

REFUGEES



Erlanger Migrations- und Integrationsstudien 7

Petra Bendel / Michael Krennerich (Hrsg.)

Flucht und Menschenrechte

Ergebnisse eines Gesellschaftswissenschaftlichen
Kollegs der Studienstiftung des deutschen Volkes

FAU
UNIVERSITY
P R E S S

Flucht und Menschenrechte

Ergebnisse eines Gesellschaftswissenschaftlichen Kollegs der
Studienstiftung des deutschen Volkes

Erlanger Migrations- und Integrationsstudien

Band 7

Herausgeberin der Reihe: Petra Bendel

Zentralinstitut für Regionenforschung

Petra Bendel und Michael Krennerich (Hrsg.)

Flucht und Menschenrechte

Ergebnisse eines Gesellschaftswissenschaftlichen Kollegs der Studienstiftung
des deutschen Volkes

Erlangen
FAU University Press
2020

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

Bitte zitieren als

Bendel, Petra; Krennerich, Michael (Hrsg.). 2020. *Flucht und Menschenrechte. Ergebnisse eines Gesellschaftswissenschaftlichen Kollegs der Studienstiftung des deutschen Volkes*. Erlanger Migrations- und Integrationsstudien Band 7. Erlangen: FAU University Press.
DOI: 10.25593/978-3-96147-373-1.

Das Werk, einschließlich seiner Teile, ist urheberrechtlich geschützt.
Die Rechte an allen Inhalten liegen bei ihren jeweiligen Autoren.
Sie sind nutzbar unter der Creative-Commons-Lizenz BY.

Der vollständige Inhalt des Buchs ist als PDF über den OPUS-Server
der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg abrufbar:
<https://opus4.kobv.de/opus4-fau/home>

Verlag und Auslieferung:
FAU University Press, Universitätsstraße 4, 91054 Erlangen

Druck: docupoint GmbH

ISBN: 978-3-96147-372-4 (Druckausgabe)
eISBN: 978-3-96147-373-1 (Online-Ausgabe)
ISSN: 2509-6761
DOI: 10.25593/978-3-96147-373-1

Inhaltsverzeichnis

Gitta Glüpker Kesebir, PhD und Dr. Roland Hain

Vorwort..... 1

Petra Bendel und Michael Krennerich

**Flucht und Menschenrechte – ein Problem-
aufriss**..... 3

Christin Löw und Til Martin Bussmann-Welsch

**Realistische Utopie?! – Solidarity City als legale
Umsetzung der globalen Bewegungs-
freiheit?**.....27

Leonie Disselkamp und Mia Vökler

**Alles unter Kontrolle? – Versicherheitlichung und
Migrationsmanagement in der Migrationspolitik der
EU-Kommission**.....59

Laura Boucsein and Anne Schönauer

**The Influence of Migrant-Led Organisations on EU
Institutions**..... 115

Lisa Bonfert und Christian König

**Die Zusammenarbeit von Kommunen und
Zivilgesellschaft in der Arbeit mit Geflüchteten:
Beispiele aus NRW**..... 171

Charlotte Papke und Marie-Charlotte Persitzky

**Politisierung von Fachkräften im Arbeitsfeld Flucht
und Migration**.....193

Julia Steinle und Lisa Woytowicz

**Good-Practice-Kriterien für Patientinnengespräche
als Dolmetsch-Settings..... 231**

Nicolas Kleinschmidt und Jessica Krüger

**Wie ist interdisziplinäre Nachwuchsforschung
möglich? Ein Nachwort..... 273**

Autorinnen und Autoren.....287

VORWORT

GITTA GLÜPKER KESEBIR, PHD UND DR. ROLAND HAIN

Die wissenschaftlichen Kollegs der Studienstiftung ermöglichen es Studierenden ab dem dritten Fachsemester, sich über die Inhalte ihres Studiengangs hinaus in neue Themen ihres Fachbereichs einzuarbeiten, Methoden des wissenschaftlichen Arbeitens kennenzulernen und vor allem eigene intensive Erfahrungen mit wissenschaftlicher Arbeit und allem, was damit einhergeht, zu sammeln.

Das Gesellschaftswissenschaftliche Kolleg der Studienstiftung bringt seit 2005 regelmäßig Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler mit Geförderten der Sozial-, Politik-, Rechts- und Wirtschaftswissenschaften zusammen. In festen Arbeitsgruppen werden über einen Zyklus von vier Kollegwochen, die jeweils einmal pro Semester stattfinden, zuvor ausgewählte Fragestellungen der jeweiligen gesellschaftswissenschaftlichen Disziplin bearbeitet. Hierbei spielt Interdisziplinarität eine wichtige Rolle: Nicht nur durch das Zusammenkommen von Studierenden und Arbeitsgruppenleitungen der verschiedenen gesellschaftswissenschaftlichen Fachgebiete, sondern auch in der Bearbeitung vielfältig ausgelegter Fragestellungen wird der interdisziplinäre Austausch gepflegt und das Verständnis für unterschiedliche wissenschaftliche Ansätze und Fragestellungen gefördert.

Deshalb freuen wir uns besonders, dass es der Arbeitsgruppe "Flucht und Menschenrechte" des VII. Gesellschaftswissenschaftlichen Kollegs gelungen ist, sowohl wissenschaftlich als auch gesellschaftlich höchst relevante und aktuelle Fragestellungen im Bereich Flucht und Menschenrechte aus den unterschiedlichen gesellschaftswissenschaftlichen Perspektiven ge-eint zu bearbeiten und die Erkenntnisse in diesem Buch zu veröffentlichen.

