, no. 2, 166–175. <https://doi.org/10.1080/01900692.2019.1694036>.

Clara Holzinger und Anna-Katharina Draxl¹
Amtssprache Deutsch?
Öffentliche Organisationen zwischen gesellschaftlicher
Mehrsprachigkeit und monolingualer Orientierung²

1. Einleitung

„Sprache ist *immer* Teil der Arbeit“ (Lisa Gruber³, Beraterin) – diese Worte einer Mitarbeiterin des Arbeitsmarktservice (AMS) Wien machen auf die Relevanz von Sprache(n) in öffentlichen Organisationen aufmerksam, die stets mit und durch Sprache agieren. Im Kontext von Globalisierung und zunehmender „Superdiversität“ ([Vertovec 2007](#)) werden öffentliche Organisationen daher immer mit sprachpolitischen Entscheidungen konfrontiert: Wie gehen sie mit der sprachlichen Diversität in ihrem institutionellen Alltag um? Wie werden Informationen für Kund*innen⁴ bereitgestellt, wie wird mit ihnen kommuniziert? Welche Sprachen werden dabei gesprochen? Welche Normen und Routinen bestimmen die Kommunikation im Kollegium und mit den Kund*innen? Fragen wie diese sind von großer Bedeutung, denn öffentliche Institutionen können in Bezug auf Sprache(n) keine neutrale Position einnehmen. Sprach(en)regulierung und linguistische Praktiken sind unausweichlich politisch, da sie individuelle Lebenschancen entscheidend beeinflussen ([Brubaker 2014](#)) und zur Reproduktion sozialer Unterschiede beitragen.

An dieser Stelle setzt das hier vorgestellte qualitative Forschungsprojekt AMIGS – *Arbeitsvermittlung im Kontext migrationsbedingter sprachlicher Diversität* an, das am Beispiel des Arbeitsmarktservice (AMS) Wien den Umgang staatlicher Organisationen mit sprachlicher Diversität untersucht. Die Sprachkenntnisse der beim AMS Wien vorgemerkten Arbeitslosen wurden nicht direkt erhoben, allerdings lassen der Anteil der Kund*innen mit Migrationshintergrund (2019 über 60 Prozent, [AMS 2019](#)) sowie der Anteil der Kund*innen, die die Staatsbürgerschaft eines nicht deutschsprachigen Landes haben (2019 über 40 Prozent, [BALI 2021](#)), indirekt Schlüsse auf deren sprachliche Diversität zu. Im Fokus des vorliegenden Beitrags stehen die sprachlichen Praktiken und Normen der Organisation im Kontext einer solch heterogenen Kundschaft sowie die

¹ Clara Holzinger ist wissenschaftliche Projektmitarbeiterin und Doktorandin am Institut für Soziologie der Universität Wien. Ihre Forschungsschwerpunkte sind qualitative Methoden, Migration und gesellschaftliche Mehrsprachigkeit.

Anna-Katharina Draxl ist wissenschaftliche Projektmitarbeiterin am Institut für Soziologie der Universität Wien. Ihre Forschungsschwerpunkte sind Bildung, Arbeit und Institutionen im Kontext von Migration und sprachlicher Diversität.

² Der vorliegende Beitrag basiert zum Teil auf einer unveröffentlichten Qualifikationsarbeit (Holzinger 2019) und enthält überarbeitete Passagen aus dieser Arbeit.

³ Die Namen sämtlicher Interviewpartner*innen wurden geändert.

⁴ Klient*innen werden am AMS offiziell als „Kund*innen“ bezeichnet.

Argumentationen und Legitimierungen in Bezug auf den (institutionellen) Umgang mit sprachlicher Diversität aus der Perspektive von AMS-Mitarbeiter*innen. Damit wollen wir einerseits einen Beitrag zum besseren Verständnis des Handelns nationalstaatlicher Organisationen und ihrer Akteur*innen im migrationsgesellschaftlichen Kontext leisten. Andererseits möchten wir auch die Relevanz sprachlicher Diversität für die Migrationsforschung betonen, da gesellschaftliche Mehrsprachigkeit bisher selten zentral in sozialwissenschaftlichen Studien behandelt wird ([Canagarajah 2017](#)).

Unsere Studie konzentriert sich auf den „superdiversen“ Kontext der österreichischen Bundeshauptstadt. Da einerseits Wien österreichweit den höchsten Migrant*innenanteil aufweist und sprachliche Diversität hier besonders ausgeprägt ist und andererseits das AMS föderal strukturiert ist und große demografische und organisationale Unterschiede zwischen den Landesgeschäftsstellen existieren, können die Ergebnisse dieser Studie zwar zum Teil auch für andere Bundesländer oder andere „superdiverse“ städtische Kontexte relevant sein, jedoch nicht undifferenziert auf andere Bundesländer oder Städte übertragen werden.

Der genaueren Besprechung der Forschungsergebnisse wird im Folgenden zunächst eine kurze Erläuterung der theoretischen Perspektiven und des methodischen Vorgehens des Projekts vorangestellt. Abschließend werden wesentliche Erkenntnisse in der Conclusio zusammengeführt.

1.1. Theoretische Perspektiven

Auf theoretischer Ebene nehmen wir eine soziolinguistische Perspektive auf öffentliche Institutionen ein und kombinieren dabei u. a. das Konzept der Sprachregime ([Coulmas 2005](#)) mit Lipskys Arbeit zur *street-level bureaucracy* (1980). Organisationen verstehen wir im Sinne einer interpretativ orientierten Organisationsanalyse (Froschauer 2012) als soziale Konstruktionen, die täglich durch die Wechselwirkung von Struktur und Handeln hergestellt werden. Neben formalen gehören auch informelle Strukturen zum Sozialsystem Organisation, da sie Lücken des Systems füllen und dabei kompensatorisch wirken (Tacke 2010). Relevant ist für uns in diesem Zusammenhang die Handlungsmacht von *street-level bureaucrats*, also von Beschäftigten in öffentlichen Institutionen, die täglich mit Kund*innen interagieren. An der Schnittstelle zwischen Staat und Öffentlichkeit trägt deren Ermessensspielraum maßgeblich zur Realisierung und Implementierung von politischen Maßnahmen bei und ist zugleich notwendig, um widersprüchliche Rollenanforderungen und Herausforderungen zu bewältigen (Lipsky 1980).

Für eine Untersuchung des Sprachregimes am AMS Wien sind die sprachlichen Praktiken und Handlungsroutinen der *street-level bureaucrats* für uns von Interesse, da sie sowohl Möglichkeiten als auch Begrenzungen der organisationalen Sprachordnung aufzeigen, aber auch prägen. Als „Sprachregime“ beschreibt Coulmas ([2005](#)) Bedingungen in einem bestimmten sozialen Raum – er zählt hierzu gesetzliche Regelungen, Gewohnheiten sowie Ideologien –, die Sprecher*innen hinsichtlich der Wahl

ihrer Sprachen bzw. sprachlichen Mittel beschränken. Die Einsatzmöglichkeiten, aber auch die Bewertungen individueller sprachlicher Ressourcen und damit verbundene Kommunikationsmöglichkeiten sind daher davon abhängig, welche Spielräume das (institutionelle) Umfeld ermöglicht bzw. ausschließt ([Blommaert/Collins/Slembrouck 2005](#)). Kommunikationsbeziehungen sind außerdem stets als Machtbeziehungen zu verstehen, durch die legitime und illegitime Sprechweisen definiert und Machtverhältnisse zwischen Sprecher*innen und sozialen Gruppen (re)produziert werden (Bourdieu 1982).

1.2. Methodisches Vorgehen

Im Fokus des Projekts AMIGS stehen die Perspektiven und Deutungszusammenhänge der AMS-Mitarbeiter*innen, weshalb ein qualitativ-interpretatives Vorgehen basierend auf den Prinzipien der konstruktivistischen *grounded theory* (Charmaz 2006/2014) gewählt wurde. Vorrangig wurden Daten in Form problemzentrierter Interviews ([Scheibelhofer 2008](#); Witzel/Reiter 2012) erhoben, die durch Beobachtungen in regionalen Geschäftsstellen des AMS (Spradley 2009) sowie Artefaktanalysen von Publikationen und der Webpräsenz des AMS (Lueger 2010) ergänzt wurden. Die Daten wurden mithilfe des von Charmaz (2014) vorgeschlagenen Codiervorgangs analysiert. Räumlich konzentriert sich die Studie auf Wien.

Der vorliegende Beitrag basiert auf 24 Interviews mit AMS-Mitarbeiter*innen, die auf unterschiedlichen organisationalen Ebenen tätig sind; das Ziel war, möglichst vielfältige Einblicke in die Organisation zu erhalten. Neben zehn Interviews auf Managementebene (Bundesgeschäftsstelle, Landesgeschäftsstelle Wien, Leitung regionaler Geschäftsstellen) wurden 14 Interviews mit AMS-Berater*innen im direkten Kund*innenkontakt an sechs verschiedenen regionalen Geschäftsstellen geführt (Erhebungszeitraum: 2017 bis 2020; Interviewdauer: 50 bis 120 Minuten). Die Interviewpartner*innen verfügen neben Deutschkenntnissen über Kenntnisse in unterschiedlichen anderen Sprachen: Während alle im Zuge ihrer Schulbildung Kenntnisse in mindestens einer Fremdsprache erworben haben, können acht Interviewte außerdem aufgrund ihrer eigenen oder einer familiären Migrationsgeschichte als „lebensweltlich mehrsprachig“ (Gogolin 1994) bezeichnet werden; sie sprechen Albanisch, Dari, Farsi, Französisch, Italienisch, Paschtu, Polnisch, Portugiesisch, Serbisch, Spanisch, Schwedisch oder Ungarisch. Unterschiede zwischen Mitarbeiter*innen mit oder ohne Migrationsgeschichte wurden vor allem hinsichtlich ihrer Erfahrungen mit dem Gebrauch anderer Sprachen als Deutsch in Beratungsgesprächen relevant (siehe unten).

2. Ergebnisse

Die Analyse der empirischen Daten zeigt, dass der Umgang mit sprachlicher Diversität unter den gegebenen institutionellen Rahmenbedingungen häufig als problematisch erlebt wird. Trotz der zunehmenden Relevanz scheint die Organisation noch keine systematische Antwort auf die damit verbundenen Herausforderungen gefunden zu

haben: Zumeist wird die Verantwortung für die Bewältigung bzw. Lösung von Kommunikationsschwierigkeiten entweder AMS-Mitarbeiter*innen im Kund*innenkontakt oder den betroffenen Kund*innen selbst übertragen. Dies resultiert in Sprachbarrieren für Migrant*innen sowie in einer erhöhten Arbeitsbelastung für Berater*innen (im Detail siehe Holzinger 2019/2020; [Scheibelhofer/Holzinger/Draxl 2021](#)). Zentral für ein Verständnis des Umgangs mit gesellschaftlicher Mehrsprachigkeit innerhalb des AMS ist die Tatsache, dass es sich um eine monolingual konzipierte Organisation handelt. Im Folgenden werden wir daher anhand unserer Daten darlegen, in welcher Art und Weise sich diese monolinguale Norm etabliert und manifestiert. Besonders von Interesse ist dabei die Frage, wie diese Praktiken und Normen begründet und legitimiert werden; es geht darum, die zugrunde liegenden Strukturen und Bedingungen besser verstehen zu können, die die vorherrschenden sprachlichen Praktiken ermöglichen oder auch beschränken.

2.1. „Amtssprache Deutsch“ als Richtlinie

Betrachtet man die *linguistic landscape* ([Landry/Bourhis 1997](#)) am AMS Wien, so ist eindeutig festzustellen, dass Deutsch die vorherrschende Sprache ist. Unsere Artefaktanalysen und Beobachtungen in den regionalen Geschäftsstellen ergaben, dass sowohl der Onlineauftritt der Organisation als auch die schriftliche Manifestation von Sprache vor Ort fast durchgängig monolingual Deutsch und textliches Material in anderen Sprachen nur in Ausnahmefällen vorzufinden ist. Charakteristisch erscheint uns die [Homepage](#), die zwar über eine englische Version verfügt, jedoch nur wenige ausgewählte Texte auf Englisch bereitstellt und keineswegs ein Navigieren durch das Angebot für Arbeitssuchende ohne Deutschkenntnisse ermöglicht, worauf sogar explizit hingewiesen wird („Services available in German language only“, [AMS 2020](#)). Bei unseren Besuchen vor Ort fanden wir in manchen Abteilungen ausgewählte Informationsblätter in anderen Sprachen als Deutsch vor, die vorwiegend ein spezifisches Angebot abbilden und hauptsächlich Frauen oder Asylberechtigte adressieren. Übersetzungen von Informationen des AMS, die sich an alle Kund*innen gleichermaßen richten, waren kaum vorhanden. Eine der wenigen Ausnahmen stellten die im Frühjahr 2020 an den Eingängen der regionalen Geschäftsstellen angebrachten Hinweisplakate dar, die in verschiedenen Sprachen über die Covid-19-bedingten Verhaltensregeln informierten.

Dieser „äußere Eindruck“ des Sprachregimes am AMS bestätigte sich in den Interviews, die wir mit Mitarbeitenden verschiedener Abteilungen am AMS führten. Angesprochen auf die Sprachen, die im Arbeitsalltag und besonders in der Interaktion mit den Kund*innen eine Rolle spielen, teilten uns mehrere Mitarbeiter*innen mit, dass Deutsch nicht nur de facto die dominante Sprache in der Kund*innenkommunikation sei, sondern dass es sich dabei auch um eine institutionelle Richtlinie handle. Besonders durchgängig findet sich der explizite Verweis darauf, dass Deutsch die „Amtssprache“

am AMS sei.⁵ Hier exemplarisch die Aussage der Leiterin einer regionalen Geschäftsstelle:

Und jetzt auf die Sprachen bezogen ist es so, wir haben ja, dadurch, dass ja eine – wir sind zwar privatwirtschaftlich auch organisiert – aber doch eine öffentliche Behörde auch in dem Sinn sind, ja, ist halt bei uns die Amtssprache Deutsch, ja, ähm auch eigentlich mit fast allen Unterlagen, sag ich jetzt einmal, die für die Kunden zur Verfügung stehen, ja. (Susanne Bergmann, Geschäftsstellenleiterin)

Der Verweis auf den „Amtscharakter“ (Bernhard Schmid, Berater) dient meist als Begründung für die monolinguale Konzeption des AMS. Darüber hinaus interessant ist die – auch in anderen Interviews häufig vorgenommene – Gegenüberstellung der privatwirtschaftlichen Organisation (andere Interviewte bringen in diesem Kontext einen damit zusammenhängenden „Servicegedanken“ ein) und der öffentlichen Behörde, für die keine alternative Konzeption vorstellbar scheint („ist halt bei uns die Amtssprache Deutsch“).⁶

Etliche Interviewpartner*innen räumen jedoch auch ein, dass die Amtssprache Deutsch „für viele eine Hürde“ (Bernhard Schmid, Berater) sei und zu Verständigungsproblemen führe (ausführlicher dazu siehe [Holzinger 2020](#), 67–88). Vom AMS ausgegebene Schriftstücke wie etwa den Arbeitslosenantrag bezeichnen einige AMS-Mitarbeiter*innen als „viel zu kompliziert“ (Lisa Gruber, Beraterin), weshalb sich Rückfragen häufen würden. Erklärt wird die Komplexität von Texten teilweise damit, dass man „gesetzlich daran gebunden“ sei und etwa im Fall drohender Sanktionen „gewisse Wortlaute“ an die Kund*innen weitergeben müsse, auch wenn dies manchmal „kontraproduktiv“ sei (Bernhard Schmid, Berater).

Auffallend ist, dass alle Interviewten sich zwar in Bezug auf die Priorisierung des Deutschen am AMS einig sind, jedoch niemand auf eine Verschriftlichung der organisationalen Norm verweisen kann. Die Absenz von (den Interviewten bekannten) verschriftlichten Richtlinien und das Vorherrschen mündlich weitergegebener institutioneller Regeln war ein wiederkehrendes Phänomen im Laufe unserer Forschung am AMS und scheint die Organisationskultur im Allgemeinen stark zu prägen. In Bezug auf die Amtssprache erwähnten mehrere Mitarbeiter*innen, dass diese offizielle Richtlinie einerseits von höherer Stelle so vermittelt werde („unser Vorstand sagt immer: ‚Amtssprache Deutsch‘“ – Hildegard Windisch, eine Mitarbeiterin aus dem Bundesvorstandsbüro) bzw. sich andererseits in Routinen manifestiere („das ist einfach was, was sich, was sich so eingebürgert hat“ – Theresa Lenz, Abteilungsleiterin).

⁵ 14 von 24 Interviewten wählten in ihren Aussagen von sich aus die Formulierung „Amtssprache“.

⁶ Seit der Ausgliederung aus dem Bundesministerium für Arbeit im Jahr 1994 ist das AMS als Dienstleistungsunternehmen des öffentlichen Rechts konstituiert ([AMS 2021](#)).

Ähnliche Unsicherheiten und Schwierigkeiten, wenn es darum geht, auf eine verschriftlichte Richtlinie und deren Verbindlichkeit verweisen zu können, zeigen sich in den Interviews auch im Zusammenhang mit der Verwendung anderer Sprachen in Beratungsgesprächen. Uns wurde häufig mitgeteilt, dass eine Beratung in anderen Sprachen als Deutsch „nicht gewünscht“ (Michael Tomek, Berater) oder „nicht vorgesehen“ sei (Susanne Bergmann, Geschäftsstellenleiterin). Die Interviews spiegeln hier jedoch eine gewisse Ambivalenz wider, die auf eine Intransparenz in der Kommunikation und dementsprechende Konsequenzen für die Handhabung hindeutet. Beispielhaft seien hier die Aussagen zweier Führungskräfte gegenübergestellt: So berichtet uns eine Abteilungsleiterin von „Stellungnahmen von der Landesgeschäftsstelle her, wo dann drinsteht, ihr dürft's eure Sprachen verwenden, ihr müsst aber nicht. Ja? Also... so was gibt's. Aber keine eigene Richtlinie“ (Theresa Lenz). Die Leiterin einer anderen regionalen Geschäftsstelle wiederum meint: „Und wir haben zwar unter den Mitarbeiterinnen natürlich auch Kolleginnen mit Migrationshintergrund, ja, nur ist es so, dass die halt diese Sprache aber auch nicht einsetzen sollen, oder quasi nur im Notfall“ (Susanne Bergmann).