Die Autorinnen und Autoren kamen zwischen Herbst 2017 und Frühjahr 2019 in Ellwangen, Pappenheim, Springe und Weimar zusammen. Sie nutzten die Kollegwochen unter der Leitung von Professorin Dr. Petra Bendel und Professor Dr. Michael Krennerich dazu, in kürzester Zeit einen Überblick über den Forschungsstand zu gewinnen und sich daraus ergebende Fragestellungen vor dem Hintergrund ihrer eigenen Studiengebiete zu erarbeiten. Gäste aus Wissenschaft und Praxis kamen tageweise zur Arbeitsgruppe hinzu, um Einblicke in ihre Arbeit und Erfahrungen zu teilen. Institutionen wie das BAMF und die Internationalen Organisation für Migration wurden von der Arbeitsgruppe besucht, um direkt vor Ort zu erfahren, wie diese im Bereich Flucht und Menschenrechte arbeiten.

Darüber hinaus fanden von den Kollegeteilnehmenden selbst organisierte Zwischentreffen in Deutschland und Belgien statt. Diese Treffen dienten nicht nur dem weiteren Austausch, sondern auch dem gemeinsamen Planen und Verfassen der Aufsätze, die nun in diesem Buch vorliegen.

Wir freuen uns, dass die Studienstiftung Professorin Dr. Bendel und Professor Dr. Krennerich für die Leitung dieser Arbeitsgruppe des Gesellschaftswissenschaftlichen Kollegs gewinnen konnte. Wir danken ihnen für ihren Einsatz in der Vorbereitung und Durchführung der Arbeitsgruppe und für die darüber weit hinausgehende Begleitung der Autorinnen und Autoren, welche das Erscheinen dieses Buches ermöglicht haben. Hiermit konnte durch die Zusammenarbeit vieler Beteiligter ein in unseren Augen neuer und nützlicher wissenschaftlicher Beitrag zum Themenbereich Flucht und Menschenrechte geleistet werden.

Bonn, im April 2020

Gitta Glüpker Kesebir, PhD

Dr. Roland Hain

Flucht und Menschenrechte – ein Problemaufriss

PETRA BENDEL UND MICHAEL KRENNERICH

Debatten um Migrationspartnerschaften mit afrikanischen Staaten, der Streit um die Zuständigkeit für die Seenotrettung im Mittelmeer, um Asylverfahren an den EU-Außengrenzen, um „push backs“ an Grenzen von EU-Mitgliedstaaten und um die mangelnde Solidarität und Kooperation der EU-Mitgliedstaaten bei der Verteilung von geflüchteten Menschen in Inneren der Europäischen Union: Die Diskussion um die Geltung der Menschenrechte auch für Geflüchtete¹ steht immer wieder hoch oben auf der Agenda der EU und ihrer Mitgliedstaaten.

Obwohl die weitaus überwiegende Zahl der Geflüchteten und Binnenvertriebenen weltweit² in ihrer Herkunftsregion ver-

¹ Die Begriffe „Geflüchtete“ und „Schutzsuchende“ werden hier ganz allgemein verwendet. Das Recht unterscheidet zwischen Asylantragstellern und jenen Personen, deren Asylantrag anerkannt wurde bzw. die Schutz im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention erhalten – nur diese sind „Flüchtlinge“ im rechtlichen Sinne. „Subsidiärer Schutz“ wird dann gewährt, wenn einer schutzsuchenden Person kein Asyl und kein Flüchtlingsschutz zugestanden wird, dieser aber ernsthafter Schaden im Herkunftsland drohen könnte. Als „Geduldete“ schließlich gelten solche Personen, deren Asylantrag nicht bewilligt wurde, die allerdings nicht ins Herkunftsland oder einen Drittstaat zurückgeführt werden können. Ihnen wird eine vorübergehende Aussetzung der Abschiebung bescheinigt, wenn sie aus tatsächlichen, rechtlichen, dringenden humanitären oder persönlichen Gründen das Bundesgebiet nicht verlassen können, obwohl sie dazu verpflichtet sind.

² Laut UNHCR-Angaben waren Ende 2019 79,5 Millionen Menschen weltweit auf der Flucht. 26 Millionen dieser Menschen sind demnach „Flüchtlinge, die vor Konflikten, Verfolgung oder schweren Menschenrechtsverletzungen aus

bleibt – etwa 80 Prozent finden in Entwicklungsregionen Aufnahme (de Haas et al. 2019, UNHCR 2020) –, hat die zeitweilig starke Zunahme der Zahl von Flüchtlingen in Europa in den Jahren 2015 und 2016 in etlichen Mitgliedstaaten eine gesellschaftliche und politische Polarisierung in Gang gesetzt, die sich an Einstellungen zu den Rechten von Flüchtlingen und Migrantinnen und Migranten entzündete. Zwar tritt die Mehrheit der deutschen und europäischen Bevölkerung einschlägigen Umfragen zufolge im Grundsatz weiterhin für die Aufnahme von Schutzsuchenden ein (MIDEM 2019); jedoch meint gleichzeitig die Mehrheit, dass der Zuzug von Flüchtlingen begrenzt werden müsse (ebda.; SVR-Integrationsbarometer 2018). Zwar erfasste in Deutschland in den Jahren 2015 und 2016 eine Welle der Hilfsbereitschaft das Land und liegt die Zahl der in der Flüchtlingsarbeit tätigen Ehrenamtlichen trotz eines Rückgangs noch immer vergleichsweise hoch (Kleist/Karakayali 2015 und 2016; Karakayali 2018), doch regten sich bald auch Ängste, Widerstände und Ablehnungen. Gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit (Heitmeyer 2008), ausgedrückt in Hate-Speech, gewalttätigen Übergriffen, ja, in Hasskriminalität und Gewalt zwischen gesellschaftlichen Gruppen, stiegen an. Nicht zuletzt in der Folge des AfD-Einzugs in den Deutschen Bundestag mehrten sich auch dort Stimmen, die im Umgang mit Geflüchteten menschenrechtliche Standards zu verwässern suchten oder diese gar in Frage stellten.

Doch: Auch und gerade unter schwierigen Bedingungen haben Deutschland und die Europäische Union ihre Asyl- und Flüchtlingspolitik menschenrechtskonform auszugestalten. Was genau aber ist menschenrechtlich geboten? In welchen Bereichen bieten uns die Menschenrechte, so wie sie heute im Völkerrecht und im EU-Recht verankert sind, Orientierung –

ihrer Heimat flohen.“ 45,7 Millionen Menschen sind Binnenvertriebene, Menschen, die innerhalb ihres Landes auf der Flucht sind. 4,2 Millionen Menschen unter den 79,5 Millionen sind Asylsuchende; vgl. UNHCR 2020.

möglicherweise selbst da, wo das Recht (noch) nicht eindeutig ist?

Diesen Fragen sind wir über zwei Jahre hinweg mit dem Gesellschaftlichen Kolleg der „Studienstiftung des deutschen Volkes“ zum Thema „Flucht und Menschenrechte“ nachgegangen. Dabei haben wir uns analytisch in vier konzentrischen Kreisen entlang der Migrationsrouten mit folgenden Ebenen beschäftigt: 1) dem Zusammenhang zwischen Menschenrechten und Fluchtursachen, 2) der Situation der Menschenrechte in den Erstaufnahme- und Transitstaaten, auf den Land- und Seerouten, 3) der menschenrechtlichen Verantwortung der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten und 4) dem Zugang zu den Menschenrechten in Deutschland, bis hinunter auf die kommunale Ebene.

Menschenrechte und Fluchtursachen

Betrachten wir die Hauptherkunftsstaaten von Flüchtlingen hierzulande – Syrien, Irak, Iran, Nigeria, Afghanistan, Türkei, Eritrea, Somalia –, so fällt auf: Besonders viele Menschen fliehen vor staatlicher oder aufständischer Gewalt.³ Sie kommen aus Ländern, in denen Kriege und bewaffnete Konflikte herrschen, staatliche Strukturen kaum funktionieren oder repressive, autoritäre Regime Teile der Bevölkerung unterdrücken. Vielerorts werden Menschen aufgrund ihrer politischen Ansichten, ihres gesellschaftlichen Engagements, ihres Glaubens, ihrer ethnischen oder nationalen Zugehörigkeit oder auch aufgrund ihrer sexuellen Orientierung verfolgt. In unterschiedlicher Intensität sind mangelnde Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechtsverletzungen „drivers“ oder „triggers“ für Flucht, oft gepaart mit akuter Gewalteskalation. Brücker u.a. (2019) geben an, dass rund 80 Prozent der in Deutschland aufgenommenen Schutzsuchenden

³ Vgl. ausführlich SVR 2017: 60-73 und die dort verarbeitete Literatur.

aus Ländern stammen, die von Krieg und Bürgerkrieg oder politischem Terror betroffen sind oder in denen elementare Bürger- und Menschenrechte verletzt werden, was sich nach der Erhebung des IAB-BAMF-SOEP (2016, 2019) auch in der Selbstwahrnehmung der Schutzsuchenden zu ihren Migrationsmotiven widerspiegelt: 88 Prozent betonen, dass sie aufgrund von Krieg, politischer Verfolgung oder Zwangsrekrutierung geflohen sind. Für die individuelle Wanderungsentscheidung oder auch für Sekundärmigration können aber auch weitere Gründe eine Rolle spielen wie mangelnder Zugang zu Arbeit, zu Bildungschancen und wirtschaftliche Perspektivlosigkeit. Sie treiben viele Menschen in die Städte und von dort – gerade, wenn sie jung, mobil und gebildet sind – ins Ausland, auf die Suche nach einem besseren, selbstbestimmten Leben (sog. Kaskadenmigration); allerdings ist die interkontinentale Wanderung, zumal von Afrika nach Europa – entgegen manchen vorschnellen Urteilen und schlecht begründeten Prognosen – sehr begrenzt (vgl. SVR 2020).