Während im ersten Zitat von *dürfen, aber nicht müssen* die Rede ist – wodurch den Berater*innen die Entscheidung freigestellt wird –, heißt es im zweiten Zitat eher vage: *nicht sollen*, was als Duldung in Ausnahmefällen verstanden werden kann. Die widersprüchlichen Aussagen der beiden AMS-Mitarbeiterinnen in leitenden Funktionen haben eines gemeinsam: Beide verweisen auf den Ermessens- und Handlungsspielraum – letztlich den „*goodwill*“ (Theresa Lenz, Abteilungsleiterin), also das Entgegenkommen – der AMS-Berater*innen, die in der spezifischen Situation entscheiden, ob andere Sprachen als Deutsch in der Beratung gebraucht werden. Formale Lücken, bedingt durch das Fehlen einer (den Akteur*innen bekannten) offiziellen Richtlinie, werden somit durch informelle Praktiken ausgeglichen. Unter gewissen Umständen, „wenn es gar nicht anders geht“ (Anneliese Bruckner, Mitarbeiterin der Landesgeschäftsstelle), kann also von der Norm Deutsch als alleiniger Kommunikationssprache abgesehen werden – dies ist jedoch kein Muss. Erkennbar werden in den beiden Zitaten außerdem Unterschiede der organisationalen Normen – je nach Abteilung bzw. Geschäftsstelle. Auch in anderen Interviews konnten wir feststellen, dass sowohl die Haltung gegenüber der Mehrsprachigkeit und deren Wertschätzung als auch kommunizierte Regeln und Routinen hinsichtlich des Einsatzes von Sprachen variieren.

Unterschiede zeigen sich auch hinsichtlich der zeitlichen Dimension: Die Ausschließlichkeit von Deutsch als einzig zulässiger Sprache in der Kund*innenkommunikation wird zunehmend in Frage gestellt, was meist mit einem generationalen Wechsel erklärt wird. Besonders deutlich wird dies in folgender Passage:

Das erste, was du gelernt hast, ist: In Österreich ist Deutsch die Amtssprache. Das war auch in mir drinnen. Ja? Einfach wenn du's rundherum hörst, dann is das so.

Ja? Und ich ich hör mich immer noch häufig sagen, Englisch red ich sicher nicht, in Österreich ist Deutsch die Amtssprache. Also... Und das hat sich aber verändert. Das hat sich Gott sei Dank verändert, ich glaube, es ist eine Generationenfrage. Wir haben jetzt ganz, ganz viele jüngere Kolleginnen und Kollegen... die das halt nicht so sehen. Die auch ihr Türkisch anwenden, ihr Serbisch anwenden, was auch immer wir so für Sprachen haben. (Theresa Lenz, Abteilungsleiterin)

Ähnlich wie in dieser Passage konstatierten mehrere Interviewpartner*innen innerhalb der Institution AMS einen Diskurswechsel und eine sich wandelnde Haltung gegenüber dem institutionellen Sprachregime. Eine Trennlinie wird hier zwischen der „älteren“ und der „jüngeren“ Generation gezogen, wobei letzterer grundsätzlich eine größere Offenheit gegenüber anderen Sprachen und deren Einsatz in der behördlichen Kommunikation zugeschrieben wird. Gründe für einen derartigen „Gesinnungswandel“ innerhalb der Institution – auch in Bezug auf die Verwendung von Englisch – werden hauptsächlich auf Veränderungen in der personalen Struktur zurückgeführt. Dabei wird nicht nur ein Generationenwechsel ins Treffen geführt, sondern auch eine zunehmende sprachliche Heterogenität der Belegschaft. Zusätzlich werden häufig auch Änderungen in der Organisationsstruktur, konkret die Ausgliederung aus dem Ministerium und die Konstituierung des AMS als ein serviceorientiertes Unternehmen, mit einer veränderten Haltung gegenüber dem monolingualen Habitus der Organisation in Zusammenhang gebracht. Die oftmals beschriebene Wandlung von einer Rigidität der Regelungen (die einer staatlich-bürokratischen Beamt*innentradition zugeschrieben wird) hin zu mehr Flexibilität und Individualität spiegelt sich auch im Umgang mit Sprachen wider.

Die damit jedoch auch häufig einhergehende Individualisierung der Problemlösung im Fall von Verständigungsschwierigkeiten führt das obige Zitat ebenfalls eindrücklich vor Augen, indem es auf die Praktiken einzelner Berater*innen hinweist. Zwar werden hier ein genereller Wandel und eine wertschätzende Haltung gegenüber Mehrsprachigkeit vermittelt; deutlich wird jedoch auch, dass es sich dabei größtenteils um individuelle Praktiken handelt. Im Zusammenhang mit unserer Forschung konnten wir allerdings auch eine Reihe institutioneller Strategien im Umgang mit sprachlicher Diversität identifizieren. Dazu zählen u. a. zugekaufte mehrsprachige Beratungsangebote anderer Organisationen sowie ausgewählte Informationsmaterialien, Erstinformationsveranstaltungen und seit 2020 auch Online-Erklärvideos in verschiedenen Sprachen (wobei Anzahl und Auswahl der Sprachen häufig variieren). Auffallend ist jedoch die Absenz eines einheitlichen institutionellen Vorgehens bzw. einer klaren Regelung, was den Umgang mit sprachlicher Diversität betrifft. Die am weitesten verbreitete institutionelle Strategie, der wir in unserer Forschung begegneten, stellt ein Informationsschreiben dar, das den Kund*innen im Fall von Kommunikationsschwierigkeiten in allen regionalen Geschäftsstellen ausgehändigt wird. Dieses zweiseitige Schreiben fordert in 20 Sprachen dazu auf, beim nächsten Termin mit einer Begleitperson vorzusprechen, die

über „gute Deutschkenntnisse verfügt“ (Informationsschreiben des AMS Wien, Stand 01/2016). Vorausgesetzt wird also, dass die Kund*innen selbst für die Bewältigung von Verständigungsschwierigkeiten sorgen.

Anders ist dies bis zu einem gewissen Grad im Fall von Geflüchteten. Die seit 2015 stark gestiegene Anzahl asylberechtigter AMS-Kund*innen führte Berichten unserer Interviewpartner*innen zufolge zu einer teilweisen Ausweitung des mehrsprachigen Informationsmaterials sowie zur Einrichtung eines Erstberatungszentrums für Asylberechtigte und subsidiär Schutzberechtigte im Jahr 2017. Waren Geflüchtete zuvor wie alle anderen Kund*innen in den einzelnen Geschäftsstellen betreut worden, so wurde dieser Kund*innengruppe nun ein Jahr lang zielgruppenspezifische Betreuung und Beratung, u. a. in den Sprachen Arabisch, Dari/Farsi, Paschtu und Russisch angeboten. Wie schon im Fall der zuvor erwähnten mehrsprachigen Broschüren handelt es sich auch hierbei jedoch nicht um eine generelle Veränderung des Sprachregimes am gesamten AMS, sondern um ein zielgruppenspezifisches und zeitlich begrenztes Angebot, das sich nicht an alle Kund*innen richtet, die Schwierigkeiten damit haben, sich in der deutschen Sprache zu verständigen.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass das AMS als monolinguale Institution dargestellt wird, wobei Unklarheiten in Bezug auf die Formalität dieses Sprachregimes bestehen. Erkennbar werden hinsichtlich der sprachlichen Organisationskultur einerseits regionale Unterschiede, andererseits ein temporaler Wandel. Die grundsätzliche Priorisierung von Deutsch als Verkehrssprache am AMS wird auf unterschiedliche Weise begründet bzw. legitimiert. Im Folgenden stellen wir die in den Interviews identifizierbaren Begründungsmuster dar.

2.2. Zwischen Pragmatik und Symbolik

Zur Begründung ihrer Sprach(en)wahl in der Interaktion mit Kund*innen greifen die von uns interviewten AMS-Mitarbeiter*innen auf verschiedene Legitimierungen und Argumentationsmuster zurück. Die Analyse lässt erkennen, dass dabei unterschiedliche, mitunter sogar einander widersprechende Gründe für die Priorisierung des Deutschen in der Kommunikation angeführt werden, die sich in einem Spannungsfeld zwischen Pragmatik und Symbolik bewegen. Die geäußerten Ansichten werden dabei zum Teil Kolleg*innen zugeschrieben; die interviewten Mitarbeiter*innen selbst teilen diese Ansichten nicht zwingend. Argumentationsmuster und Praktiken werden darüber hinaus mitunter als „nicht politisch korrekt“ beschrieben, aber mit Verweis auf die pragmatische Notwendigkeit als alternativlos dargestellt.

Neben dem Verweis darauf, dass Deutsch „Amtssprache“ und daher die legitimierte Verkehrssprache am AMS sei, findet sich beispielsweise häufig eine Argumentation in den Interviews, die die vermeintliche Notwendigkeit von Deutschkenntnissen für die Arbeitsmarktintegration – und somit für die Kund*innen selbst – in den Vordergrund stellt. Deutschkenntnisse müssten daher bei Arbeitssuchenden vorausgesetzt werden,

so die Begründung. Interessant ist, dass der Kommunikation am AMS dabei offenbar eine Rolle im Spracherwerb seiner Kund*innen zugeschrieben wird, wie das folgende Zitat verdeutlicht:

Aber wir streben schon in erster Linie an, dass man mit uns Deutsch spricht. Ja, weil man spricht dann auch in der Arbeit Deutsch, ja, und wir wissen ganz genau, wie es inzwischen ist, dass, weil es in der Öffentlichkeit oft so dargestellt wird, die Leute sollen putzen gehen. Ja, putzen ohne Deutsch sprechen und vor allem lesen zu können, ist nicht mehr. Oder fast nicht mehr, ja. Das heißt, es hilft mir nix, wenn ich hier mit den Leuten in ihrer Muttersprache kommuniziere, ich hab dann keine Möglichkeit, wenn nicht darauf geschaut wird, dass so schnell wie möglich die Umgang- also die deutsche Sprache erlernt wird, dass die Menschen dann auch eine Arbeit kriegen. (Karl Metzler, Geschäftsstellenleiter)

Diese Aussage des Leiters einer regionalen Geschäftsstelle fasst ein in den meisten Interviews wiederkehrendes Narrativ zusammen: Es sei unerlässlich, zumindest über Grundkenntnisse der deutschen Sprache zu verfügen, um in Österreich eine Arbeit zu finden („weil man in Österreich keine Arbeit findet, ohne dass man Deutsch kann“, so Karl Metzler). Die deutsche Sprache müsse folglich so schnell wie möglich erlernt werden; die „muttersprachliche“ Kommunikation wird – wie im obigen Zitat – als nicht weiterführend bzw. gar kontraproduktiv dargestellt und daher auch im Rahmen einer AMS-Beratung eher abgelehnt.⁷

Grundsätzlich wird das Beharren auf Deutschkenntnisse mit dem Hinweis auf die Notwendigkeit der Arbeitsmarktintegration als pragmatischer Ansatz dargestellt, der vermeintlich unpolitisch ist, wie folgendes Zitat zeigt:

Das ist aber keine, kein Ausdruck einer politischen Haltung, möchte ich auch klar darstellen, sondern... ja, bin da auch eher dafür, dass man sagt: Es hat keinen Sinn... den Leuten muttersprachlich zu kommen bei uns..., wenn wir sie dann vermitteln sollen in Bereiche, wo sie mit ihrer Muttersprache gar nichts anfangen können, sondern wo sie einfach Deutsch können müssen. (Karl Metzler, Geschäftsstellenleiter)

Deutlich werden in beiden Passagen sowie in weiteren Interviews jedoch ein gewisser paternalistischer Duktus und die unhinterfragte Annahme, dass auf Arbeitslose ein gewisser Druck ausgeübt werden müsse, damit diese aktiv an der Verbesserung ihrer Vermittlungsfähigkeit – in diesem Fall der Deutschkompetenz – arbeiten. Erklärungen in Sprachen, die manche Kund*innen möglicherweise besser verstehen als Deutsch, werden somit nicht als verständnissichernde und gelungene Informationsweitergabe

⁷ Die einzige Ausnahme in diesem Zusammenhang stellt Englisch dar, da Kenntnisse in dieser Sprache Deutschkenntnisse bei der Arbeitsmarktintegration in manchen (meist höher qualifizierten) Bereichen ersetzen könnten.

aufgefasst, sondern als problematisch im Hinblick auf eine Art „Erziehung zum Deutsch-erwerb“ dargestellt. Mithilfe dieser Logik werden von manchen Interviewpartner*innen auch Hilfsmittel wie mehrsprachige Informationsmaterialien bewertet:

Ich sag mal, Informationen schön und gut, aber fürs Leben hier hilft das nicht und der Integration dient das schon gar nicht. Da bin ich leider Realist, also (.) mein Herz ist eher auf der linken Seite, also ziemlich weit links sogar, aber (.) da seh ich einfach die Notwendigkeit. Weil damit kapselt sich ein Gebiet der Gesellschaft komplett ab, aufgrund von sprachlichen Barrieren, die sie sich selbst bauen und wir fördern das noch. (Bernhard Schmid, Berater)

Der Berater äußert in dieser Passage die Befürchtung, dass das AMS sprachliche Barrieren durch ein mehrsprachiges Angebot sogar verstärken und dadurch zu einer Desintegration der Gesellschaft beitragen könnte. Mit diesem Argumentationsmuster knüpft er an gesellschaftliche Diskurse rund um Sprache und Integration an, die Sprache als Messinstrument für Integration in einem als monolingual verstandenen Nationalstaat propagieren. Andere Interviewpartner*innen betonten wiederum die Sorge, das AMS könnte falsche Signale senden und Kund*innen beispielsweise durch Erstinformationsveranstaltungen in unterschiedlichen Sprachen an ein derartiges Angebot gewöhnen, das diese dann auch in den Beratungsgesprächen erwarten würden („dann kommt er zu uns und glaubt, es geht so weiter“ – Rainer Peters, Abteilungsleiter). Übersetzungsleistungen werden in diesem Zusammenhang ebenfalls kritisch gesehen und als „zweischneidig“ (Bettina Hartmann, Mitarbeiterin der Landesgeschäftsstelle) oder „kontraproduktiv“ (Bernhard Schmid, Berater) bezeichnet, weil sich Kund*innen „irgendwann dann nimmer so bemühen“ würden (Bettina Hartmann) und dadurch die „Bequemlichkeit der Leute“ (Bernhard Schmid) unterstützt werde. Den Kund*innen werden dabei Selbstverantwortung und Eigeninitiative abgesprochen, und der Kommunikationsform am AMS wird eine erzieherische Funktion zugeschrieben.

Interviewpartner*innen berichten außerdem davon, dass Deutsch durchaus als „symbolisches Zugangskriterium“ fungiere. Obwohl keine bzw. keiner der interviewten AMS-Mitarbeiter*innen explizit selbst die Überzeugung vertritt, Grundkenntnisse in Deutsch seien eine Voraussetzung dafür, Anspruch auf Leistungen des AMS zu haben (was jeglicher rechtlichen Grundlage entbehrt), wird Kolleg*innen diese Überzeugung zugeschrieben: „Aber es gibt natürlich Haltungen in der Organisation, die sagen: Na ja, wenn man von uns was will, dann muss man Deutsch sprechen. Ja. Kann ich auch nachvollziehen, ja“, berichtet etwa der interviewte Geschäftsstellenleiter Karl Metzler. Einem Mitarbeiter aus dem Bundesvorstandsbüro zufolge werden auch innerhalb der Bundesgeschäftsstelle Deutschkenntnisse als Zugangsvoraussetzung für Informationen und Leistungen des AMS akzeptiert. Wiederum werden hier pragmatische Gründe (diesmal der große Aufwand, mehrsprachiges Informationsmaterial herzustellen) angeführt:

Und es gibt auch immer wieder das Ansinnen und die Anfragen von unseren Geschäftsstellen draußen, die gerne halt, pff, Informationsblätter, was auch immer, Produktblätter in verschiedenen Sprachen aus-, aufgelegt haben wollen. Es ist halt eine Riesenarbeit, die dahintersteckt, das, die wir bis dato [lacht] vermeiden wollen, ja? Und halt einfach mit dem Zugang zu sagen: Ja, pff! Wer was braucht von uns, muss in irgendeiner Form schauen, dass er diese Information bekommt, ja. (Johannes Wiesinger, Mitarbeiter im Bundesvorstandsbüro)

Dass das Zur-Verfügung-Stellen mehrsprachigen Materials aufwendig und kostspielig sei und aufgrund von Kosten-Nutzen-Abwägungen nur fallweise durchgeführt werde, wird auch von anderen Interviewpartner*innen angesprochen – insbesondere mit Verweis auf die begrenzten finanziellen Ressourcen der Institution („das ist natürlich auch eine Kostenfrage“ – Susanne Bergmann, Geschäftsstellenleiterin). Doch obwohl die oben zitierten Interviewpartner*innen vorgeblich pragmatische Gründe anführen, wird gleichzeitig die (symbolisch) exkludierende Funktion von Sprache beim Zugang zu Leistungen von öffentlichen Institutionen deutlich.

Die bereits zitierten Aussagen der von uns interviewten AMS-Mitarbeiter*innen lassen des Weiteren erkennen, dass die Verantwortung für die sprachliche Verständigung nicht als institutionelle Aufgabe dargestellt, sondern aufseiten der Kund*innen verortet wird. Häufig wird dabei ein weiteres Argument für die Beibehaltung der monolingualen Ausrichtung des AMS ins Treffen geführt, nämlich die Vielfalt der Sprachen, die die Kund*innen sprechen. Die Beraterin Lisa Gruber meint beispielsweise: „Ja, es ist in der Eigenverantwortung der Kundin, des Kunden, zu verstehen, was wir hier sagen, wir können nicht alle Sprachen der Welt sprechen.“ Die Vielfalt der Sprachen wird in den Interviews auf unterschiedliche Weise als problematisch dargestellt. Mit Verweis auf die Kosten und Ressourcenknappheit am AMS werden etwa Grenzen der Übersetzungsangebote angesprochen und die Frage aufgeworfen, in wie viele und auch in welche Sprachen übersetzt werden könne: „Sowohl die Übersetzung kostet was als auch der Druck von diesem – und wenn man das – und welche Sprache schließt man dann aus? [lacht] Also, des is halt dann immer schwierig“, erklärt etwa Bettina Hartmann, Mitarbeiterin der Landesgeschäftsstelle, die Problematik. Häufig wird von Interviewten außerdem das Motiv der Gleichbehandlung von Kund*innen als Argument für die Priorisierung des Deutschen herangezogen: So scheitert die Institutionalisierung mehrsprachiger Beratung einem Interviewpartner zufolge (Lukas Winter, Berater) schon an der potenziellen Diskriminierung gewisser Sprachgruppen, was auch in der zitierten Aussage von Bettina Hartmann anklingt.