Flucht- und Migrationsgründe überlappen daher einander oft, zumal dann, wenn die Motivation für die Migration, wie so häufig, eher unfreiwilliger Natur ist – der Terminus „forced migration“ oder „Zwangsmigration“ schließt für gewöhnlich die Flucht mit ein, und ähnlich erfasst der Begriff der „gemischten Wanderungen“ (auch als gemischte Migration bezeichnet) solche meist unregelmäßigen Migrationsbewegungen, bei denen Flüchtlinge und Migranten häufig auf dieselben Routen und Transportmittel angewiesen sind. Gleichermaßen müssen sie die Hilfe von Schleusern und Schleuserinnen in Anspruch nehmen. So kann die Wanderungsentscheidung ein und derselben Person in Verfolgung begründet sein, aber zugleich oder in der Folge in anderweitigen, ökologischen, wirtschaftlichen oder sozialen Zwängen. Schließlich können auf dem Wanderungsweg neue Flucht- oder Migrationsmotive hinzukommen (Angenendt/Bendel 2017).

Die „Bekämpfung“ oder besser: Behandlung von Fluchtursachen ist in aller Munde. Doch ein Patentrezept gibt es angesichts der Komplexität der Problematik wahrlich nicht. Ganz allgemein gesprochen, wäre nötig: Kriege und gewaltsame Konflikte zu befrieden, neuen Konflikten vorzubeugen, terroristische Gewalt einzudämmen, funktionierende staatliche Strukturen aufzubauen, eine gute Regierungsführung zu etablieren, Korruption zu unterbinden sowie den Menschen soziale und wirtschaftliche Lebensperspektiven zu öffnen. Außenpolitik, Sicherheitspolitik, Entwicklungszusammenarbeit, Handels- und Wirtschaftspolitik sowie internationales Krisenmanagement müssten dazu stärker zusammenwirken, um auch regionale Machtkonflikte zu überwinden und Kriegsökonomien zu schwächen. Erstaufnahmestaaten in den Ländern des Globalen Südens, einschließlich der aufnehmenden Städte und Regionen, müssen unterstützt werden, denn sie sind oft nicht oder nicht in ausreichendem Maße in der Lage, menschenrechtliche Garantien bei der Aufnahme und Integration zu gewährleisten. Reguläre Zugangswege nach Europa und die Gewährleistung von Schutz in Europa können diese Unterstützung ergänzen (SVR 2019). Rückkehr und Reintegration in die Herkunftsländer müssen dann erleichtert werden, wenn Verfolgungsgründe nicht oder nicht mehr bestehen.⁴

Menschenrechte auf der Fluchtroute

Große Risiken können sich jedoch gerade in der Zusammenarbeit mit autoritären Regimen und schwachen, korrupten Regierungen ergeben, die nicht willens oder in der Lage sind, die Menschenrechte zu achten und zu schützen. Denn die Möglichkeiten, „von außen“ auf den Abbau staatlicher und parastaatlicher Repressionsapparates hinzuwirken und gleichzeitig den Aufbau staatlicher Kapazitäten des Menschenrechtsschutzes voranzutreiben, sind oft sehr begrenzt. Dies gilt zumal dort, wo findige

⁴ Vgl. für Afrika ausführlich die Ausführungen des SVR-Jahresgutachtens 2020.

Autokraten inzwischen Gegenstrategien entwickelt haben, um sich gegen menschenrechtliche Kritik und „Einmischung“ zu wehren (vgl. Krennerich 2018a). Rasch kann sich gutwillige Politik zum Handlanger von Autokraten und Kriegsherren machen (etwa: Koch/Weber/Werenfels 2018). Vor allem die Kooperation mit Streit- und Sicherheitskräften, die oft selbst in Menschenrechtsverletzungen verwickelt sind, ist hochproblematisch. Das gilt aktuell auch dort, wo die EU und ihre Mitgliedstaaten verschiedene Transitstaaten beim Aufbau von Grenzregimen unterstützen, die ihre Staatsangehörigen an der Ausreise hindern oder das non-refoulement-Gebot verletzen (vgl. Bendel 2015, 2017, Baldwin-Edwards/Lutterbeck 2019, Kipp/Koch 2018).

Trotz vieler sinnvoller außen- und entwicklungspolitischer Bemühungen ist zudem strittig, inwieweit deutsche (und europäische) Politik nicht nur Teil der Lösung, sondern auch Teil des Problems darstellt. Inwieweit trägt beispielsweise unsere Handels-, Rüstungsexport-, Sicherheits-, unsere Agrar- und Fischereipolitik oder auch unsere Klima-, Energie- und Entwicklungspolitik mit zur Verletzung Flucht von Menschen im Globalen Süden bei? Hier kommen „extraterritoriale“ menschenrechtliche Pflichten Deutschlands ins Spiel, die auch wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte betreffen (Krennerich 2013).

Menschen auf der Flucht erleben zahlreiche Menschenrechtsverletzungen, sowohl in Nachbarstaaten, in denen sie zeitweise oder dauerhaft verbleiben, oder auch in Richtung Europa. Das betrifft physische und psychische Menschenrechtsverletzungen, die zu vereiteln die jeweiligen (Transit-)Staaten nicht willens und/oder fähig sind, aber auch mangelhafte Unterbringungsmöglichkeiten in lang andauernden Fluchtsituationen – sogenannten „protracted situations“ –, in denen etwa der Zugang zu Versorgung, Gesundheit, Bildung und Arbeit stark eingeschränkt oder unmöglich ist. In vielen Fluchtsituationen werden Flüchtende unrechtmäßig in Haft genommen, mitunter

sogar misshandelt. Die Gefährdung von Menschenleben in den Wüsten und auf See sind beredte Beispiele extremer Menschenrechtsverletzungen.

Die EU und ihre Mitgliedstaaten müssen daher Erstaufnahme- und Transitstaaten beim Aufbau eigener Asylsysteme mit hohen Standards unterstützen und dazu anhalten, die Standards beständig zu verbessern (Bendel 2017). Zwar ist nicht anzunehmen, dass menschenrechtliche Standards – an deren Erfüllung selbst viele Mitgliedstaaten scheitern – von Drittstaaten umstandslos umgesetzt werden (können), doch bieten die Menschenrechte einen Kompass, der für den Abschluss von Verträgen mit Drittstaaten und die Ausrichtung etwaiger Kooperationen maßgeblich sein muss. Dies gilt ebenso für die zusehends informellen Vereinbarungen zwischen der EU bzw. ihren Mitgliedstaaten und Drittstaaten. Die EU kann und darf ihre menschenrechtliche Verantwortung nicht nach außen abtreten.

Nicht nur aus normativer Sicht ist die Zusammenarbeit mit Staaten mit fragwürdiger menschenrechtlicher und rechtsstaatlicher Bilanz problematisch, sondern auch, weil Abhängigkeiten von unzuverlässigen Partnern drohen (ebda.). Auf diese Gefahr haben Menschenrechtsorganisationen gerade mit Blick auf die Migrationspartnerschaften mit afrikanischen Ländern wiederholt aufmerksam gemacht, und auch die EU-Türkei-Erklärung ist dafür ein beredtes Beispiel. Technische und finanzielle Zusammenarbeit, Maßnahmen der Grenzsicherung und Migrationssteuerung – etwa die Unterstützung der libyschen Küstenwache bei der Grenzkontrolle – halten einer kritischen, menschenrechtlichen Überprüfung oft nicht stand. Hinlänglich bekannt ist etwa die Situation in Libyen, mit dem die EU trotz aller menschenrechtlich gebotenen Kritik weiterhin kooperiert. Diese Kooperation ist besonders im Kontext der Seenotrettung problematisch, wenn EU-Mitgliedstaaten ihre menschenrechtlichen Verpflichtungen umschiffen, indem sie ihre Verantwortung an Libyen – und andere Staaten – abtreten. Immer wieder

gibt es Fälle, in denen aus Seenot Gerettete nach Libyen zurückgeführt werden, was zumindest das völkerrechtlich verbrieftete Recht auf Nicht-Zurückweisung verletzt (vgl. u.a. Farahat/Markard 2020).

Das non-refoulement-Prinzip liegt auch der menschenrechtlichen Diskussion um „Asylverfahren Offshore“ zugrunde. Diese Debatte hat sich seit Jahrzehnten immer wieder an Vorschlägen zu einer Auslagerung von Asylverfahren außerhalb der EU entzündet, so bereits 2003 ein Vorschlag Tony Blairs („New Vision for Refugees“) und wenig später des ehemaligen deutschen Innenministers Otto Schily – Vorschläge, die bei Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern, Menschenrechtsorganisationen und verschiedenen politischen Organisationen von jeher auf menschen- und völkerrechtliche Bedenken stießen. Diese Debatte scheint reflexartig immer wieder dann auf, wenn sich die Mitgliedstaaten der Europäischen Union im Inneren nicht auf gemeinsame Verfahren und Standards verständigen können. So auch 2018, als sich die EU-Mitgliedstaaten zum wiederholten Male nicht auf die Verantwortungsteilung für die im Mittelmeer geretteten Schutzsuchenden einigen konnten. Daraufhin forderte der Europäische Rat die Kommission auf, einen Vorschlag für die Einrichtung sogenannter Ausschiffungsplattformen in Drittstaaten vorzulegen, die von potenziellen Aufnahmeländern jedoch bislang abgelehnt wurden. Flüchtlingsrechtliche Bedenken betreffen insbesondere solche Vorschläge, welche Asylverfahren oder Vorprüfungen ganz an Drittstaaten auslagern, z.B. in sogenannte Aufnahmezentren oder Ausschiffungsplattformen in Nordafrika (SVR 2017, SVR 2018): Hier stellen sich Fragen der (Menschen-)Rechte, aber auch praktische und politische Fragen (Bendel 2015, SVR 2019): Wie etwa sollen das non-refoulement-Prinzip und das Verbot der kollektiven Ausweisung oder der Zugang zu effektivem Rechtsschutz garantiert werden? Ferner bleibt die Verteilungsfrage weiterhin unklar, besteht doch zwischen den Mitgliedstaaten ein beachtliches Gefälle im Schutzsystem fort.