Da aus organisationalen Gründen nicht für alle Migrant*innen eine Beratung in „ihrer“ Sprache möglich sei, sei die Beibehaltung von Deutsch als einziger Amtssprache das „gerechteste“ Vorgehen, da es gleiche Bedingungen (bzw. dieselbe sprachliche Hürde) für alle nicht deutschsprachigen Kund*innen bedeute. Dass es dabei jedoch

nicht nur um Fragen der Gleichbehandlung von Kund*innen, sondern auch um eine Überforderung der Institution geht, verdeutlicht die Aussage eines Abteilungsleiters, der auf die zunehmende Vielfalt aufgrund gesellschaftlicher und politischer Veränderungsprozesse hinweist. Dies habe die Anzahl der Sprachen der AMS-Kund*innen erhöht, wodurch das AMS „sprachentechnisch echt überfordert“ sei (Rainer Peters, Abteilungsleiter). Deutsch stellt er in diesem Zusammenhang als die „sichere Sprache für uns“ dar und bringt somit den Aspekt der Verantwortung für das Gesagte und der (auch rechtlichen) Absicherung von AMS-Berater*innen ins Spiel – worauf wir im Folgenden eingehen werden.

2.3. „Selbstschutz“ und „Absicherung“ von Berater*innen

In den bisherigen Ausführungen standen in erster Linie Argumentationen im Fokus, die auf die AMS-Kund*innen (etwa bezüglich der Arbeitsmarktintegration) sowie Möglichkeiten und Grenzen der Institution Bezug nahmen. In unserer Analyse konnten wir jedoch darüber hinaus Argumentationsmuster identifizieren, die eine Priorisierung des Deutschen im Kund*innenkontakt als Kontrollmaßnahme bzw. als Schutz der Berater*innen darstellen. So wird in den Interviews des Öfteren darauf verwiesen, dass die Kommunikation mit Kund*innen in anderen Sprachen als Deutsch auch deshalb problematisch sei, weil Kolleg*innen, die im selben oder im benachbarten Büro arbeiten, dann nicht „als potenzieller Zeuge“ (Michael Tomek, Berater) auftreten oder einschreiten könnten, wenn es zu Konflikten kommt, weil sie nicht verstünden, worüber gesprochen wird („das ist eigentlich so a bissl a Sicherheitsaspekt“ – Rainer Peters, Abteilungsleiter). Berichtet wird außerdem, dass bei der „muttersprachlichen“ Kommunikation „Professionalität verloren[geht]“ (Bernhard Schmid, Berater) und es von Kund*innenseite immer wieder zu „massive[n] Versuche[n] der Vereinnahmung“ (Karl Metzler, Geschäftsstellenleiter) von Berater*innen käme. Dies werde nicht nur von anderen Kolleg*innen kritisch angemerkt, sondern auch von einigen mehrsprachigen AMS-Mitarbeiter*innen selbst als Begründung dafür angeführt, dass sie in Beratungen bewusst nur Deutsch sprechen. Eine Beraterin erklärte beispielsweise hinsichtlich des Einsatzes gemeinsamer Herkunftssprachen im Kund*innenkontakt: „Das habe ich am Anfang gemacht, und das wurde total ausgenützt von den Kunden. Plötzlich waren wir Kumpeln, und das war dann für mich... Nein! [lacht] Sicher nicht. Ja?“ (Éloise Hurault, Beraterin).

Die Favourisierung des Deutschen als Kommunikationssprache kann diesbezüglich als Selbstschutz und Abgrenzung gegenüber Kund*innen gedeutet werden, wobei auch Faktoren wie Altersunterschiede und Gender in der Interaktion und die damit verbundenen Zuschreibungen, Positionierungen und Machtkonstellationen eine Rolle spielen dürften, wie die Analyse unserer Daten nahelegt. So stoßen etwa jüngere und weibliche Berater*innen tendenziell häufiger auf Schwierigkeiten, wenn es um die Anerkennung ihrer professionellen Autorität geht. Deutlich wird in der obigen Aussage – ebenso wie in vielen anderen – die Befürchtung, dass es im Fall einer anderen Kommunikationsspra-

che als Deutsch zu Abgrenzungsschwierigkeiten und dem Verlust von Professionalität komme, weil man sich anders auf das Gegenüber „einlasse“ (Giulia Valentini, Beraterin). Demgegenüber bestätigen die Erfahrungen mit mehrsprachiger Beratung am oben erwähnten Beratungszentrum für Asylberechtigte und subsidiär Schutzberechtigte derartige Befürchtungen nicht. Vielmehr scheint der offizielle Auftrag, andere Sprachen in die Beratung einzubeziehen, es den Berater*innen zu ermöglichen, diese Sprachpraxis auf professioneller und eben nicht auf privater Ebene zu verorten.

Doch ein Wechsel der Beratungssprache wird auch in anderer Hinsicht als Risiko wahrgenommen. So berichteten viele Interviewpartner*innen, dass sie sich im Deutschen sicherer fühlten und Angst hätten, sich in anderen Sprachen falsch oder missverständlich auszudrücken, was dann möglicherweise negative Konsequenzen zur Folge hätte – für die Kund*innen, aber auch für die Berater*innen selbst, beispielsweise bei Beschwerdefällen und der Geltendmachung von Rechtsansprüchen. In dieser Hinsicht wird auch die Weigerung einiger Mitarbeiter*innen interpretiert, auf Englisch als *Lingua Franca* zurückzugreifen. Vorgebracht wird dabei die fehlende Kenntnis von Fachbegriffen, aber auch verminderte kommunikativen Fertigkeiten wie Überzeugungskraft, die eine hohe Sprachkompetenz voraussetzen:

Jeder hat Angst einen Fehler zu machen, man will natürlich den Kunden auch nicht ausopfern oder opfern am Altar, ja, sondern es geht einfach um des, das ma sagt, ah... in einem Beratungsgespräch is ma nur guat, wenn ma sicher is. Ja? Und i muss a den Kunden oft von irgendwelchen Dingen überzeugen... Da hamma wieder das Problem mit der Sprache, ja. Aber da werd ich das sichere Terrain sehr ungern wieder verlassen. Ja? (Rainer Peters, Abteilungsleiter)

Augenscheinlich geht es in diesen Argumentationen um Fragen der Absicherung: der eigenen Verhandlungsposition, der Positionierung als kompetente Sprecher*innen und damit der eigenen (sprachlichen) Macht in einer Interaktion, aber auch hinsichtlich rechtlicher Fragen und Verantwortlichkeiten. Dieser Aspekt zeigt sich besonders in folgender Aussage eines Beraters, der erklärt, warum nicht in anderen Sprachen als Deutsch mit Kund*innen kommuniziert werden solle: „Die Chefin sagt dann: Ja, bitte, wenn möglich, die sollen mit einem Dolmetsch kommen, weil dann liegt die Verantwortung bei denen. Die waren dann mit einem Dolmetsch da, der hat übersetzt, nicht wir“ (Lucjan Wisniewski, Berater). Diese von einer Führungsperson kommunizierte Legitimation für die Priorisierung des Deutschen macht hier auf die (einzig durchgängige) Strategie des AMS aufmerksam, was die Mehrsprachigkeit im Kund*innenkontakt betrifft: die Aufforderung, zu Terminen eine deutschsprachige Begleitpersonen mitzunehmen. Kritisiert wird in diesem Zusammenhang zwar vereinzelt, dass in vielen Fällen Kinder als Dolmetscher*innen fungieren, die dann etwa ihrer Schulpflicht nicht nachkommen oder auch infolge der in der Beratung behandelten Themen überfordert sein könnten. Besorgnis bezüglich der Qualität der Übersetzung, sei es durch Kinder oder

andere Verwandte und Bekannte, und damit verbundener Missverständnisse werden dabei – anders als bei der Frage der Übersetzung durch AMS-Mitarbeiter*innen – jedoch kaum geäußert, auch wenn eine korrekte Weitergabe von Informationen selbst durch das Heranziehen von Begleitpersonen nicht garantiert ist. Vielmehr ist anzunehmen, dass es hier um eine klare Zurückweisung von Verantwortung geht und die Aufgabe, Kommunikationsschwierigkeiten zu lösen, an die Kund*innen weitergereicht wird. Wieder steht dabei die Eigenverantwortung der Kund*innen im Zentrum.

Abschließend sei erwähnt, dass wir in den Interviews neben der hier präsentierten und durch unterschiedliche Argumentationsmuster legitimierten Dominanz des Deutschen immer wieder auch Orientierungen vorfanden, die die Stellung des Deutschen als einzig legitimer Verkehrssprache infrage stellen und die erfolgreiche Verständigung ins Zentrum der Beratungstätigkeit rücken. Den Berater*innen kommt in diesem Sinne eine Art Vermittler*innenrolle zwischen der komplexen „Amtssprache“ und der jeweils verständlichen Sprechweise zu, was auch in der Kommunikation mit deutschsprachigen Kund*innen eine Rolle spielt. Auch hierfür gibt es Begründungsmuster: Beispielsweise bezeichnete es eine Beraterin als „nicht fair, einfach ein Schriftstück rüberzuschieben, wo man davon ausgehen kann, dass das in dieser Familie oder in diesem sozialen Umfeld von der Kundin, des Kunden, das keiner richtig verstehen kann“ (Lisa Gruber, Beraterin); sie ist der Meinung, dass bestimmte Formulare überarbeitet werden sollten. Andere Berater*innen sehen es als Selbstverständlichkeit an, auf vorhandene Ressourcen der Verständigung zurückzugreifen, etwa auf das mehrsprachige Repertoire der AMS-Mitarbeiter*innen. Im Zentrum dieses Beitrags stehen jedoch Begründungen und Argumentationsmuster, die die vorherrschende Norm der Monolingualität bestätigen – auch wenn es davon abweichende Praktiken und Ideologien gibt. Damit sollen dahinterliegende Logiken und Diskurse offengelegt, aber auch Unsicherheit und Überforderung aufgezeigt werden.

Neben dem „erzieherischen“ Motiv, das meist mit der Notwendigkeit von Deutschkenntnissen für die Arbeitsmarktintegration legitimiert wird, wurden pragmatische Gründe (wie Kosten-Nutzen-Abwägungen) vorgebracht, die – obwohl scheinbar unpolitisch – auch darauf hinweisen, dass Deutschkenntnisse durchaus als „symbolisches Zugangskriterium“ fungieren. Auch der Schutz mehrsprachiger Berater*innen vor „Vereinnahmung“ sowie das Motiv der scheinbaren Gleichbehandlung aller Kund*innen in sprachlicher Hinsicht wurden angeführt. Darüber hinaus zeigen sich Überforderung, das Bedürfnis, sich abzusichern, und eine Zurückweisung von Verantwortung für die Verständigung als Hintergrund für eine Priorisierung des Deutschen.

3. Conclusio

Öffentliche Organisationen und deren Mitarbeiter*innen sehen sich in ihrer vermittelnden Funktion zwischen Staat und Öffentlichkeit kommunikativen Herausforderungen in Bezug auf migrationsbedingte sprachliche Diversität gegenüber. Zugleich sind diese

Organisationen Orte, an denen traditionelle Ideologien besonders wirkmächtig sind und die institutionelle Identität und Nationalsprache eng miteinander verknüpfen (Duchêne/Moyer/Roberts 2013). Dieses Phänomen ist auch im Verweis auf die „Amtssprache Deutsch“ am AMS beobachtbar: Wie wir in der Analyse unserer Daten zeigen konnten, reproduzieren die interviewten Mitarbeiter*innen ein Bild des AMS als prinzipiell monolingualer Institution, innerhalb derer das Deutsche durch seinen Status als „Amtssprache“ des Nationalstaats Österreich legitimiert und nicht hinterfragt wird. Auch der in den Argumentationen identifizierbare „Integration-durch-Sprache-Diskurs“ (Busch 2013), der nicht selten in Form eines linguistischen Paternalismus (Dorostkar 2012) zur Rechtfertigung deutschsprachiger Beratung herangezogen wird, kann diesen traditionellen Ideologien zugeordnet werden. Sprache wird innerhalb dieser Diskurse als Schlüssel für Integration aufgefasst, und Nationalstaaten werden als sprachlich homogen idealisiert, während gleichzeitig aber Machtverhältnisse verschleiert und Zugehörigkeiten kontrolliert werden (Busch 2013; Cillia/Dorostkar 2013; Flubacher 2018; [Flubacher/Coray/Duchêne 2016](#); Gatt 2013; Plutzar 2010).

Der Verwendung anderer Sprachen in der Interaktion mit Kund*innen stehen AMS-Mitarbeiter*innen teilweise ambivalent gegenüber oder lehnen sie sogar ab, auch wenn niemand auf eine entsprechende festgeschriebene Regel innerhalb des AMS verweisen kann. Die monolinguale Ausrichtung der Institution wird also in erster Linie über alltägliche institutionelle Praktiken und Gewohnheiten sowie über organisationale Ideen und Ideologien zu Sprache – durch *self-policing* (Flores 2019) – reproduziert und nicht mittels *top-down policies* vorgeschrieben. Gleichzeitig kann das Festhalten an der Monolingualität in einem zunehmend multilingualem Kontext damit erklärt werden, dass Institutionen auf heterogenitätsbedingte Überforderung meist mit dem Versuch reagieren, homogene Gruppen zu schaffen, wie Gomolla und Radtke (2009) beispielsweise für den schulischen Kontext zeigen konnten. Diese Homogenisierungstendenzen gehen häufig mit der Diskriminierung von Normabweichungen einher. In öffentlichen Organisationen kann das Festhalten an Monolingualität zur Benachteiligung leistungsberechtigter Kund*innen führen, wenn sprachliche Barrieren den Zugang zu Sozialleistungen erschweren oder behindern (zu Deutschland und Österreich siehe u. a. [Holzinger 2020](#); [Ratzmann 2018](#); Regös/Holzinger/Scheibelhofer 2020; Scheibelhofer/Holzinger/Regös 2020). In der englischsprachigen Forschung wird in diesem Zusammenhang von einem „monolingual bias“ von Institutionen als Ursache für die Exklusion sprachlich diverser Bevölkerungsgruppen gesprochen (zu einem Überblick siehe [Piller/Takahashi 2011](#); Piller 2016). Im deutschsprachigen Raum prägte Ingrid Gogolin (1994) in Anlehnung an Bourdieu den Begriff „monolingualer Habitus“ in Bezug auf Bildungsinstitutionen. Ein Beispiel für die Herstellung homogener Gruppen am AMS ist etwa die Einrichtung des Beratungszentrums für asylberechtigte und subsidiär schutzberechtigte Kund*innen, das als einzige Abteilung explizit mehrsprachige Beratung anbietet. Durch die Schaffung dieser (auch sprachlich) als besonders unterstützungswürdig dargestellten Gruppe

wird diese von der großen Mehrheit aller weiteren Kund*innen unterschieden, die als homogen deutschsprachig angesehen wird und der keine solchen Sprachangebote gemacht werden.

Im allgemeinen Tagesgeschäft des AMS wird das Sprachregime einer monolingual orientierten Organisation durch die multilinguale Realität immer noch herausgefordert und durch eine Reihe individueller Strategien von Kund*innen und Mitarbeiter*innen aufgefangen – etwa mithilfe von Skizzen, (digitalen) Übersetzungshilfen und des Rückgriffs auf eigene Sprachkenntnisse oder zufällig anwesende bzw. herbeigerufene Sprachmittler*innen (siehe dazu auch Holzinger 2019/2020; [Scheibelhofer/Holzinger/Draxl 2021](#)). Formelle Lücken und strukturelle Schwachstellen werden dabei durch informelle Praktiken ausgeglichen, auch durch solche, die von der monolingualen Norm abweichen. Dabei kommt besonders dem Ermessensspielraum der *street-level bureaucrats* (Lipsky 1980) eine hohe Bedeutung zu, was die Kund*innen letztlich von deren *goodwill* und Entgegenkommen abhängig macht.

Außerdem kommt es zu einer Individualisierung des Problems, die sich u. a. in den angeführten Argumentationsmustern „Selbstschutz“ und „Absicherung“ ausdrückt. Die institutionell verfolgte Strategie der sprachlichen Unterstützung durch eine von den Kund*innen zu organisierende Begleitperson überwindet ad hoc Kommunikationsbarrieren, birgt jedoch auch Gefahren: Zum einen kann die Abhängigkeit von Laiendolmetscher*innen problematisch sein und soziale Ungleichheit reproduzieren, indem Kund*innen nicht nur kulturelles (Sprachkenntnisse, Bildung) und ökonomisches Kapital (beispielsweise für die Übersetzung von Dokumenten) aktivieren müssen, sondern auch das soziale Kapital (Bourdieu 1986) eine entscheidende Rolle beim Zugang zu Sozialrechten spielt. Zum anderen garantiert auch diese Strategie keine verlässliche Weitergabe von rechtlich heiklen Informationen. Letztlich ist hierin die für sozialstaatliche Transformationsprozesse typische und vielfach beobachtete Betonung von Eigenverantwortung, individuellen Leistungen und aktiver Beteiligung der Kund*innen erkennbar (Lessenich 2015; Penz et al. 2017a; [Penz et al. 2017b](#); [Soysal 2012](#)). Die Verantwortung für die sprachliche Verständigung wird demnach bei den Arbeitsuchenden verortet und nicht als institutionelle Aufgabe wahrgenommen, was die oben präsentierten Daten verdeutlichen.

Coulmas ([2005](#)) erläutert in seiner Vorstellung von Sprachregimen, dass deren Komponenten miteinander interagieren und dass gesetzliche Regulierungen idealerweise Gewohnheiten reflektieren und von Ideologien unterstützt werden. Widersprüche (*inconsistencies*) können jedoch Druck ausüben und Anpassung erforderlich machen. In öffentlichen Organisationen wie dem AMS erzeugen die vielfältigen und inkonsistenten Sprachpraktiken sowie die widersprüchlichen Auslegungen des institutionellen Umgangs mit sprachlicher Diversität Schwierigkeiten, denen (noch) mit informellen Strukturen und individuellen Praktiken begegnet wird. Die beschriebenen Veränderungsprozesse – hin zu vermehrter mehrsprachiger Beratungstätigkeit – deuten einen

Adaptionsprozess an, bleiben jedoch bisher noch ohne institutionelle Rahmung. Ob es in Zukunft zu einer Formalisierung solcher Praktiken kommen wird, bleibt aufgrund des ideologischen Charakters sprachenpolitischer Aspekte sowie der finanziellen Abhängigkeit von politischen Entscheidungsträgern eine Frage, die nicht allein von der betroffenen Organisation selbst beantwortet werden kann.

Danksagung

Das zweijährige Forschungsprojekt AMIGS (2019–2021) wurde unterstützt durch Fördergelder des Jubiläumsfonds der Oesterreichischen Nationalbank (Projektnummer 18078).