Menschenrechte an der Grenze

Verschiedene andere Szenarien, die sich um die EU-Außengrenzen drehen, sind allerdings weiterhin in der Diskussion. Dazu zählt etwa die – ebenfalls bereits von der Europäischen Kommission (2018) vorgelegte und von der deutschen Ratspräsidentschaft 2020 aufgenommene – Möglichkeit, Schutzsuchende in sogenannte „kontrollierte Zentren“ in EU-Mitgliedstaaten zu verbringen, dort (beschleunigte) Asylverfahren durchzuführen und die Personen sodann in andere, aufnahmebereite EU-Mitgliedstaaten zu verteilen. Zunächst ist danach zu fragen, was sich hinter „controlled centres“ verbirgt, und es ist zu beachten, dass selbst innerhalb der EU die sogenannten Hotspots keinesfalls menschenrechtlichen Anforderungen genügen – man erinnere nur an die Situation auf den griechischen Inseln, die nicht erst seit der COVID-19-Pandemie aufgrund der menschenunwürdigen Unterbringung von Schutzsuchenden in die Schlagzeilen geraten sind. Wie lassen sich hier menschen- und flüchtlingsrechtliche Standards sicherstellen? Der Zugang zum Rechtsschutz muss garantiert, eine angemessene Unterbringung und ein wirksamer Gesundheitsschutz müssen gewährleistet werden. Auch ist das Asylverfahren fair und effektiv zu gestalten. „Solange dies nicht gewährleistet ist, riskieren solche Zentren lediglich, die Zustände in den griechischen „Hotspots“ zu reproduzieren.“ (SVR 2020a: 7) Damit dies nicht geschieht, sollte überlegt werden, ob die EU-Agenturen eine aktivere Rolle übernehmen und in Einzelfällen auch Entscheidungen treffen können sollten.

Wie Geiger (2019: 11ff.) in einem Forschungsüberblick zur (deutschsprachigen) Literatur hervorgehoben hat, dreht sich die Diskussion um Flucht und Grenzen aber nicht nur um Asylentscheidungen und Verteilungsfragen, sondern in einem weiteren Sinne um „(1) Konstruktion und Relevanz von Grenzen für Flüchtlinge und Flucht; (2) Entstehung und Weiterentwicklung

des EU-Grenz- und Flucht-/Asylregimes; (3) Exterritorialisierung der EU-Grenz-, Flüchtlings- und Asylpolitik; (4) Akteure europäischer und internationaler Grenz- und Flüchtlingspolitik; (5) Technologisierung von Grenzen und Flucht; und (6) die Handlungsfähigkeit von Flüchtlingen, Protest und Widerstand gegen Grenzen.“

Zu all diesen Themenkomplexen lassen sich direkte menschenrechtliche Bezüge aufzeigen. Im Wesentlichen geht es bei den rechts-, politik- und sozialwissenschaftlichen Debatten immer wieder um die Diskrepanz, Migrations- und Fluchtbewegungen zu steuern und zugleich den völker- und menschenrechtlichen Erfordernissen Rechnung zu tragen. Grenzkontrollen und Grenzsicherung, angewandt entlang der Migrations- und Fluchtrouten außerhalb des Territoriums von EU-Staaten, aber auch – buchstäblich und im übertragenen Sinne – „an der Grenze“ bergen das Risiko menschenrechtswidriger Praktiken und, mangels regulärer Zugangswege, oft auch der „Irregularisierung“ von Migrations- und Fluchtbewegungen – mit dem Ergebnis, dass es Schutzsuchenden zusehends schwer fällt, überhaupt noch auf legale Weise territorialen Zugang zu den EU-Mitgliedstaaten zu erhalten, um einen Asylantrag zu stellen. Zu erinnern ist an die Debatte um „push backs“ in den spanischen Exklaven Ceuta und Melilla sowie an der ungarischen Grenze, welche jeweils auch die Gerichte und – mit unterschiedlichen Ergebnissen – gerade auch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) beschäftigt haben. Ebenfalls ist zu erinnern an Zurückweisungen an der Grenze, wie sie 2018 auch in Deutschland zum Umgang mit solchen Asylsuchenden diskutiert wurden, die bereits einen Asylantrag in einem anderen EU-Staat gestellt hatten, und für die etwa das sogenannte „Transitverfahren“ empfohlen wurde – in diesem Zusammenhang wurde die Frage eines etwaigen Freiheitsentzuges und des Zugangs zu Rechtsbehelf sowie Aufnahme Standards thematisiert.

Das GEAS, das sein Ziel einer Harmonisierung von Schutzstandards in allen Mitgliedstaaten der EU mitnichten erreicht hat, steht seit 2016 erneut im Zentrum von Debatten um eine Neuauflage. Die Blockaden dieser Reformen zwischen den Mitgliedstaaten und zwischen den EU-Institutionen aufzulösen, ist ein schwieriges Unterfangen. Wenn sich aber keine kreativen Übergangslösungen und Auswege finden, läuft das System menschenrechtlich hohl. Es ist notwendig, allen Schutzsuchenden einen effektiven Zugang zum Asylsystem eines Staates zu garantieren – und darin besteht wohl der erhaltenswerte Kern des ansonsten dysfunktionalen Dublin-Systems –, um das Phänomen der immer weiter nach außen verschobenen Flüchtlinge, für die sich kein Staat zuständig erklärt („refugees in orbit“) zu vermeiden.

Menschenrechtliche Aspekte der Lebensbedingungen in Deutschland

Hinsichtlich der Aufnahme von geflüchteten Menschen und ihren Familien in Deutschland gab es in den vergangenen Jahren eine – inzwischen abgeklungene – Debatte über eine „Obergrenze“ sowie um den Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten. Während anerkannte Flüchtlinge und Asylberechtigte einen Anspruch auf die Zusammenführung mit Angehörigen der Kernfamilie haben, wurde der Familiennachzug für subsidiär Schutzberechtigte im Rahmen des Asylpakets II zunächst befristet für die Dauer von zwei Jahren ausgesetzt. Im Sommer 2018 wurde diese Beschränkung zurückgenommen, der Zuzug aber auf 1.000 Personen pro Monat begrenzt. Auch dürfen nur Eltern zu ihren minderjährigen Kindern nachziehen, nicht aber deren Geschwister. Mit Nachdruck ist zu betonen, dass der Familiennachzug dem menschenrechtlich gebotenen Schutz der Familie dient und sich auch integrationspolitisch als sinnvoll erweist.

Menschenrechtliche Aspekte betreffen zentral aber auch die Frage, unter welchen Bedingungen geflüchtete Menschen hierzulande leben und arbeiten können. Vielfältige menschenrechtliche Anforderungen ergeben sich bezüglich der Unterbringung, der medizinischen Versorgung, der Bildung und der Integration in den Arbeitsmarkt von Geflüchteten (Krennerich 2016). Dies sind komplexe Probleme, die im Rahmen eines Überblickbeitrages nur benannt, aber nicht im Detail ausgeführt werden können. Nur kurz sei auf drei ausgesuchte Bereiche eingegangen: Sammelunterkünfte, Gesundheitsleistungen und Schulbildung.

Im Hinblick auf die Unterbringung von geflüchteten Menschen ist wichtig, dass menschenrechtliche Standards auch in Erstaufnahmeeinrichtungen und Anschlussunterkünften gewährt werden, und zwar ganz unabhängig von der „Bleibeperspektive“ der Asylsuchenden. Die teils längere Unterbringung in großen Sammelunterkünften und sogenannten AnKER-Zentren befördert nicht nur potenzielle Konflikte zwischen den – mitunter traumatisierten – Bewohnern, die auf engem Raum bei unsicherer Bleibe- und Lebensperspektive oft ohne Arbeit ausharren müssen und dabei großem psychischem Druck ausgesetzt sind. Sie greift auch in das Recht auf Privatsphäre ein und bietet kein familien-, kind- und behindertengerechtes Umfeld, auf das menschenrechtliche Forderungen zum Schutz und zur Förderung von Familien, Kindern und von Menschen mit Behinderungen abzielen. Auch der Schutz von Frauen ist vielfach unzureichend. Außerdem erschweren große, abgelegene Sammelunterkünfte ganz erheblich den Zugang zu einer unabhängigen Rechtsberatung und zur gesellschaftlichen Teilhabe. Der geringe Kontakt zur Bevölkerung befördert oft sogar Stigmatisierungen von geflüchteten Menschen in der Gesellschaft. Aus menschenrechtlicher Sicht sind daher (angemessene) dezentrale Unterbringungen grundsätzlich vorzuziehen.

Dort, wo Sammelunterkünfte nach wie vor für nötig erachtet werden, sollten sie zumindest menschenrechtskonform ausgestaltet sein. Die Unterkünfte müssen nicht nur Mindestbedingungen an Bewohnbarkeit, Gesundheit und Sicherheit erfüllen – angesichts der COVID-19-Pandemie besonders schwierig, da ein Ansteckungsschutz dort kaum möglich ist –, sondern sollen auch einen angemessenen Zugang zu Gesundheits-, Bildungs- und anderen sozialen Einrichtungen gestatten. Die Leichtigkeit, mit der Politik und Rechtsprechung mitunter über behebbare Mängel oder Missstände in Erstaufnahme- und Gemeinschaftsunterkünften hinweggehen und befinden, dass Asylbewerber in den Grenzen der Menschenwürde die mit solchen Unterkünften typischerweise verbundenen Nachteile hinnehmen müssten, lässt sich aus menschenrechtlicher Sicht durchaus kritisieren (zumal der Begriff der Menschenwürde in diesem Zusammenhang mitunter sehr rudimentär ausgelegt wird). Besonders schutzbedürftig sind gerade auch Kinder, deren Wohl – laut UN-Kinderrechtskonvention – vorrangig zu berücksichtigen ist. Gerade Kinder und Jugendliche können besonders stark unter den eingeschränkten Lebensbedingungen in Sammelunterkünften leiden (Baff 2020). Dabei haben geflüchtete Kinder wie alle Kinder ein Recht auf Schutz vor Gewalt, auf gesundheitliche Versorgung und Teilhabe sowie Zugang zu Bildung.

Schließlich sei darauf hingewiesen, dass, selbst wenn anerkannte Flüchtlinge nicht mehr verpflichtet (und strenggenommen auch nicht mehr berechtigt) sind in Gemeinschaftsunterkünften zu leben, sie als sogenannte „Fehlbeleger“ oft faktisch dazu gezwungen sind. Auf dem angespannten Wohnungsmarkt finden nämlich viele anerkannte Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte samt deren nachgezogene Familienangehörige oft lange keine eigene Wohnung, sondern wohnen mitunter über mehrere Jahre in öffentlichen Gemeinschaftsunterkünften. Sie reihen sich damit ein in die große Zahl an wohnungslosen

Menschen in Deutschland, die über keinen mietvertraglich abgesicherten Wohnraum (oder Wohneigentum) verfügen (Engelmann et al. 2019).