Bibliografie

- AMS 2019: *Geschäftsbericht AMS Wien*. Abgerufen am 17. Februar 2021 unter <https://www.ams.at/organisation/geschaeftsberichte/geschaeftsbericht-wien-2019/der-wiener-arbeitsmarkt-2019>.
- AMS 2020: *Working, Recruiting & Studying*. Abgerufen am 14. Januar 2021 unter <https://www.ams.at/organisation/public-employment-service-austria/working--recruiting--studying>.
- AMS 2021: *Daten und Fakten. Informationen über das Arbeitsmarktservice*. Abgerufen am 8. Juni 2021 unter <https://www.ams.at/organisation/ueber-ams/daten-und-fakten#wien>.
- AMS Wien 2016: *Vorsprache mit deutschsprechender Begleitperson*. Informationsschreiben des AMS Wien, Stand 01/2016.
- BALI 2021: *Online-Datenbankabfragesystem von Arbeitsmarktinformationen des Bundesministeriums für Arbeit*. Abgerufen am 5. Februar 2021 unter <https://www.dnet.at/Bali/Query.aspx>.
- Blommaert, Jan/Collins, James/Slembrouck, Stef 2005: ‚Spaces of Multilingualism‘, *Language & Communication*, Jg. 25, Nr. 3, 197–216. <https://doi.org/10.1016/j.lang-com.2005.05.002>.
- Bourdieu, Pierre 1982: *Ce que parler veut dire: L'économie des échanges linguistiques*, Paris.
- Bourdieu, Pierre 1986: ‚The forms of capital‘, in John G. Richardson (Hg.): *Handbook of theory and research for the sociology of education*, New York, 241–258.
- Brubaker, Rogers 2014: ‚Linguistic and Religious Pluralism: Between Difference and Inequality‘, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Jg. 41, Nr. 1, 3–32. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2014.925391>.
- Busch, Brigitta 2013: *Mehrsprachigkeit*, Wien.
- Canagarajah, Suresh 2017: ‚The nexus of migration and language. The emergence of a disciplinary space‘, in Suresh Canagarajah (Hg.): *The Routledge Handbook of Migration and Language*, London, 1–28. <https://doi.org/10.4324/9781315754512>.
- Charmaz, Kathy 2006: *Constructing grounded theory: A practical guide through qualitative analysis*, Thousand Oaks.

- Charmaz, Kathy 2014: *Constructing grounded theory*, London.
- Cillia, Rudolf de/Dorostkar, Niku 2013: ‚Integration und/durch Sprache‘, in Julia Dahlvik/Christoph Reinprecht/Wiebke Sievers (Hg.): *Migration und Integration – wissenschaftliche Perspektiven aus Österreich*, Göttingen, 143–161.
- Coulmas, Florian 2005: ‚Changing language regimes in globalizing environments‘, *International Journal of the Sociology of Language*, Nr. 175–176, 3–15. <https://doi.org/10.1515/ijsl.2005.2005.175-176.3>.
- Dorostkar, Niku 2012: ‚Linguistischer Paternalismus und Moralismus. Sprachbezogene Argumentationsstrategien im Diskurs über „Sprachigkeit“‘, *Aptum*, Jg. 8, Nr. 1, S. 61–84.
- Duchêne, Alexandre/Moyer, Melissa/Roberts, Celia 2013: ‚Introduction: Recasting Institutions and Work in Multilingual and Transnational Spaces‘, in Alexandre Duchêne/Melissa Moyer/Celia Roberts (Hg.): *Language, Migration and Social Inequalities: A Critical Sociolinguistic Perspective on Institutions and Work*, Bristol, 1–21.
- Flores, Nelson 2019: ‚Producing national and neoliberal subjects. Bilingual education and governmentality in the United States‘, in Luisa Martín Rojo/Alfonso Del Percio (Hg.): *Language and neoliberal governmentality*, London, 49–68.
- Flubacher, Mi-Cha 2018: ‚„Sprache“, Integration und Arbeit. Eine soziolinguistische Annäherung‘, in Sonja Engelage (Hg.): *Migration und Berufsbildung in der Schweiz*, 53–76.
- Flubacher, Mi-Cha/Coray, Renata/Duchêne, Alexandre 2016: ‚Language, Integration, and Investment: The Regulation of Diversity in the Context of Unemployment‘, *Multilingua: Journal of Cross-Cultural and Interlanguage Communication*, Jg. 35, Nr. 6, 675–696. <https://doi.org/10.1515/multi-2015-0075>.
- Froschauer, Ulrike 2012: *Organisationen in Bewegung*, Wien.
- Gatt, Sabine 2013: ‚Sprachenpolitik politisch kommuniziert: Symbolische Instrumentalisierung zwischen Exklusion und Inklusion‘ in Julia Dahlvik/Christoph Reinprecht/Wiebke Sievers (Hg.): *Migration und Integration – wissenschaftliche Perspektiven aus Österreich*, Göttingen, 163–180.
- Gogolin, Ingrid 1994: *Der monolinguale Habitus der multilingualen Schule*, Münster.
- Gomolla, Mechthild/Radtke, Frank-Olaf 2009: *Institutionelle Diskriminierung*, Wiesbaden.
- Holzinger, Clara 2019: ‚wir streben schon in erster Linie an, dass man mit uns Deutsch spricht“. Zum institutionellen Umgang mit gesellschaftlicher Mehrsprachigkeit am Beispiel des österreichischen Arbeitsmarktservice, Masterarbeit, Universität Wien.
- Holzinger, Clara 2020: ‚We don’t worry that much about language’: street-level bureaucracy in the context of linguistic diversity‘, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Jg. 46, Nr. 9, 1792–1808. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2019.1610365>.
- Landry, Rodrigue/Bourhis, Richard Y. 1997: ‚Linguistic Landscape and Ethnolinguistic Vitality: An Empirical Study‘, *Journal of Language and Social Psychology*, Jg. 16, Nr. 1, 23–49. <https://doi.org/10.1177%2F0261927X970161002>.
- Lessenich, Stephan 2015: *Die Neuerfindung des Sozialen: Der Sozialstaat im flexiblen Kapitalismus*, Bielefeld.

- Lipsky, Michael 1980: *Street-level bureaucracy*, New York.
- Lueger, Manfred 2010: ‚Visuelle Materialien: Artefaktanalyse‘, in Manfred Lueger (Hg.): *Interpretative Sozialforschung: Die Methoden*, Wien, 92–152.
- Penz, Otto/Gaitsch, Myriam/Glinsner, Barbara/Hofbauer, Johanna/Sauer, Birgit 2017a: ‚Affektive Gouvernementalität: Beratung von Arbeitssuchenden im Ländervergleich‘, in Frank Sowa/Ronald Staples (Hg.): *Beratung und Vermittlung im Wohlfahrtsstaat*, Baden-Baden, 187–209.
- Penz, Otto/Sauer, Birgit/Gaitsch, Myriam/Hofbauer, Johanna/Glinsner, Barbara 2017b: ‚Post-bureaucratic encounters: Affective labour in public employment services‘, *Critical Social Policy*, Jg. 37, Nr. 4, 540–561. <https://doi.org/10.1177%2F0261018316681286>.
- Piller, Ingrid/Takahashi, Kimie 2011: ‚Linguistic diversity and social inclusion‘, *International Journal of Bilingual Education and Bilingualism*, Jg. 14, Nr. 4, 371–381. <https://doi.org/10.1080/13670050.2011.573062>.
- Piller, Ingrid 2016: *Linguistic diversity and social justice*, Oxford.
- Plutzar, Verena 2010: ‚Sprache als „Schlüssel“ zur Integration? Eine kritische Annäherung an die österreichische Sprachenpolitik im Kontext von Migration‘, in Herbert Langthaler (Hg.): *Integration in Österreich: Sozialwissenschaftliche Befunde*, Innsbruck, 123–142.
- Ratzmann, Nora 2018: ‚Gleichberechtigt – und diskriminiert. Für EU-Bürger gibt es Zugangsbarrieren zur deutschen Grundsicherung‘, *WZB Mitteilungen*, Nr. 159, 41–43. Abgerufen am 13. September 2021 unter <https://bibliothek.wzb.eu/artikel/2018/f-21223.pdf>.
- Regös, Erika Nóra/Holzinger, Clara/Scheibelhofer, Elisabeth 2020: ‚When vicinity divides: Transnational social security in the cross-border region of Hungary and Austria‘, in Anna Amelina/Emma Carmel/Ann Runfors/Elisabeth Scheibelhofer (Hg.): *Boundaries of European social citizenship. EU citizens' transnational social security in regulations, discourses and experiences*, New York, 113–132.
- Scheibelhofer, Elisabeth 2008: ‚Combining narration-based interviews with topical interviews: Methodological reflections on research practices‘, *International Journal of Social Research Methodology*, Jg. 11, Nr. 5, 403–416. <https://doi.org/10.1080/13645570701401370>.
- Scheibelhofer, Elisabeth/Holzinger, Clara/Draxl, Anna-Katharina 2021: ‚Linguistic Diversity as a Challenge for Street-Level Bureaucrats in a Monolingually-Oriented Organisation‘, *Social Inclusion*, Jg. 9, Nr. 1, 24–34. <https://doi.org/10.17645/si.v9i1.3520>.
- Scheibelhofer, Elisabeth/Holzinger, Clara/Regös, Erika Nóra 2020: ‚Navigating the labyrinths of transnational social security: Experiences and meaning-making processes of EU migrants when accessing and porting social benefits‘, in Anna Amelina/Emma Carmel/Ann Runfors/Elisabeth Scheibelhofer (Hg.): *Boundaries of European social citizenship. EU citizens' transnational social security in regulations, discourses and experiences*, New York, 91–112.

- Soysal, Yasemin Nuhoğlu 2012: ‚Citizenship, immigration, and the European social project: rights and obligations of individuality‘, *The British Journal of Sociology*, Jg. 63, Nr. 1, 1–21. <https://doi.org/10.1111/j.1468-4446.2011.01404.x>.
- Spradley, James P. 2009: *Participant observation*, Belmont.
- Tacke, Veronika 2010: ‚Organisationssoziologie‘ in Georg Kneer/Markus Schroer (Hg.): *Handbuch Spezielle Soziologien*, Wiesbaden, 341–359.
- Vertovec, Steven 2007: ‚Super-diversity and its implications‘, *Ethnic and Racial Studies*, Jg. 30, Nr. 6, 1024–1054. <https://doi.org/10.1080/01419870701599465>.
- Witzel, Andreas/Reiter, Herwig 2012: *The problem-centred interview*, London.

Rahel M. Schomaker, Jana Otto, Michael W. Bauer und Veronika Ruf¹
**Das Verwaltungshandeln von Kommunalverwaltungen
 in der Ausnahmesituation der „Flüchtlingskrise“:
 Österreich und Deutschland im Vergleich**

1. Einführung

In den Jahren 2015 und 2016 flüchteten ca. 1,2 Millionen Menschen aus ihren Herkunftsländern nach Deutschland ([BAMF 2017](#)). Etwa 131.000 Menschen stellten im gleichen Zeitraum in Österreich einen Asylantrag ([BMI, S. 5](#)). In Relation zur Einwohnerzahl der beiden Länder sind dabei ähnlich viele Menschen nach Deutschland und Österreich geflüchtet. In Deutschland kamen im Jahr 2015 auf eine Million Einwohner 5.441 Menschen, die Asylanträge stellten, im Jahr 2016 waren es 8.789. In Österreich lag die Zahl im Jahr 2015 bei 9.970 und im Jahr 2016 bei 4.587 ([Bourgeais/Juchno 2016; Bourgeais/Bitoulas/Juchno 2017](#)). Das Management dieser sogenannten Flüchtlingskrise hat die öffentlichen Verwaltungen beider Länder vor große Herausforderungen gestellt. Der folgende Beitrag analysiert organisationale Bedingungen und Reaktionen,² die es den Verwaltungen ermöglichten, ihre Aufgaben im Bereich Flucht und Migration in dieser Ausnahmesituation zwischen Sommer 2015 und 2017 zu bewältigen.

Sowohl Österreich als auch Deutschland stehen in einer weberianischen, kontinentalen Verwaltungstradition: beide Länder verfügen über ein hoch entwickeltes öffentliches Gesundheitssystem und einen leistungsorientierten professionellen öffentlichen Dienst. In beiden Ländern ist die Bundesverwaltung für die Asylverfahren zuständig

¹ *Rahel M. Schomaker* hat den Lehrstuhl für VWL und Verwaltungswissenschaften an der FH Kärnten inne, zudem ist sie Senior Fellow des Deutschen Forschungsinstituts für Öffentliche Verwaltung Speyer. Ihre Forschungsinteressen reichen von Public Administration bis zu Fragen der öffentlichen Sicherheit und Terrorismus.

Jana Otto ist wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer und forscht im Bereich des kommunalen Flüchtlings- sowie Krisenmanagements. Ihr Schwerpunkt liegt zudem auf der Erforschung des Wissensmanagements in der öffentlichen Verwaltung.

Michael W. Bauer ist Professor für Verwaltungswissenschaft an der School of Transnational Governance des Europäischen Hochschulinstituts San Domenico di Fiesole, Florenz. Seine Forschungsinteressen beinhalten internationale und internationalisierte Verwaltungen, Mehrerebenen-Governance und Organisationswandel in der öffentlichen Verwaltung.

Veronika Ruf war bis Mitte 2020 wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Universität Speyer und forschte zu kommunalem Flüchtlingsmanagement. Sie arbeitet als Referentin der Verwaltungsleitung am FIZ Karlsruhe –Leibniz-Institut für Informationsinfrastruktur.

² In diesem Beitrag wird der Blick bewusst auf organisationale Veränderungen gerichtet, die sich direkt auf das Wesen der Organisation stützen. Organisatorische Veränderungen hingegen beziehen sich im allgemeinen Sprachgebrauch nicht nur auf die Organisation als Institution, sondern auch auf sonstige Abläufe, Zusammensetzungen oder Beschaffenheiten.

und die Landesverwaltungen für die Sozialleistungen und die erste Grundversorgung ankommender Geflüchteter. Die Kommunen sind aufgrund der kommunalen Selbstverwaltung für die Integration der Geflüchteten vor Ort verantwortlich.³ Die – größtenteils unvorbereiteten – Gemeinden, auf die die Geflüchteten kurzfristig verteilt wurden, mussten schnell Lösungen anbieten, sei es im Hinblick auf die Unterbringung, die Organisation des Zusammenlebens in Städten und Gemeinden oder die Integration in den Arbeitsmarkt und das Bildungssystem (Bogumil/Hafner/Kastilan 2017, 8; auch dazu Meyer 2016).

Alle Kommunen in Deutschland und Österreich waren von den Herausforderungen der angestiegenen Fluchtmigration betroffen. Je nach der finanziellen und geographischen Lage der Kommune, der demografischen Struktur und weiteren Faktoren wurden die Herausforderungen jedoch unterschiedlich gemeistert. Dies veranschaulicht auch die mediale Berichterstattung zur Aufnahme von Geflüchteten in dieser Zeit. In Deutschland forderten einige Bürgermeister*innen und Politiker*innen eine Obergrenze für die Aufnahme von Geflüchteten ([Die Welt 2015](#)), andere sahen die gestiegene Anzahl von Geflüchteten als Chance, einer negativen demografischen Entwicklung entgegenzuwirken ([Galaktionow 2015](#)). In Österreich verlief die öffentliche Debatte zu dieser Zeit ähnlich widersprüchlich – einige forderten Obergrenzen ([Der Standard 2016](#)), andere setzten sich gegen die Abschiebung von Geflüchteten aus ihrer Gemeinde und für ein Zusammenleben der ansässigen Bevölkerung und der Geflüchteten ein ([Springer 2015](#)). In einigen deutschen Kommunen wurde 2018 ein Zuzugsstopp eingeführt; auch von fehlenden Integrationskapazitäten und dem Anliegen, die Kommunen bei der Integration von Geflüchteten nicht zu überfordern, war die Rede ([Höll 2018](#); [Die Welt 2018](#)). Zusammenschlüsse von Kommunen wie das seit 2018 bestehende Bündnis „Städte Sicherer Häfen“ ([Seebrücke 2018](#)) und Aussagen österreichischer Bürgermeister, sie könnten noch mehr Geflüchtete betreuen, zeigen demgegenüber, dass in einigen Kommunen noch Kapazitäten zur Aufnahme von Geflüchteten vorhanden waren ([Fuchs/Lorenz/Michael 2020](#)). Zwar sinkt die Zahl der neu gestellten Asylanträge seit 2017 stetig, die öffentliche und mediale Debatte bleibt jedoch weiterhin kontrovers.

Die skizzierte mediale Diskussion geht implizit von einem unterschiedlichen Bewältigungspotenzial der Kommunen aus. Sachliche Evidenz zu der Frage, ob bzw. inwiefern die Kommunen in Österreich und Deutschland tatsächlich überfordert waren, gibt es dagegen kaum. Hier setzt der vorliegende Beitrag an – mithilfe von Daten aus der Befragung von kommunalem Personal im Bereich Flucht und Migration wird analysiert, als wie „leistungsfähig“ die kommunale Ebene während der „Flüchtlingskrise“ von den Befragten eingeschätzt wurde. Zudem werden Faktoren untersucht, die für ein „erfolgreiches“ Management der Fluchtmigration ursächlich sind und somit die

³ Art. 118, 119 Bundesverfassungsgesetz Österreich sowie Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz Deutschland.

hohe Leistungsfähigkeit erklären können: insbesondere organisationale und personelle Veränderungen, den qualitativen und quantitativen Ausbau von Netzwerkstrukturen sowie die kommunalen Kapazitäten, strukturiertes Wissensmanagement durchzuführen. Diese Faktoren zeigen sich als signifikant bedeutsam für die im Schnitt hohe Leistungsfähigkeit der Kommunen in beiden Staaten – Aspekte, die Anpassungen in organisationalen Strukturen der „Aufnahmegesellschaft“ durch Fluchtmigration bzw. Migrant*innen verdeutlichen (und nicht umgekehrt; s. Einleitung zu diesem Band).

2. Jenseits der Routine: Verwaltungshandeln in Krisensituationen

Die Fähigkeit der Kommunen, den Herausforderungen der „Flüchtlingskrise“ in kurzer Zeit gerecht zu werden und ihre Handlungsweise entsprechend anzupassen, wird in der vorliegenden Studie beschrieben. Die Datenbasis bilden Einschätzungen von Verwaltungspraktiker*innen, die die Situation vor Ort miterlebt hatten, zur Performanz ihrer Kommune.⁴ Drei theoretisch ableitbare Reaktionsstrategien, die im Rahmen der Krisenreaktion relevant erscheinen, werden im Folgenden diskutiert; ein besonderer Fokus liegt auf Netzwerk- und Innovationstheorien als erklärenden Ansätzen.

Verwaltungen wird häufig unterstellt, dass sie traditionelle Routinen nur ungern aufgeben – Krisen zwingen sie aber oft gerade dazu (hierzu beispielsweise Peters/Pierre/Randma-Liiv 2011; auch Punz 2020). Die Reaktion der Verwaltung auf Krisen kann dementsprechend darin bestehen, dass man entweder auf dem eingeschlagenen Verhaltenspfad bleibt oder davon abweicht – einschließlich mitunter disruptiver Anpassungen von Verfahren und Strukturen. Einerseits gibt es Anhaltspunkte dafür, dass das Beibehalten traditioneller Verfahren in Bezug auf Effizienz und Effektivität die bessere Lösung sein könnte (dazu u. a. Peters/Pierre/Randma-Liiv 2011). Auf der anderen Seite provozieren Krisensituationen eine Infragestellung der „gewohnten“ Prozeduren und Handlungsweisen, erleichtern Veränderungen (Czada 2001, 330; [Duit 2016, 375](#)) und fördern so innovatives Handeln. Innovationsfähigkeit wird verstanden als Befähigung der Organisation und ihrer Mitarbeiter*innen, neue Lösungsansätze (siehe hierzu auch [Anderson/Potočník/Zhou 2014](#)) bzw. neue Prozesse zu erproben (dazu [Westley/Antadze 2010](#)) und dadurch neue Ergebnisse zu produzieren (u. a. [Damanpour/Schneider 2009](#)). Für die erste theoretisch abgeleitete Reaktionsstrategie spielen die Anpassung von

⁴ Die Erhebung von Perzeptionsdaten zur Verwaltungsleistung ist gängige Praxis (Pandey/Coursey/Moynihan 2007). Mitarbeiter*innen, die täglich in der Organisation arbeiten, können deren Leistung relativ genau beurteilen. Verzerrungen in Richtung sozialer Erwünschtheit oder Überschätzung der Ergebnisse aufgrund fehlender neutraler Informationen sind bei organisatorischen Leistungen, die von Personen aus der Organisation relativ genau beurteilt werden können, weniger wahrscheinlich, als wenn die persönliche Leistung im Mittelpunkt stünde (Brewer 2006). Zudem lässt die Vielgestaltigkeit der behördlichen Aufgaben kaum eine andere Erhebung zu. Der Fokus auf Perzeptionsdaten erscheint daher als der einzig gangbare Weg.

Arbeitsprozessen, flexible Arbeitsmodelle und personelle Veränderungen eine Rolle. Hieraus ergibt sich, dass schnelles und innovatives Handeln der Verantwortlichen einerseits sowie Engagement und Flexibilität der Mitarbeiter*innen andererseits wesentliche Qualitäten sind, die eine Kommunalverwaltung zur Krisenbewältigung braucht.

Innovatives Handeln wird daneben auch verstanden als veränderte Netzwerkbildung und den Rückgriff auf Partizipationsansätze und Kooperationen, die sich als erfolgreich erwiesen haben ([Torfing 2019, 4–6](#)). Kooperation ist ein Schlüsselbegriff, der die Fähigkeit einer Verwaltung umschreibt, Innovationen und Politiklösungen, die auf allgemeine Akzeptanz stoßen, gemeinsam mit Partnerorganisationen, der organisierten Gesellschaft und den Adressat*innen zu erarbeiten (dazu im Einzelnen etwa [Sack 2016](#)). Dem kann entgegengehalten werden, dass Krisenzeiten als Zeiten starker exekutiver Führung gelten, da Organisationen so schneller und zielgerichteter handeln können, als wenn die vorhandenen Strukturen dezentral sind ([Hart/Kouzman/Rosenthal 1993](#)). Dennoch sind hierarchische Organisationsmodelle auch anfälliger für opportunistische Verhaltensmuster oder Verzerrungen bei Entscheidungsfindungen (etwa [Hart/Kouzman/Rosenthal 1993](#)), weshalb im Folgenden der Ausbau von Netzwerken als zweite Reaktionsstrategie betrachtet wird. Dabei können auch möglicherweise bereits vorhandene Netzwerke reaktiviert werden und Netzwerke zwischen der Verwaltung und unterschiedlichen Akteur*innen je nach Krisensituation zielgerichtet aufgebaut werden ([Schomaker/Bauer 2020, 856](#)). Die Einbeziehung der Zivilgesellschaft in die Ausführung öffentlicher Dienstleistungen und Aufgaben ist in Krisensituationen vorrangig, wenn die Aufgaben komplexer und vielfältiger werden und die Unsicherheit zunimmt, was deren Effektivität betrifft (Geser 1997, 3; Löffler et al. 2015, 29). Innovative Problemlösung und somit erfolgreiches Krisenhandeln wird durch Interaktion und Kommunikation mit den relevanten intraorganisationalen Akteur*innen sowie mit den Akteur*innen der Verwaltungsumwelt erreicht, da über diese Netzwerke ein besserer Zugang zu Informationen, Wissen und Ressourcen hergestellt werden kann (Helfen 2009; [Bovaird 2007, 846–847](#); Alford 2011, 150). So können neue Denkweisen, Ansichten und gegebenenfalls gemeinsame Strategien entstehen, wie dies auch durch Ansätze mit Schwerpunkt auf Kokreation und Koproduktion betont wird (etwa [Ostrom 1996](#)). Als wichtige Faktoren werden in den Befragungen daher die Qualität und Quantität der Zusammenarbeit von Verwaltungen mit anderen Ämtern, der Zivilgesellschaft und Unternehmen beleuchtet.

Als dritte Reaktionsstrategie wird organisationales Lernen angesehen. Doppelarbeiten und Fehler können durch die Dokumentation früherer Erfahrungen vermieden werden ([Müller 2004](#)). Die Reflexion zurückliegender und zukünftiger Arbeitsweisen und Situationen ist damit ausschlaggebend für eine effektive Krisenbewältigung (Duit 2016, 367; siehe auch Moynihan 2009). Wenn Informationen unterschiedlichen Stellen zugänglich gemacht werden, können zudem Synergiepotenziale besser ausgeschöpft werden (Dick/Wehner 2002, 5–6, 15). Die Fähigkeit zur Supervision, also die Analyse

der eigenen Strukturen und Prozesse, ermöglicht es der Verwaltung, neuartige Aufgaben optimal zu schultern. Ansätze dieser aus dem Bereich des Wissensmanagements entstehenden Reaktionsstrategie betonen folgerichtig die Dokumentationsfunktion, also das Erheben und Speichern wichtiger Daten sowie den Zugriff auf diese, stellt doch die Erhaltung von Wissen zu fehlgeschlagenen oder erfolgreichen Maßnahmen sowie zur Wirksamkeit der eingesetzten Instrumente eine notwendige Voraussetzung für organisationales Lernen dar. Durch die Analyse ineffizienter oder ineffektiver Abläufe können zudem Rückschlüsse auf gutes Krisenmanagement für kommende Krisensituationen gezogen werden (hierzu auch Carmeli/Schaubroeck 2008 sowie Moynihan 2009).

Die drei dargestellten Reaktionsstrategien innovative Anpassung, Netzwerkbildung und organisationales Lernen stellen nicht die einzigen Möglichkeiten einer effektiven Krisenbewältigung dar. Es ist aber plausibel, dass eine Antwort auf die Frage, ob eine öffentliche Verwaltung ihre Leistungsfähigkeit in Krisenzeiten wie der „Flüchtlingskrise“ sicherstellen kann, davon abhängt, wann und wie bestimmte Ausprägungen der Verwaltungsorganisation bzw. administrative Interaktionsformen angewendet werden. Die (notwendig verkürzte) Diskussion des Forschungsstandes hat gezeigt, dass es gute Argumente für die Erwartung gibt, dass öffentliche Verwaltungen Krisensituation dann besser bewältigen, wenn sie sich bestimmter Handlungsformen bedienen – daraus ergeben sich unsere im Weiteren zu testenden Arbeitshypothesen:

Öffentliche Verwaltungen bewältigen Krisensituation dann gut, wenn sie

H1: interne Strukturen flexibel anpassen;

H2: Austausch mit anderen Ämtern und Stakeholdern über eine Interaktion in Netzwerken forcieren;

H3: Kapazitäten aufbauen und über längere Zeit bereithalten, um sich auf organisationales Lernen einzulassen.

3. Methoden und Datenlage

Um die drei oben genannten Reaktionsstrategien zu überprüfen, wurden im Rahmen des FUGATUS-Projekts⁵ zwei Onlinebefragungen durchgeführt. Mitarbeiter*innen aus dem Bereich Flucht und Migration der Gemeinde sowie von Bezirks- und Landkreisverwaltungen in Deutschland und Österreich waren die Zielpersonen. Die Online-

⁵ Das FUGATUS-Projekt untersucht, wie die Arbeit im Bereich Flucht und Migration in der öffentlichen Verwaltung der Kommunen organisiert ist und welche Netzwerke sowie Kooperationen seit dem Anstieg der Fluchtmigration um das Jahr 2015 herum entstanden sind. Der Ländervergleich zwischen Deutschland und Österreich wurde durch die Zusammenarbeit mit der Fachhochschule Kärnten ermöglicht. Das Projekt läuft seit 2018; weitere Informationen unter: www.witi-innovation.de/fugatus.

befragungen in den beiden Ländern stellen den zweiten, quantitativen Teil des Mixed-Method-Ansatzes der Studie dar.⁶

Die Fragebögen der Onlinebefragungen beinhalteten für Deutschland und Österreich weitgehend dieselben Fragen, mit Anpassungen an die jeweiligen länderspezifischen Bezeichnungen und Gegebenheiten. Sie beinhalten Module zum Arbeitsumfeld, zum interorganisationalen Strukturwandel, zur Netzwerkarbeit mit anderen Behörden sowie Externen, zum Wissensmanagement, zur Kommune/Gemeinde bzw. zum Landkreis/Bezirk selbst sowie Fragen zu Einstellungen und demografischen Angaben der Befragten. Die Befragung besteht aus zwei Blöcken, wobei die Fragen im zweiten Block den ersten Block vertiefen und ergänzen. Der Fragebogen beinhaltet je nach Filterführung zwischen 32 und 39 Fragen.

Für Deutschland wurden insgesamt 2.998 E-Mail-Adressen ermittelt. Es handelte sich dabei um E-Mail-Adressen von Integrationsbeauftragten sowie Ausländer- und Sozialbehörden im Bereich Asyl aller deutschen Großstädte über 100.000 Einwohner*innen, an die die Anfrage zur Onlinebefragung versendet wurde. Des Weiteren wurden per Zufall Kommunen mit den Anfangsbuchstaben D, E, H, K, N, R und S in allen Bundesländern ausgewählt, die oben genannten Personengruppen in diesen Kommunen ermittelt und in das Sample aufgenommen. Auch wurden alle Landräte und Oberbürgermeister Deutschlands angeschrieben und um Weiterleitung an die zuständigen Stellen gebeten.

Für Österreich wurden insgesamt 597 E-Mail-Adressen ermittelt. Recherchiert wurden – vergleichbar mit dem Vorgehen der Recherche der deutschen E-Mail-Adressen – die E-Mail-Adressen von Zuständigen in den Bezirkshauptmannschaften, in den Landeshauptstädten sowie (sofern nicht bereits durch die vorangegangenen Kategorien abgedeckt) von Zuständigen in den Statutarstädten und den 30 größten Städten. Überdies wurden per Zufall Kommunen mit den Anfangsbuchstaben A, H, R und K in allen Bundesländern ausgewählt und E-Mails mit der Anfrage zur Onlinebefragung an diese Adressen versendet. Nach unserer Kenntnis existiert keine Datenbank, die die E-Mail-Adressen aller Zuständigen im Bereich der Arbeit mit Geflüchteten in deutschen und österreichischen Kommunen beinhaltet.

In Deutschland beendeten die Befragung im Erhebungszeitraum vom 3. Juni bis zum 25. November 2019 insgesamt 750 Personen, was einer Rücklaufquote von 25 Prozent entspricht. In Österreich wurde sie im gleichen Zeitraum von 49 Personen

⁶ Im ersten Schritt wurden qualitative Interviews mit Verwaltungspraktiker*innen geführt, die in ihrer täglichen Arbeit im Bereich Flucht und Integration für die Verwaltungen tätig waren. Auf der Basis dieser qualitativen Interviews wurden Problemlagen identifiziert und die diese Studie anleitenden Forschungsfragen auf Grundlage dieser Erfahrungen gemeinsam mit Verwaltungspraktiker*innen definiert. Dabei stand im Vordergrund, dass die identifizierten Forschungsfragen die Problemlagen aus der Praxis aufgreifen und Möglichkeiten für Innovationspotenzial aufzeigen.

beendet, dies entspricht einer Rücklaufquote von 8,21 Prozent.⁷ Die Teilnehmenden arbeiten hauptsächlich im Bereich Integration und Flüchtlingsmanagement in den Kommunalverwaltungen.

4. Der Umgang der Verwaltung mit der „Flüchtlingskrise“ 2015 bis 2017

Im Folgenden werden die Ergebnisse beider Onlinebefragungen dargestellt und partiell vertiefend aus komparativer Perspektive analysiert. Grundsätzlich zeigen die Daten, dass nur in Bezug auf wenige Fragen statistisch signifikante Unterschiede zwischen den beiden Ländern bestehen; auch Gruppenunterschiede sind kaum festzustellen, sofern die Kommunen nach Finanzkraft oder Größe getrennt betrachtet werden (siehe im Detail Abschnitt 5).

4.1. Die Bewältigung der Herausforderungen

80 Prozent der Befragten aus Deutschland gaben an, dass die Kommunalverwaltung bei der Bewältigung der Aufgaben zu Migration und Flucht ihre Leistungs- und Innovationsfähigkeit sehr stark oder stark unter Beweis gestellt habe. Für Österreich liegt der entsprechende Wert bei 69 Prozent. Des Weiteren gaben 69 Prozent der Befragten aus Deutschland an, dass ihre Behörde die Herausforderungen im Zusammenhang mit der gestiegenen Zahl der Geflüchteten äußerst effektiv oder effektiv gemeistert habe. In Österreich war dies die Einschätzung von 80 Prozent der Befragten. Eine lähmende Überforderung, wie sie von einigen Seiten beschrieben wurde ([Hagen/Maxwill 2015](#); [Grabitz et al. 2014](#)), können die Daten der durchgeführten Befragung also nicht bestätigen.⁸

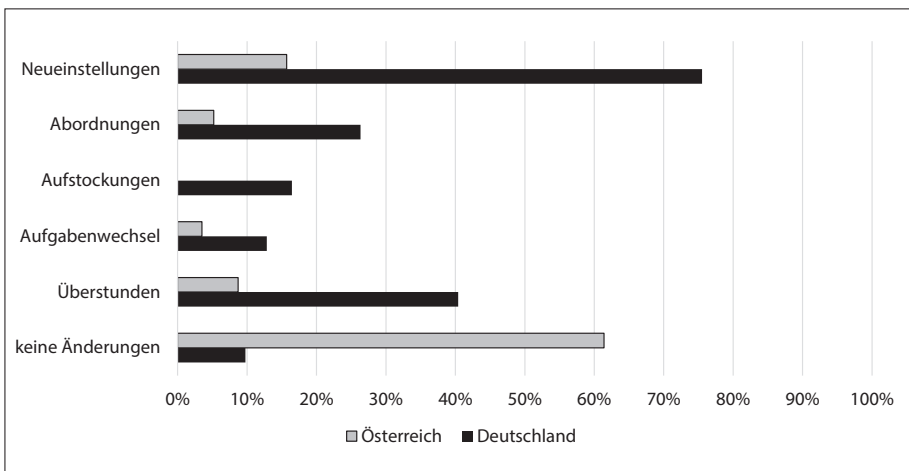
⁷ Grundsätzlich besteht eine gewisse Korrelation zwischen der Größe des Bundeslandes und der Zahl der Befragungsteilnahmen; Ausreißer stellen in Deutschland Berlin mit keinem Teilnehmenden, Bremen mit einem und das Saarland mit zwölf Teilnehmenden dar. In Österreich sind Wien mit einer Teilnahme sowie Niederösterreich mit zwei Teilnahmen weniger gut, Oberösterreich ist dagegen mit ca. 28 Prozent der Teilnehmenden sehr stark repräsentiert. Aus der Sicht der Autor*innen ist jedoch aufgrund einer sehr gleichmäßig verteilten Betroffenheit der kommunalen Ebene von Fluchtmigration im Jahr 2015/2016 nicht davon auszugehen, dass signifikante Unterschiede auf der Ebene der Bundesländer bestehen; dies zeigen auch die Tests auf Gruppenunterschiede, die vorgenommen wurden. Insgesamt sollten aufgrund gewisser Einschränkungen der Repräsentanz und der Größe der Studienpopulation die Ergebnisse nicht überinterpretiert werden. Dennoch stellt die Größe des Datensatzes aus methodischer Sicht kein Problem bezüglich der gewählten ökonometrischen Analysemethode dar. Dies sowie die Tatsache, dass insgesamt in nur sehr geringem Umfang über einzelne Fallstudien hinausgehende empirische Daten zum Umgang der Kommunalverwaltungen in Deutschland und Österreich mit Fluchtmigration existieren, rechtfertigt aus der Sicht der Autor*innen das gewählte Vorgehen.

⁸ Natürlich könnte angenommen werden, dass Mitarbeiter*innen, die stark überfordert waren, aufgrund von Zeitmangel tendenziell in geringerer Zahl an der Umfrage teilgenommen haben als solche, die weniger stark überfordert waren – da jedoch die Befragung einige Jahre nach der eigentlichen Krise durchgeführt wurde, ist dies wenig plausibel.

Im Gegenteil – der überwiegende Teil der Befragten ist der Meinung, dass die Verwaltung die Herausforderungen der gestiegenen Fluchtmigration gut meistern konnte.

Auf den zahlenmäßigen Anstieg der Geflüchteten waren die deutsche sowie die österreichische Kommunalverwaltung im Sommer 2015 und den folgenden Monaten kaum vorbereitet (Bogumil/Hafner/Kastlian 2017, 8–10; Meyer 2016, 144). In diesem Zusammenhang erschienen die Fragen, zu welchen Veränderungen es als Reaktion in den Kommunalverwaltungen infolge der gestiegenen Fluchtmigration kam und ob sich diese Veränderungen auch langfristig etablierten, besonders relevant. Gesemann und Roth (2017, 40) empfehlen in ihrer Studie zu Erfolgsfaktoren der kommunalen Integration von Geflüchteten beispielsweise, dass den Kommunen aufgrund der großen Unsicherheiten in den Bereichen Flucht, Migration und Integration entsprechende Ressourcen dauerhaft zur Verfügung stehen sollten. In diesem Zusammenhang sollten auch etablierte bürokratische Strukturen überdacht werden, was wiederum eine Chance sei, Veränderungen in den Kommunen zu vollziehen.

Abbildung 1: Veränderung der Personalressourcen in Österreich und Deutschland nach der „Flüchtlingskrise“



Quelle: eigene Darstellung

Die Personalentwicklung in den Kommunen infolge der gestiegenen Anzahl der Geflüchteten seit 2015 gestaltet sich in Deutschland und Österreich sehr unterschiedlich (Abbildung 1). Die meisten Teilnehmer*innen aus Deutschland berichteten von mehreren Personalveränderungen in ihrem Arbeitsbereich. Drei Viertel der Teilnehmer*innen gaben an, dass zusätzliches Personal eingestellt wurde. In 42 Prozent der Fälle wurden Aufgaben in Überstunden erledigt, Mitarbeiter*innen von anderen Bereichen abge-

ordnet (27 Prozent) oder Arbeitszeit aufgestockt (17 Prozent). Weniger häufig wurden Aufgaben aus anderen Bereichen abgegeben, um neue Aufgaben im Bereich Flucht und Integration zu übernehmen (13 Prozent). Nur 9 Prozent der Befragten gaben an, dass es keine personellen Veränderungen gab.

In Österreich gaben hingegen 60 Prozent der Befragten an, dass es keine Änderungen bei den Personalressourcen gab. Lediglich 18 Prozent der Befragten gaben an, dass zusätzliches Personal eingestellt wurde. Offenbar konnten die anfallenden Aufgaben gut mit dem vorhandenen Personal gelöst werden.

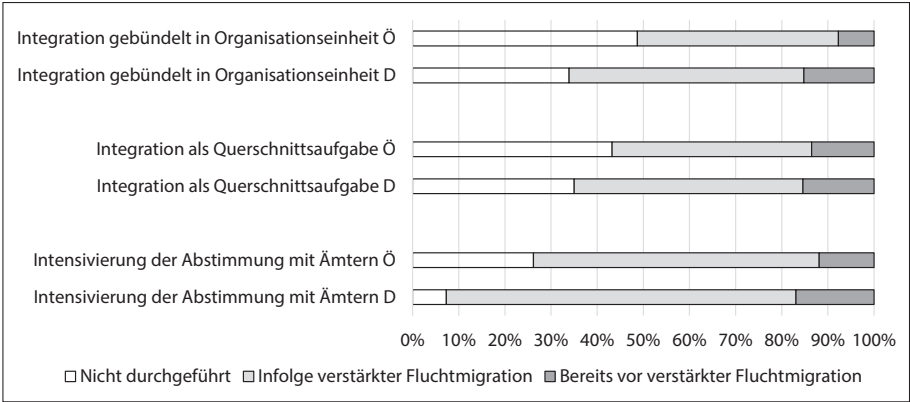
4.2. Veränderungen in der Arbeit der Kommunalverwaltung

Zahlreiche Studien, die sich mit der Integration auf kommunaler Ebene beschäftigen, verweisen unter anderem auf folgende Faktoren für eine dauerhaft erfolgreiche Organisation der Verwaltung im Bereich der Integration: eine gute Vernetzung der kommunalen Beteiligten, eine Verankerung der Integrationsarbeit in eine verwaltungsübergreifende Querschnittsaufgabe sowie die Bündelung der Koordinierung an einer Stelle (Reichwein 2018; Thamm/Walther 2005, 6; Gesemann/Roth 2017, 39–45). Das Ziel ist also, dass die Integration nicht isoliert als Aufgabe einzelner Stellen betrachtet, sondern als kommunale Gesamtaufgabe wahrgenommen wird. Damit einher geht die Empfehlung einer starken Vernetzung innerhalb der Verwaltung sowie mit externen Akteur*innen der Zivilgesellschaft und der lokalen Wirtschaft, die dazu beiträgt, Informationsverluste zu vermeiden und Netzwerkkapazitäten zu nutzen. Eine für alle klar erkennbare Zuständigkeit sollte diese Ressourcen entsprechend bündeln, sodass sie effektiver und nachhaltiger genutzt werden können (Reichwein 2018; Thamm/Walther 2005, 10). Diese Empfehlung stützt die oben angeführte Anpassungs- und Netzwerkstrategie. Die Befragung zeigt auch konkret, zu welchen dieser organisatorischen Veränderungen es in der Behörde der Befragten kam und wann sie stattfanden (siehe Abbildung 2).

Abbildung 2 macht deutlich, dass die Best-Practice-Empfehlung aus der Forschung, die Integrationsarbeit als verwaltungsübergreifende Querschnittsaufgabe zu organisieren, in den Verwaltungen in Deutschland und Österreich überwiegend erst infolge der verstärkten Fluchtmigration erfolgte. In Deutschland wurde das Aufgabengebiet Integration laut einer deutlichen Mehrheit der Befragten in einer Organisationseinheit gebündelt (66 Prozent), in Österreich wurde davon etwas seltener berichtet (51 Prozent). Besonders markant ist, dass die überwiegende Mehrheit der Verwaltungen ihre Netzwerkaktivitäten infolge der verstärkten Fluchtmigration ausgebaut hat. Bei drei Vierteln der Befragten in Deutschland und 62 Prozent in Österreich wurde die Abstimmung mit anderen Ämtern infolge der verstärkten Fluchtmigration intensiviert. Die österreichischen Gemeinden hatten schon vor der Flüchtlingskrise auf interkommunale Zusammenarbeit zurückgegriffen, sei es in informellen Gesprächen zur Förderung des Wissensaustausches oder durch formelle Gemeindeverbände (Wirth/Matschek 2004,

20–21). Dies könnte erklären, weshalb die Abstimmung mit anderen Ämtern weniger stark ausgebaut wurde als in Deutschland, wo Kommunen tendenziell weniger zusammenarbeiten.

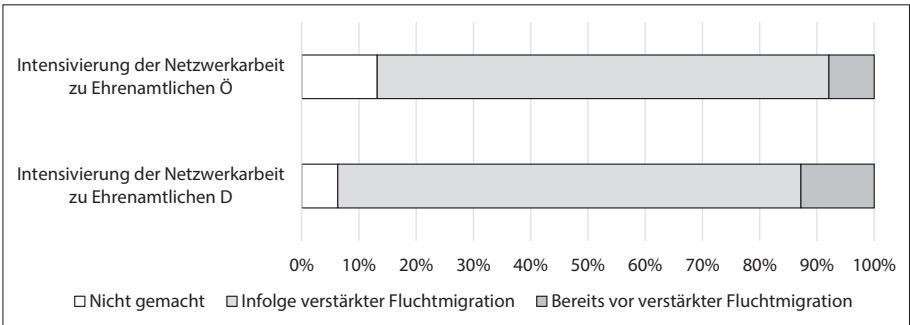
Abbildung 2: Organisatorische Veränderungen in den Kommunen



Quelle: eigene Darstellung

Die Netzwerkarbeit mit Ehrenamtlichen wurde dagegen in beiden Staaten am deutlichsten verstärkt: bei ca. 81 Prozent aller Befragten in Deutschland und 79 Prozent in Österreich (siehe Abbildung 3). In Bezug auf die dargestellte Netzwerkstrategie zeigt sich für beide Länder, dass der Rückgriff auf Netzwerke den Verwaltungen offensichtlich dabei geholfen hat, auch in der Krisensituation leistungsfähig zu handeln.

Abbildung 3: Intensivierung der Netzwerkarbeit von Verwaltung und Ehrenamtlichen

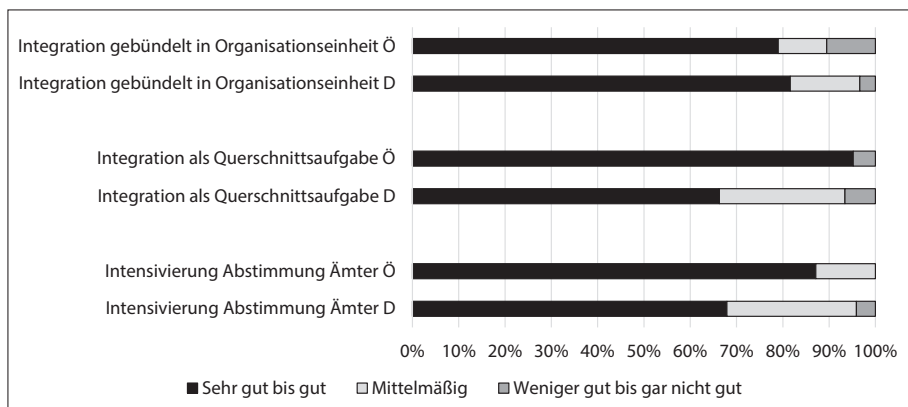


Quelle: eigene Darstellung

Dennoch muss beachtet werden, dass nur die Hälfte der österreichischen Befragten angab, dass Arbeitsprozesse aufgrund der Hochphase der Fluchtmigration verändert wurden; in Deutschland waren es rund 90 Prozent. Da die Leistungsfähigkeit der österreichischen Kommunen nicht eingeschränkt war, lässt dieses Ergebnis darauf schließen, dass die Arbeitsprozesse und Strukturen der Hälfte der österreichischen Verwaltungen – trotz oder gerade aufgrund des sehr „schlanken“ öffentlichen Sektors in Österreich – schon ausreichend vorbereitet und krisenresistent waren. Sie benötigten daher keine innovative Anpassung im Sinne der dargestellten Anpassungsstrategie.

Im Hinblick auf die theoretisch ableitbaren Erfolgsfaktoren ist auch die Qualität gegebenenfalls vorliegender organisatorischer Veränderungen relevant; entsprechende Fragen wurden ebenfalls erörtert (siehe Abbildung 4).

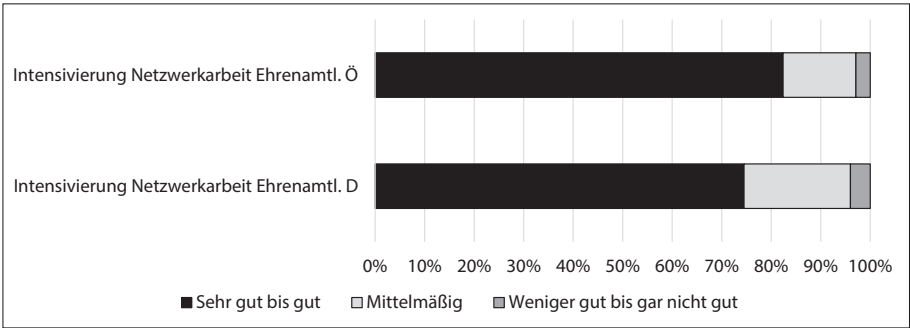
**Abbildung 4: Qualität der organisatorischen Veränderungen:
Wie gut hat die jeweilige Anpassung funktioniert?**



Quelle: eigene Darstellung

Fast alle Befragten in Österreich (92 Prozent) und zwei Drittel der Befragten in Deutschland (66 Prozent) gaben an, dass die Bündelung des Aufgabengebiets Integration in einer Organisationseinheit sehr gut oder gut funktioniert hat. Zur Intensivierung der Abstimmung mit anderen Ämtern berichten in Österreich 87 Prozent und in Deutschland 68 Prozent, dass dies sehr gut bis gut gelungen sei. Die höheren Werte für Österreich könnten auf die langjährigen kommunalen Erfahrungen mit Kooperationen zurückgeführt werden – diese sind in Österreich traditionell wesentlich stärker ausgeprägt. Ein ähnliches Bild zeigt sich bezüglich der Qualität der Netzwerkarbeit mit Ehrenamtlichen (siehe Abbildung 5).

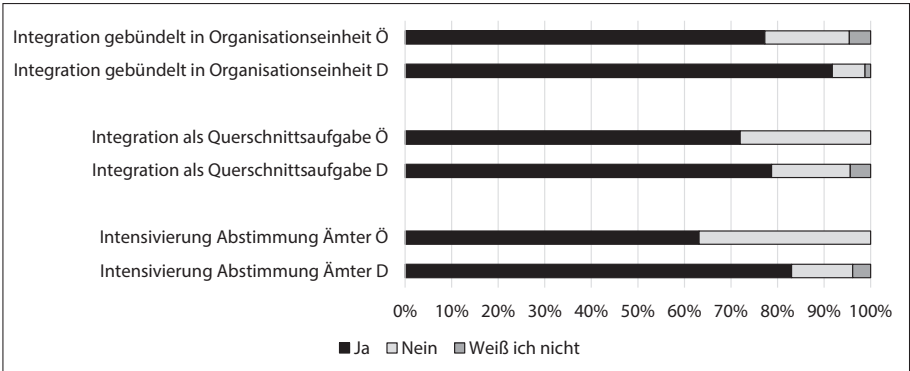
Abbildung 5: Qualität der Netzwerkarbeit: Wie gut hat die jeweilige Veränderung funktioniert?



Quelle: eigene Darstellung

Überdies wurde danach gefragt, ob – sofern gegeben – die Veränderungen der Organisation, der Strukturen und der Arbeitsprozesse nach der Hochphase der Fluchtmigration noch weitergeführt wurden (siehe Abbildung 6).

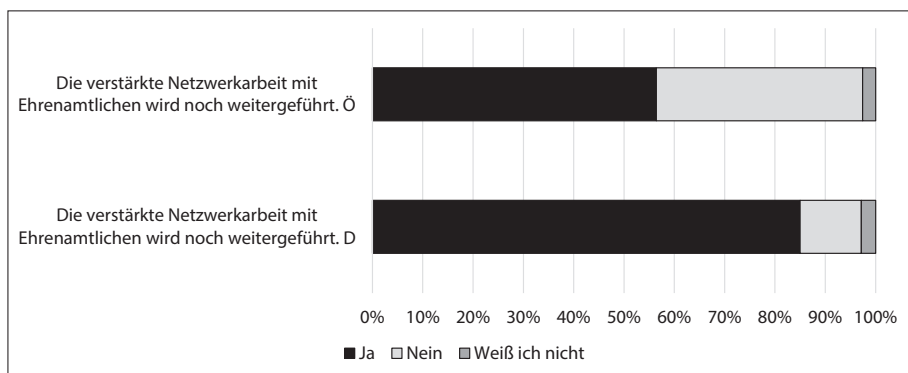
Abbildung 6: Beibehaltung von Veränderungen aus der Zeit der Krisensituation
Die folgenden Veränderungen wurden beibehalten:



Quelle: eigene Darstellung

Tendenziell berichteten die deutschen Kommunalverwaltungen häufiger, dass die Veränderungen beibehalten wurden. An der Bündelung des Aufgabengebiets Integration in einer Organisationseinheit wurde sowohl in Deutschland (92 Prozent) als auch in Österreich (79 Prozent) am häufigsten festgehalten. Der größte Unterschied zwischen Österreich und Deutschland besteht hinsichtlich der Intensivierung der Netzwerkarbeit mit Ehrenamtlichen (siehe Abbildung 7).

Abbildung 7: Beibehaltung von Veränderungen der Netzwerkarbeit mit Ehrenamtlichen aus der Zeit der Krisensituation



Quelle: eigene Darstellung

In Deutschland wurde die verstärkte Vernetzung bei 88 Prozent beibehalten, in Österreich lediglich bei 60 Prozent. Eine mögliche Erklärung hierfür bietet die Tatsache, dass in Österreich traditionell eine etablierte Zusammenarbeit zwischen der Zivilgesellschaft und der öffentlichen Verwaltung besteht (Sozialministerium 2019, 14). Freiwillige sind in die Organisationen (dazu unter anderem More-Hollerweger/Hora 2014) und damit vermutlich auch in die Arbeit der Kommunalverwaltungen stärker eingebunden, als dies in Deutschland der Fall ist. Da auf etablierte Strukturen zurückgegriffen werden konnte, war eine weitere Intensivierung möglicherweise nicht mehr notwendig oder möglich.

4.3. Interne und externe Vernetzung der Kommunalverwaltungen

Zum Zweck einer weitergehenden Analyse der Netzwerkstrategie wurde die Zusammenarbeit zwischen den Kommunalverwaltungen und Ehrenamtlichen untersucht. Insgesamt hat sich gezeigt, dass Ehrenamtliche während der gestiegenen Fluchtmigration eine zentrale Rolle bei der Bewältigung dieser Situation gespielt haben. So stimmten etwa 76 Prozent der Befragten in Deutschland und 85 Prozent in Österreich der Aussage zu, dass die Kommunalverwaltung die Situation ohne die Ehrenamtlichen nicht hätte bewältigen können. Lediglich 5 Prozent der Befragten in Deutschland und 3 Prozent in Österreich gaben an, dass sie den Ehrenamtlichen größtenteils keine Möglichkeit zum Engagement bieten konnten. Bezüglich der Zusammenarbeit mit Externen spielten sowohl in Österreich als auch in Deutschland vor allem Ehrenamtliche bzw. Flüchtlingsinitiativen eine wichtige Rolle. Etwa die Hälfte der Befragten (49 Prozent in Deutschland und 47 Prozent in Österreich) hat diese Zusammenarbeit als gut beschrieben.

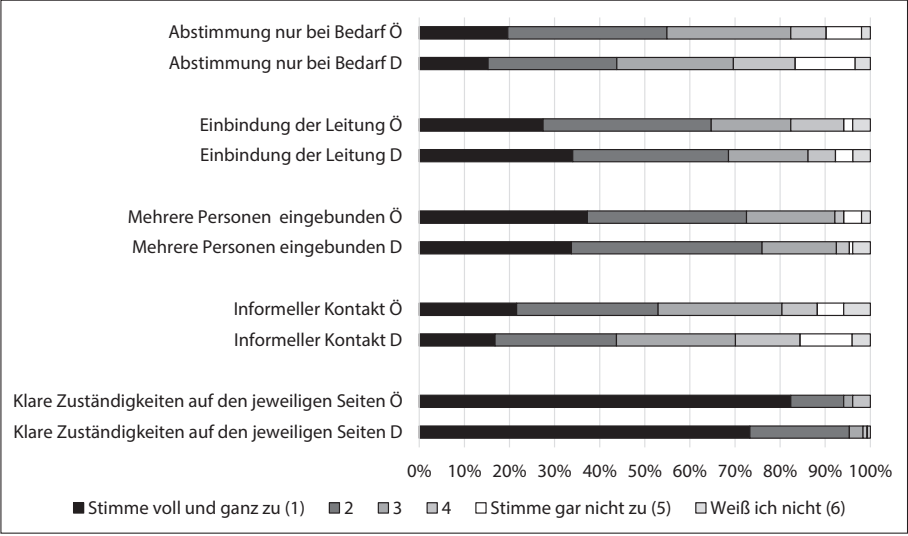
Zusätzlich wurde nach Bedingungen gefragt, die für eine gute Koordination zwischen Akteur*innen notwendig sind (siehe Abbildung 8.1 und 8.2 auf S. 245). Faktoren, die eine formal geregelte Zusammenarbeit implizieren, wurden in beiden Ländern als relevant erachtet. Dazu gehört eine klare Zuständigkeit auf beiden Seiten, die von der großen Mehrheit der Befragten als wichtig eingestuft wurde. 96 Prozent in Deutschland und 93 Prozent in Österreich äußerten sich entsprechend bezüglich der Kooperation innerhalb der Behörde.

Bezüglich der Zusammenarbeit mit Externen waren es 94 Prozent in Deutschland und 93 Prozent in Österreich, die klare Zuständigkeiten als wichtig empfinden. Darüber hinaus wurde als relevant erachtet, dass sowohl bei der Zusammenarbeit mit Internen als auch der mit Externen mehrere Personen im jeweiligen Team in die Zusammenarbeit eingebunden werden: 79 Prozent in Deutschland und 71 Prozent in Österreich äußerten sich entsprechend bezüglich der Zusammenarbeit mit Internen, 72 Prozent bzw. 75 Prozent bezüglich der Zusammenarbeit mit Externen. Es stimmen 67 Prozent der deutschen Befragten und 72 Prozent der österreichischen Befragten zu, dass die interne Zusammenarbeit besser funktioniert, wenn die Leitung der problemlösenden Stellen zurate gezogen werden. Wird die Leitung bei Zusammenarbeit mit Externen hinzugezogen, empfinden dies 64 Prozent der Deutschen und 63 Prozent der Österreicher als positiv für die Zusammenarbeit.

4.4. Wissensmanagement

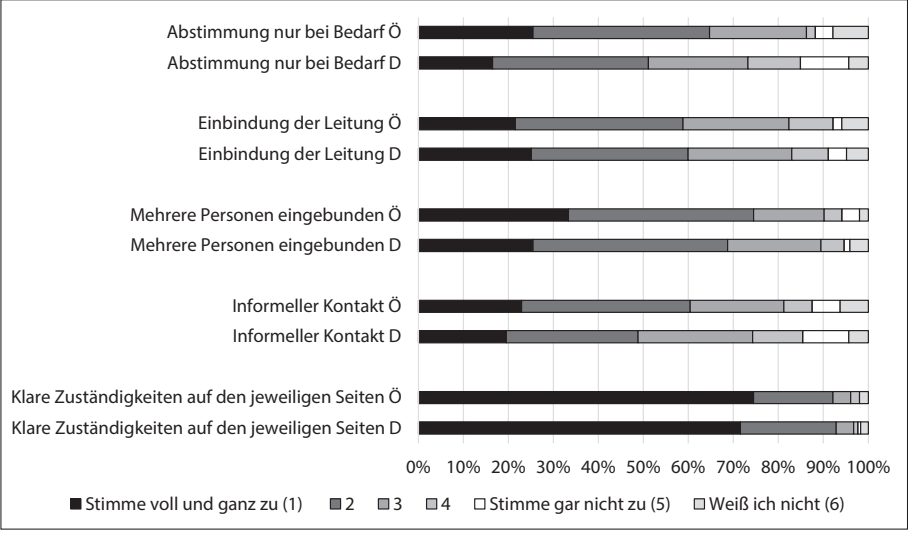
Um die Reaktionsstrategie des organisationalen Lernens zu überprüfen, wird im Folgenden das Wissensmanagement in den Kommunen fokussiert. Wissensmanagement unterstützt Organisationen dabei, das organisationsinterne Wissen zu speichern und bei Bedarf wieder zugänglich zu machen (Dick/Wehner 2002, 10–11). Des Weiteren entsteht bei der Reflektion und Strukturierung des Wissens eine gewisse Distanz zum Arbeitsalltag, die bei den Mitarbeitenden häufig zum Hinterfragen der eigenen Arbeitsweise führt und damit Innovationen fördert (Müller 2004). Zum Wissensmanagement gehört unter anderem die Dokumentation von bewährten Arbeitsprozessen, der Organisation und von Zuständigkeiten (Dick/Wehner 2002, 15–16). Hinsichtlich der Dokumentation ergab sich aus der durchgeführten Befragung ein stark heterogenes Bild der Kommunalverwaltungen beider Länder. 21 Prozent der Befragten in Deutschland und 29 Prozent der Befragten in Österreich gaben an, dass schon während der Hochphase der Fluchtmigration Erfahrungen aus dem Umgang mit dieser besonderen Situation in ihrer Behörde aufgearbeitet, systematisch abgelegt oder in einer anderen Form weitergegeben wurden, sodass die Mitarbeitenden in künftigen Ausnahmesituationen darauf zugreifen könnten. Laut 20 Prozent bzw. 24 Prozent der Befragten fand dieser Vorgang in ihrer Behörde nach der Hochphase statt und laut 39 Prozent bzw. 44 Prozent gar nicht. Ein strukturiertes Wissensmanagement ist auch in den Behörden, in denen Erfahrungen dokumentiert wurden, kaum vorhanden. Das Wissen wurde zum Großteil in digitaler

Abbildung 8.1: Faktoren, die die interne Zusammenarbeit positiv beeinflussen



Quelle: eigene Darstellung

Abbildung 8.2: Faktoren, die die Zusammenarbeit mit Externen positiv beeinflussen



Quelle: eigene Darstellung

Form schriftlich dokumentiert und für andere Mitarbeitende im Intranet oder auf andere Weise zugänglich gemacht (Deutschland: 70 Prozent; Österreich: 62 Prozent). So kann sichergestellt werden, dass die Dokumentationen niederschwellig aufgeschrieben und jederzeit auch von neuen Mitarbeitenden eingesehen werden können. Erfahrungen wurden bei der Hälfte der Befragten papierbasiert dokumentiert (55 Prozent bzw. 62 Prozent) und gelegentlich schriftlich weitergegeben, beispielsweise per E-Mail (59 Prozent bzw. 57 Prozent). In über der Hälfte der Kommunen wurden Informationen über Erfahrungen in informellen (52 Prozent bzw. 67 Prozent) oder offiziellen Gesprächen (66 Prozent bzw. 62 Prozent) mündlich weitergegeben.

Dokumentation ist ein wichtiger Faktor, wenn es darum geht, Wissen zu bewahren. Beim Weggang von Mitarbeitenden aus der Organisation kann deren Wissen durch den Einsatz von Wissensmanagementmaßnahmen erhalten werden ([Müller 2004](#)). Damit werden Kosten gespart, die beim erneuten Aufbau bzw. der Rekonstruktion dieses Wissens entstehen würden. Das Personal, das bei drei Vierteln der befragten deutschen Kommunen sowie bei 18 Prozent der befragten österreichischen Kommunen während der „Flüchtlingskrise“ aufgestockt wurde, wurde zur Hälfte noch nicht wieder abgebaut, obwohl die Zahl der Asylanträge seit 2017 wieder stetig sinkt und damit zusammenhängende Aufgaben weniger werden ([BAMF 2017](#)). Bei 55 Prozent der Befragten in Deutschland und 50 Prozent in Österreich arbeitet das Personal noch in der Behörde, sodass es bei Bedarf wieder eingesetzt werden könnte. Das Wissen und die Erfahrungen dieser Mitarbeitenden sind in der Kommune weiterhin verfügbar. Dies lässt vermuten, dass die meisten Kommunen nicht nur an einer kurzfristigen Versorgung der Geflüchteten interessiert sind, sondern auch längerfristige Aufgaben im Sinne von Integrationsprozessen mitberücksichtigen.

5. Erfolgsfaktoren einer effektiven Verwaltung

Die Daten der Onlinebefragungen wurden als Grundlage einer quantitativen Analyse von Erfolgsfaktoren im Rahmen des Managements der gestiegenen Fluchtmigration – gemessen als hohe Performanz, Leistungs- und Innovationsfähigkeit – genutzt. Diese quantitative Analyse erfolgte in verschiedenen Schritten, von denen einige im Folgenden diskutiert werden. Zunächst wurden die Daten aus Deutschland und Österreich auf Gruppenunterschiede getestet; es ließen sich keine Gruppenunterschiede in den relevanten Indikatoren finden. Daher kann davon ausgegangen werden, dass die im Folgenden dargestellten gepoolte Modelle, die Daten beider Länder enthalten, auch für die einzelnen Länder interpretiert werden können. Anschließend erfolgte eine weitergehende Analyse mithilfe verschiedener Regressionsmodelle.

5.1. Schätzmodelle

Unter Verwendung der beiden Datensätze für Deutschland und Österreich wurden verallgemeinerte lineare Schätzmodelle (GLM) mit einem Log Link angewandt, da die

Annahmen für die Anwendung von OLS-Modellen (Ordinary Least Square) unter anderem wegen der ordinalen Messung zahlreicher Variablen nicht erfüllt sind. Eine direkte Interpretation des Koeffizienten ist in nichtlinearen Modellen nicht möglich, daher wird der Koeffizient $\text{Exp}(b)$ verwendet, der als „odd ratio“ (auch Effektgröße genannt) verstanden werden kann: Er gibt den Faktor an, um den sich das Wahrscheinlichkeitsverhältnis für das Eintreten eines Ereignisses gegenüber dem Nichteintreten – also der Wahrscheinlichkeitsquotient – ändert, wenn die unabhängige Variable um eine Einheit erhöht wird und dabei alle anderen Bedingungen gleich bleiben. Wenn also $\text{Exp}(b) > 1$ ist, steigt das Wahrscheinlichkeitsverhältnis; wenn $\text{Exp}(b) < 1$ ist, sinkt das Wahrscheinlichkeitsverhältnis. Während nur die Ergebnisse des Logit-Modells angezeigt werden, die eine hohe Anpassung des Modells demonstrieren, wurden als Robustheitsprüfung auch Probit-Modelle für alle Spezifikationen getestet.

Aus den empirischen Modellen, welche aus den Annahmen des zweiten Kapitels hergeleitet wurden, wurden nachfolgende Hypothesen entwickelt, die nach der oben beschriebenen Vorgehensweise getestet wurden. Die Hypothesen besagen im Detail, dass öffentliche Verwaltungen Krisensituation dann gut bewältigen, wenn sie:

H1: interne Strukturen flexibel anpassen;

H2: den Austausch mit anderen Ämtern und Stakeholdern über eine Interaktion in Netzwerken forcieren;

H3: Kapazitäten aufbauen und über längere Zeit bereithalten, um sich auf organisationales Lernen einzulassen.

Um die Hypothesen zu testen, wurden für die empirische Untersuchung als abhängige Variable Indikatoren aus den Beantwortungen der Befragung aus folgenden Fragen gebildet (siehe auch Tabelle 2 im Anhang).

Für den Index „Verwaltungserfolg“ ($\text{Erfolg_Verwaltung_hoch_D}$):

Wie sehr stellen die Aufgaben zu Migration und Flucht Ihrer Einschätzung nach die Leistungs- und Innovationsfähigkeit der Kommunalverwaltungen unter Beweis?

Wenn Sie an die Phase zurückdenken, als die Zahlen der Geflüchteten sehr hoch war: Alles in allem, wie effektiv bewältigte Ihre Behörde aus Ihrer Sicht die damit verbundenen Herausforderungen?

Für den Index „Verwaltungserfolg alternativ“ ($\text{Altern_Erfolg_Verwaltung_hoch_D}$):

Wenn Sie an die Phase zurückdenken, als die Zahlen der Geflüchteten sehr hoch war: Alles in allem, wie effektiv bewältigte Ihre Behörde aus Ihrer Sicht die damit verbundenen Herausforderungen?

Wie sehr stimmen Sie der folgenden Aussage in Bezug auf Ihre Erfahrungen mit der Fluchtmigration zu: Meine Behörde hat gelernt und ist jetzt besser auf neue Krisen, auch außerhalb des Bereichs Flucht und Migration, vorbereitet.

Die numerische Messung stammt dabei aus den Antwortmöglichkeiten auf die Fragen, für die eine Likert-Skala (von 1 „sehr wenig“ bis 5 „sehr gut“) verwendet wurde. Aus den Antworten auf die Fragen wurden Dummyvariablen gebildet, die die Leistungsfähigkeit abbilden – diese Dummyvariablen nehmen den Wert 1 an, sobald der entsprechende Index Werte größer als 8 annimmt (hohe Leistungsfähigkeit); ansonsten nimmt der Dummy den Wert 0 an (keine hohe Leistungsfähigkeit).

Als unabhängige Variablen wurden in den Befragungen Dummys erstellt, die zum einen das Wissensmanagement der Verwaltungen und zum anderen die Qualität der Netzwerkarbeit aufgreifen (die Fragen zur Dummybildung befinden sich in Tabelle 2 im Anhang). Zum Wissensmanagement (Nachhaltige_Dok_D) wurde gefragt, ob Erfahrungen der Krisensituation aufgearbeitet oder systematisch abgelegt wurden, um eine nachhaltige Dokumentation der Situation gewährleisten zu können. Die Qualität der Netzwerkarbeit mit Ehrenamtlichen (Orga_Netz_EA_D) wird durch Fragen zur Güte der Netzwerkarbeit abgebildet und die Qualität der Netzwerkarbeit mit anderen Ämtern (Orga_Netz_Beh_D) durch die Frage nach der Güte der Abstimmung mit anderen Ämtern.

5.2. Quantitative Ergebnisse

Die logistischen Regressionsanalysen, mit denen der „Verwaltungserfolg“ in den verschiedenen Spezifikationen als abhängige Variable geschätzt wird, zeigen, dass die verschiedenen Indikatoren einen signifikant positiven Einfluss auf die Leistungs- und Innovationsfähigkeit der jeweiligen Verwaltung haben. Tabelle 1 stellt die Ergebnisse für unterschiedliche Schätzmodelle (i–iii) dar. Das Modell iii bezieht sich dabei auf den Index, bei dem nach der Effektivität der Verwaltung gefragt wurde; die Modelle i und ii beziehen zusätzlich die Frage nach der Leistungs- und Innovationsfähigkeit ein. Die Modelle untersuchen jeweils die drei unabhängigen Variablen Wissensmanagement, Qualität der Netzwerkarbeit mit anderen Ämtern und Qualität der Netzwerkarbeit mit Ehrenamtlichen.

Die unabhängigen Variablen Wissensmanagement, Qualität der Netzwerkarbeit mit anderen Ämtern und Qualität der Netzwerkarbeit mit Ehrenamtlichen haben einen deutlichen und signifikanten Einfluss – die Schätzungen deuten somit darauf hin, dass die Wahrscheinlichkeit einer leistungsfähigen Verwaltung ansteigt, wenn die jeweiligen Bedingungen erfüllt sind; die Hypothesen 1 bis 3 können somit als bestätigt angesehen werden. Dies gilt sowohl für Modelle, in denen die Indikatoren einzeln geschätzt werden als auch für solche, in denen sie gemeinsam geschätzt werden. Die Ergebnisse entsprechen dem aus der Theorie abgeleiteten Einfluss der verschiedenen Faktoren.

Tabelle 1: Treiber der Leistungsfähigkeit öffentlicher Verwaltungen während der Hochphase der Fluchtmigration

Modell	i	ii	iii
Variable	Altern_Erfolg_ Verwaltung_ hoch_D	Altern_Erfolg_ Verwaltung_ hoch_D	Erfolg_Verwal- tung_ hoch_D
Intercept	,130 (,1519)***	,022 (,4252)***	,064 (,5747)***
Nachhaltige Dokumentation	3,847 (,1951)***	2,962 (,2187)***	1,302 (,2858)
Güte der Netzwerk- arbeit mit Ehren- amtlichen		3,151 (,3144)***	2,138 (,4375)*
Güte der Netzwerk- arbeit mit Ämtern		4,159 (,3166)***	5,030 (,4343)***
N	726	563	246

Quelle: eigene Berechnungen. Anmerkungen: Signifikant auf *** 1%, ** 5%, * 10%, Standardfehler in Klammern

Die einschlägige Literatur geht davon aus, dass Netzwerke der öffentlichen Verwaltung zur Innovationsfähigkeit verhelfen ([Sack 2016](#)). Die deskriptiven Daten der Befragungen in Deutschland und Österreich bestätigen dies. Mithilfe der analytischen Modelle kann gezeigt werden, dass es bei Netzwerkkooperationen besonders auf die Güte der Netzwerke ankommt. Hat der intensivere Austausch mit anderen Ämtern gut funktioniert, dann nimmt die relative Wahrscheinlichkeit, dass die Behörde die Hochphase der Fluchtmigration gut gemeistert hat und auf kommende Krisen besser vorbereitet ist, um mehr als das Dreifache zu. Wenn die intensivere Netzwerkarbeit mit Externen, beispielsweise Ehrenamtlichen, gut funktioniert hat, verdoppelt sich die relative Wahrscheinlichkeit einer hohen Performanz der Verwaltung. Ein anderer wichtiger Faktor für die Leistungsfähigkeit der Behörde ist, wie aufgezeigt wurde, das Wissensmanagement; auch hier zeigt sich ein deutlicher Effekt der entsprechenden Variable: Hat eine Behörde Erfahrungen dokumentiert, sodass andere Mitarbeitende darauf zugreifen können, verdoppelt sich die relative Wahrscheinlichkeit nahezu, dass die Behörde die Hochphase der Fluchtmigration gut gemeistert hat und auf kommende Krisen besser vorbereitet ist.

Angesichts dieser Ergebnisse und der in den deutschen und österreichischen Kommunen vorgenommenen Maßnahmen gibt es somit – bei aller notwendigen Vorsicht bei der Interpretation von auf Selbstauskünften basierenden Daten – plausible Erklärungsansätze für die relativ hohe Performanz der kommunalen Verwaltungen. Diese

Ergebnisse sind dazu geeignet, die Aussagen der einschlägigen theoretischen Literatur empirisch zu stützen – es hat sich gezeigt, dass die qualitative Bildung von Netzwerken bzw. die Intensivierung der Netzwerkarbeit sowie systematisches Wissensmanagement einen entscheidenden Beitrag zur Performanz von Verwaltungen in Ausnahmesituationen gewährleisten.

6. Fazit

Die erhobenen Daten erlauben einen Einblick in den Umgang der Kommunalverwaltungen mit der Hochphase der Fluchtmigration zwischen Sommer 2015 und 2017. Sie ermöglichen einen Vergleich zwischen österreichischen und deutschen Kommunen und bieten über einen deskriptiven Einblick hinaus eine gute Basis für eine quantitative Analyse der Faktoren, die den erfolgreichen Umgang der Kommunalverwaltung im Bereich Flucht und Migration mit den Herausforderungen der erhöhten Fluchtmigration erklären.

Obgleich durch die Flüchtlingskrise die Leistungs- und Innovationsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung jenseits von Routine und „Amtsschimmel“ auf eine harte Probe gestellt wurde, legen die Daten eine ausgeprägte Resilienz der betroffenen Gemeinden, Bezirken und Landkreise nahe. Die befragten Mitarbeiter*innen berichteten, dass ihre Kommunen in der Regel auch in der Krisensituation leistungs- und innovationsfähig waren und die Herausforderungen effektiv meistern konnten. Organisationale und personelle Anpassungen ermöglichten es den Kommunen ferner, unter Druck handlungsfähig zu bleiben. Diese Anpassungsleistungen sind nach den deskriptiven Ergebnissen in Österreich und Deutschland allerdings unterschiedlich ausgeprägt. Einer der Hauptunterschiede zwischen den Reaktionen der beiden Länder ist der Umgang mit Personal während der Krisenbewältigung. In Deutschland wurden personelle Ressourcen zum Großteil aufgestockt, in Österreich war dies überwiegend nicht der Fall. Die österreichische Verwaltung meisterte die Hochphase der Fluchtmigration also wesentlich „schlanker“: mit weniger Personal sowie mit weniger „Reform“, also weniger Struktur- und Organisationsveränderungen. Diese relativen Unterschiede könnten damit erklärbar sein, dass Österreich bereits in der Vergangenheit bestimmte Verwaltungsreformkonzepte und zivilgesellschaftliche Koproduktion radikaler umgesetzt hat, als dies in Deutschland bisher der Fall war. Auch die interkommunale Zusammenarbeit und die Kooperation mit Ehrenamtlichen ist in Österreich bereits – wegen ähnlicher Zwangslagen – seit Langem relativ gut ausgebaut (Sozialministerium 2019, 14; Wirth/Matschek 2004, 19). Damit „profitierte“ Österreich in der Flüchtlingskrise von Automatismen, die es aufgrund von Personalmangel und der gehobenen Altersstruktur des öffentlichen Dienstes bereits vor 2015 umzusetzen gezwungen war.

Im Ländervergleich finden sich jedoch auch viele Gemeinsamkeiten. In vielen deutschen sowie österreichischen Kommunen bewirkte der Handlungsdruck infolge der verstärkten Fluchtmigration organisationale Veränderungen, die größtenteils positiv bewertet wurden und offenbar auch beibehalten werden. Die Kommunalverwaltungen

haben sich angesichts der Herausforderung also als überraschend anpassungsfähig erwiesen. Einen hohen Stellenwert hat die Zusammenarbeit mit Ehrenamtlichen erhalten. Eine Dokumentation der Arbeitsprozesse und der Organisation wurde nach der Auskunft der Befragten in Österreich von knapp der Hälfte und in Deutschland von weniger als der Hälfte der Kommunen erstellt. Das deutet auf mangelndes Wissensmanagement hin und könnte dazu führen, dass die Erfahrungen und Kenntnisse, die während der gestiegenen Fluchtmigration gesammelt wurden, bald wieder verloren gehen. Bei einem Großteil der Behörden, in denen die Befragten arbeiten, wurde das neu eingestellte Personal erfreulicherweise nicht wieder abgebaut. Wenn im Bereich Flucht und Migration doch wieder Stellen abgebaut wurden, befindet sich das entsprechende Personal häufig noch in der Behörde und könnte, falls nötig, wohl wieder eingesetzt werden – jedenfalls nach dem Stand vom November 2019.

Ein Ergebnis der österreichischen Befragung ist überraschend: Obgleich die österreichische Verwaltung „schlanker“ ist und daher mit weniger Personal auskommen muss als der deutsche Verwaltungsapparat, berichteten viele Befragte von einer geringeren Belastung und weniger Organisations- und Strukturanpassungen bei durchaus vergleichbarem externem Druck durch steigende Migrationszahlen. Dieses kontraintuitive Ergebnis könnte Folge eines Bias, bedingt durch das relativ kleine Sample, oder regionaler Differenzen der Fluchtmigration in Österreich sein. Es lädt in jedem Fall zu weiterer Forschung auf diesem Gebiet ein und verdeutlicht die Bedeutung des hier angestellten Ländervergleichs.

Danksagung

Das Projekt FUGATUS wird als Umsetzungsprojekt des Projekts „Wissens- und Ideentransfer für Innovationen in der Verwaltung (WITI)“ im Rahmen der BMBF und GWK-Ausschreibung „Innovative Hochschule“ von der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer gefördert. Wir möchten uns an dieser Stelle bei allen Personen bedanken, die sich trotz hoher Arbeitsbelastung die Zeit genommen haben, an der Befragung teilzunehmen. Ihre Einschätzungen und Angaben ermöglichen nicht nur in maßgeblicher Weise die Erhebung von Daten, sondern auch deren Analyse zur theoretischen Aufarbeitung und die Übertragung daraus gewonnener Ergebnisse in die Praxis.

Bibliografie

- Alford, John 2011: ‚Public value from co-production by clients‘, in John Benington/Mark H. Moore (Hg.): *Public value. Theory & practice*, Basingstoke, 144–157.
- Anderson, Neil/Potočník, Kristina/Zhou, Jing 2014: ‚Innovation and creativity in organizations: A state-of-the-science review, prospective commentary, and guiding framework‘, *Journal of Management* Jg. 40, Nr. 5, 1297–1333. <https://doi.org/10.1177%2F0149206314527128>.

- Bogumil, Jörg/Hafner, Jonas/Kastilan, André 2017: ‚Städte und Gemeinden in der Flüchtlingspolitik. Welche Probleme gibt es – und wie kann man sie lösen?‘, in Stiftung Mercator GmbH (Hg.): *Studie im Auftrag der Stiftung Mercator*, Essen.
- Bourgeais, Vincent/Bitoulas, Alexandros/Juchno, Piotr 2017: *1.2 million first time asylum seekers registered in 2016*, Eurostat. Abgerufen am 17. August 2020 unter <http://www.europeanmigrationlaw.eu/documents/Eurostat-AsylumApplicationsintheEU-2016.pdf>.
- Bourgeais, Vincent/Juchno, Piotr 2016: *Record number of over 1.2 million first time asylum seekers registered in 2015*, Eurostat. Abgerufen am 17. August 2020 unter <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7203832/3-04032016-AP-EN.pdf/790eba01-381c-4163-bcd2-a54959b99ed6>.
- Bovaird, Tony 2007: ‚Beyond engagement and participation. User and community co-production of public services‘, *Public Administration Review* Jg. 67, Nr. 5, 836–860. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00773.x>.
- Brewer, Gene A. 2006: ‚All measures of performance are subjective. More evidence on U.S. federal agencies‘, in George A. Boyne/Kenneth J. Meier/Laurence J. O’Toole Jr./Richard M. Walker (Hg.): *Public service performance*, Cambridge, 35–54.
- Bundesministerium für Migration und Flüchtlinge 2017: *Schlüsselzahlen Asyl 2016*. Abgerufen am 21. Mai 2020 unter https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Statistik/SchlüsselzahlenAsyl/flyer-schlüsselzahlen-asyl-2016.pdf?__blob=publicationFile&v=1.
- Bundesministerium des Inneren: *Asylstatistik 2016*. Abgerufen am 22. Juni 2020 unter https://www.bmi.gv.at/301/Statistiken/files/Jahresstatistiken/Jahresstatistik_Asyl_2016.pdf.
- Carmeli, Abraham/Schaubroeck, John 2008: ‚Organisational crisis-preparedness. The importance of learning from failures‘, *Long Range Planning*, Jg. 41, 177–196. <https://doi.org/10.1016/j.lrp.2008.01.001>.
- Czada, Roland 2001: ‚Legitimation durch Risiko. Gefahrenvorsorge und Katastrophenschutz als Staatsaufgaben‘, in Georg Simonis/Rente Martinsen/Thomas Saretzki (Hg.): *Politik und Technik. Politische Vierteljahresschrift*, Jg. 31, 319–345.
- Damanpour, Fariborz/Schneider, Marguerite 2009: ‚Characteristics of innovation and innovation adoption in public organizations: Assessing the role of managers‘, *Journal of Public Administration Research*, Jg. 19, Nr. 3, 495–522. <https://doi.org/10.1093/jopart/mun021>.
- Dick, Michael/Wehner, Theor 2002: ‚Wissensmanagement zur Einführung. Bedeutung, Definition, Konzepte‘, in Werner Lüthy/Theo Wehner (Hg.): *Wissensmanagement-Praxis. Einführung, Handlungsfelder und Fallbeispiele*, Zürich, 7–27.
- Die Welt 2018: ‚Wir haben Städte, die sagen: Das geht einfach nicht mehr‘, *Welt Online*, 1. Februar. Abgerufen am 26. Februar 2020 unter <https://www.welt.de/politik/deutschland/article173100354/Fluechtlinge-Wir-haben-jetzt-Staedte-die-sagen-Das-geht-einfach-nicht-mehr.html>.

- Die Welt 2015: „Wir schaffen das nicht‘ – Palmer reizt seine Grünen“, *Welt Online*, 21. Oktober. Abgerufen am 26. Februar 2020 unter <https://www.welt.de/politik/deutschland/article147876791/Wir-schaffen-das-nicht-Palmer-reizt-seine-Gruenen.html#Comments>.
- Der Standard 2016: „Debatte um Asyl-Obergrenze: Häupl wirft Kurz ‚Intrigantentum‘ vor“, *Der Standard*, 3. Januar. Abgerufen am 17. August 2020 unter <https://www.derstandard.at/story/2000028380478/asyl-haslauer-verknuepft-obergrenze-mit-sozialeleistungen>.
- Duit, Andreas 2016: ‚Resilience thinking. Lessons for public administration‘, *Public Administration*, Jg. 94, Nr. 2, 364–380. <https://doi.org/10.1111/padm.12182>.
- Fuchs, Johanna/Lorenz, Laurin/Michael, Jan Marchart 2020: ‚Bürgermeister zur Aufnahme von Flüchtlingen bereit‘, *Der Standard*, 6. März. Abgerufen am 17. August unter <https://www.derstandard.de/story/2000115397360/buergermeister-zur-aufnahme-von-fluechtlingen-bereit>.
- Galaktionow, Barbara 2015: „Flüchtlinge sind zuerst Chance und nicht zuerst Last“, *Süddeutsche Zeitung Online*, 17. August. Abgerufen am 26. Februar 2020 unter <https://www.sueddeutsche.de/politik/goslars-buergermeister-oliver-junk-fluechtlinge-sind-zuerst-chance-und-nicht-zuerst-last-1.2611191>.
- Gesemann, Frank/Roth, Roland 2017: *Erfolgsfaktoren der kommunalen Integration von Geflüchteten*, Berlin. Abgerufen am 26. August 2020 unter <http://library.fes.de/pdf-files/dialog/13372.pdf>.
- Geser, Hans 1997: *Vom hoheitlichen zum kooperativen Vollzugshandeln: neue Chancen für die traditionelle Milizverwaltung?*, Zürich. Abgerufen am 31. Januar 2020 unter <https://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/38723>.
- Grabitz, Ileana/Lutz, Martin/Nagel, Lars-Marten/Schleiser, Vanessa 2014: ‚Die deutsche Flüchtlingskatastrophe mit Ansage‘, *Welt Online*, 22. September. Abgerufen am 10. Februar 2020 unter <https://www.welt.de/politik/deutschland/article132448907/Die-deutsche-Fluechtlingskatastrophe-mit-Ansage.html>.
- Hagen, Kevin/Maxwill, Peter 2015: ‚Flüchtlingskrise überfordert deutsche Behörden‘, *Spiegel-Online*, 11. August. Abgerufen am 10. Februar 2020 unter <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/fluechtlinge-in-deutschland-warum-so-viel-chaos-und-leid-a-1046851.html>.
- Hart, Paul ‘t/Kouzman, Alexander/Rosenthal, Uriel 1993. ‚Crisis Decision Making: The Centralization Thesis Revisited‘, *Administration & Society*, Jg. 25, Nr. 1, 12–45. <https://doi.org/10.1177/009539979302500102>.
- Helfen, Markus 2009: ‚Soziale Netzwerke und Organisation. Die soziale Einbettung des Verhaltens von und in Unternehmen‘, in Georg Schreyögg/Jörg Sydow (Hg.): *Verhalten in Organisationen. Managementforschung 19*, Wiesbaden, 179–220.
- Höll, Susanne 2018: ‚Wenn aus Freude Überforderung wird‘, *Süddeutsche Zeitung Online*, 30. März. Abgerufen am 26. Februar 2020 unter <https://www.sueddeutsche.de/politik/integration-wenn-aus-freude-ueberforderung-wird-1.3926749>.

- Löffler, Elke/Timm-Arnold, Peter/Bovaird, Tony/Van Ryzin, Gregg 2015: *Koproduktion in Deutschland. Studie zur aktuellen Lage und den Potenzialen einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit zwischen Kommunen und Bürgerinnen und Bürgern*, Gütersloh.
- Meyer, Hubert 2016: ‚Migration, Asyl und Integration als organisatorische Herausforderung für Land und Kommunen‘, *Verwaltung und Management*, Jg. 22, Nr. 3, 144–156.
- More-Hollerweger, Eva/Hora, Katrin Hora 2014: *Rahmenbedingungen für freiwilliges Engagement in Österreich. Ergebnisse einer Organisationsbefragung*, Wien.
- Moynihan, Donald P. 2009: ‚The network governance of crisis response: Case studies of incident command systems‘, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Jg. 19, Nr. 4, 895–915 <http://dx.doi.org/10.1093/jopart/mun033>.
- Müller, Michael 2004: *Wissensbewahrung in Behörden und öffentlichen Verwaltungen*. Abgerufen am 17. Februar 2020 unter http://www.community-of-knowledge.de/fileadmin/user_upload/attachments/Wissensbewahrung_Mueller_COGNEON.pdf.
- Ostrom, Elinor 1996: ‚Crossing the great divide. Coproduction, synergy, and development‘, *World Development*, Jg. 24, Nr. 6, 1073–1087. [https://doi.org/10.1016/0305-750X\(96\)00023-X](https://doi.org/10.1016/0305-750X(96)00023-X).
- Pandey, Sanjay K./Coursey, David H./Moynihan, Donald P. 2007: ‚Organizational effectiveness and bureaucratic red tape. A multimethod study‘, *Public Performance & Management Review*, Jg. 30, Nr. 3, 398–425. <https://doi.org/10.2753/PMR1530-9576300305>.
- Peters, Guy B./Pierre, Jon/Randma-Liiv, Tiina 2011. Global Financial Crisis, Public Administration and Governance: Do New Problems Require New Solutions?, *Public Organization Review*, Jg. 11, Nr. 1, 13–27. <https://doi.org/10.1007/s11115-010-0148-x>.
- Punz, Matthias 2020: ‚Verwaltung unter Druck. Wie die Coronakrise das Land digitalisiert‘, *Der Tagesspiegel*, 23 März 2020. Abgerufen am 25.07.2021 unter <https://www.tagesspiegel.de/wirtschaft/verwaltung-unter-druck-wie-die-coronakrise-das-land-digitalisiert/25667160.html>.
- Reichwein, Alfred 2018: ‚Ansätze für eine strategische Steuerung der Integrationsarbeit‘, in Frank Gesemann/Roland Roth (Hg.): *Handbuch lokale Integrationspolitik*, Wiesbaden, 693–704.
- Sack, Detlef 2016: *Kooperativer Staat und effizientes Regieren*, Europäische Akademie Berlin e. V. Abgerufen am 31. Januar 2020 unter http://agree-europe.de/images/Expertenbeitraege/Expertenbeitrag_Sack_DE.pdf.
- Schomaker, Rahel M./Bauer, Michael W. 2020: ‚What drives successful administrative performance during crises? Lessons from refugee migration and the covid-19 pandemic‘, *Public Administration Review*, Jg. 80, Nr. 5, 845–850. <https://doi.org/10.1111/puar.13280>.
- Seebrücke, vertreten durch Wegst, Lisa 2018: *Kommunen auf dem Weg zum Sicheren Hafen*, Mensch Mensch Mensch e.V. Abgerufen am 26. Februar 2020 unter <https://seebuecke.org/startseite/sichere-haefen-in-deutschland/>.
- Sozialministerium (Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz) (Hg.) 2019: *3. Bericht zum freiwilligen Engagement in Österreich*, Wien.

- Springer, Gudrun 2015: „Wir packen das!“ – und wie? Vier Beispiele für Flüchtlingshilfe“, *Der Standard*, 19. September. Abgerufen am 17. August 2020 unter <https://apps.derstandard.at/privacywall/story/2000022440806/wir-packen-das-und-wie-vier-beispiele-fuer-fluechtlingshilfe>.
- Thamm, Alexander/Walther, Claudia 2005: *Erfolgreiche Integration ist kein Zufall. Strategien kommunaler Integrationspolitik*, Gütersloh.
- Torring, Jacob 2019: ‚Collaborative innovation in the public sector: the argument‘, *Public Management Review*, Jg. 21, Nr. 1, 1–11. <https://doi.org/10.1080/14719037.2018.1430248>.
- Westley, Frances R./Antadze, Nino 2010: ‚Making a difference: Strategies for scaling social innovation for greater impact‘, *Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, Jg. 15, Nr. 2. Abgerufen am 9. September 2021 unter https://www.innovation.cc/scholarly-style/2010_15_2_2_westley-antadze_social-innovate.pdf.
- Wirth, Klaus/Matschek, Markus 2004: ‚Interkommunale Zusammenarbeit in Österreich. Aktuelle Trends und Thesen zur weiteren Fachdiskussion‘, *Österreichische Gemeindezeitung* Jg. 2004, Nr. 9, 19–25.

Anhang

Tabelle 2: Variablen in der Übersicht

Index	Fragen
Erfolg_Verwaltung_hoch_D	Wie sehr stellen die Aufgaben zu Migration und Flucht, Ihrer Einschätzung nach, die Leistungs- und Innovationsfähigkeit der Kommunalverwaltungen unter Beweis? Wenn Sie an die Phase zurückdenken, als die Zahlen der Geflüchteten sehr hoch waren: alles in allem, wie effektiv bewältigte Ihre Behörde aus Ihrer Sicht die damit verbundenen Herausforderungen?
Altern_Erfolg_Verwaltung_hoch_D	Wenn Sie an die Phase zurückdenken, als die Zahlen der Geflüchteten sehr hoch waren: alles in allem, wie effektiv bewältigte Ihre Behörde aus Ihrer Sicht die damit verbundenen Herausforderungen? Wie sehr stimmen Sie der folgenden Aussage in Bezug auf Ihre Erfahrungen mit der Fluchtmigration zu: Meine Behörde hat gelernt und ist jetzt besser auf neue Krisen, auch außerhalb des Bereichs Flucht und Migration, vorbereitet.
Nachhaltige_Dok_D	Wurden in Ihrer Behörde die Erfahrungen aufgearbeitet, systematisch abgelegt oder in einer anderen Form weitergegeben, damit Mitarbeitende in künftigen Ausnahmesituationen darauf zurückgreifen können?

Index	Fragen
Orga_Netz_EA_D	Wie gut hat diese Art der Organisation Ihrer Meinung nach funktioniert: Die Netzwerkarbeit mit Externen (z. B. Ehrenamtlichen) wurde intensiviert.
Orga_Netz_Beh_D	Wie gut hat diese Art der Organisation Ihrer Meinung nach funktioniert: Die Abstimmung mit anderen Ämtern wurde intensiviert.

Quelle: eigene Darstellung