Mit Blick auf die Gesundheitsversorgung von Asylsuchenden in Deutschland geriet deren eingeschränkter Zugang schon rasch in den Fokus der Kritik. „Asylbewerber“ haben gemäß §2 Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) in Übereinstimmung mit der Aufnahmerichtlinie und der Rückführungsrichtlinie der Europäischen Union bis zur Klärung ihres Asylanspruchs, längstens aber für 18 Monate (bis September 2019: 15 Monate), nur den Anspruch auf eine kostenlose gesundheitliche Grundversorgung. Erst danach besteht ein Anspruch auf reguläre Sozialleistungen, welche die gesetzliche Krankenversicherung einschließt. Die medizinische Grundversorgung nach dem AsylbLG ist begrenzt auf die Behandlung akuter Erkrankungen und Schmerzzustände, Betreuung bei Schwangerschaft und Geburt sowie Schutzimpfungen. Die Behandlung chronischer Erkrankungen ist grundsätzlich ausgeschlossen, es sei denn, sie ist mit Schmerzen verbunden oder geht mit einer akuten Erkrankung einher. Eine Versorgung mit Zahnersatz erfolgt laut Gesetz nur, soweit dies aus medizinischen Gründen und im Einzelfall unausweichlich ist. Darüber hinaus gehende Leistungen, die für die Gesundheit unerlässlich sind, können – auch bei chronischen und psychischen Erkrankungen – allerdings im Einzelfall gewährt werden. Grundlage hierfür bietet im Sinne einer Auffangregelung §6 AsylbLG.

Die Entscheidungen darüber, welche medizinischen Leistungen unter das AsylbLG fallen, bedürfen regelmäßig Ermessensentscheidungen der Behörden, die inzwischen auch die Gerichte beschäftigt haben. Obwohl die Rechtsprechung verschiedentlich Leistungsansprüche bekräftigt und damit zu mehr Rechtsklarheit beigetragen hat, bestehen in der Praxis durchaus Unsicherheiten hinsichtlich des ärztlichen Versorgungsumfangs. Aus menschenrechtlicher Sicht wiederum ist zu fordern,

dass das Niveau der Gesundheitsleistungen weitestgehend dem Recht der gesetzlichen Krankenversicherung entspricht, sei es durch eine entsprechende Auslegung des AsylbLG oder, was vorzuziehen wäre, dessen Abschaffung und die umgehende Eingliederung von Asylsuchenden in das reguläre Sozialsystem. Aber auch geflüchtete oder migrierte Menschen die einen Anspruch auf gleiche Leistungen der gesetzlichen Krankenversicherung haben, stoßen auf Schwierigkeiten, die sich durch geringe Deutschkenntnisse und fehlende Routinen im Umgang mit dem hiesigen Gesundheitswesen ergeben und zu migrationspezifischen Unterschieden der präventiven und kurativen Versorgung führen. Um solche Barrieren zu überwinden, muss die Gesundheitsversorgung diversitätssensibel ausgestaltet werden.

Hinzu kamen in den vergangenen Jahren weitere praktische Probleme, die damit zusammenhingen, dass die Inanspruchnahme von Gesundheitsleistungen durch kommunale Sozialämter genehmigt werden musste und teilweise noch genehmigt werden muss. Den Beispielen von Bremen (2005) und Hamburg (2012) folgend, haben inzwischen jedoch immerhin etliche Bundesländer Rahmenvereinbarungen mit Krankenkassen geschlossen, die Gesundheitsversorgung von Asylsuchenden zu übernehmen (und die Kosten, verbunden mit einer Verwaltungspauschale, mit den Kommunen abzurechnen). Damit einher ging die Einführung elektronischer Gesundheitskarten für Asylsuchende, sei es flächendeckend (Berlin, Brandenburg, Schleswig-Holstein, Thüringen) oder in einzelnen Landkreisen und kreisfreien Städten (Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Niedersachsen). Dadurch ist es Asylsuchenden möglich, direkt medizinische Behandlung in Anspruch nehmen. Allerdings hat sich der im AsylbLG rechtlich verankerte Leistungsumfang dadurch nicht vergrößert. Auch ist es für traumatisierte Flüchtlinge nach wie vor schwierig, die psychotherapeutische Behandlung und psychosoziale Beratung zu erhalten, die sie für eine Genesung benötigen. Zu diesem Ergebnis kommt die Bundesweite Arbeitsgemeinschaft der Psychosozialen Zentren für Flüchtlinge und

Folteropfer, BAfF e.V. (2019). Die erhoffte Öffnung des Gesundheitssystems für geflüchtete Menschen habe sich in den vergangenen Jahren nicht eingestellt. Noch immer müssten tausende Menschen, die um Unterstützung angefragt haben, abgelehnt werden.

Im Hinblick auf das Recht auf Bildung ist die Beschulung von geflüchteten Kindern ein politisches Dauerthema (Krennerich 2018b). Nicht erst nach der Anerkennung, sondern bereits während des Asylverfahrens haben geflüchtete Kinder ein (Menschen-)Recht auf Schulbesuch. In den meisten Bundesländern erfolgt die Einschulung nach Verlassen der Erstaufnahmeeinrichtung bzw. der Zuweisung zu einer Gemeinde. Als Asylsuchende noch bis maximal drei Monate in den Erstaufnahmeeinrichtungen verblieben, entsprach dies im Wesentlichen auch den Vorgaben der EU-Aufnahmerichtlinie. Indem Asylgesetzänderungen eine Verlängerung des Aufenthalts in den Aufnahmeeinrichtungen für Familien auf bis zu sechs Monate ermöglichen, kann sich der Schulbesuch verzögern – es sei denn, die Kinder besuchen vorübergehend eine Regelschule in der Nähe von Aufnahmeeinrichtungen (was meist nicht ermöglicht wird) oder sie werden direkt in den Aufnahmeeinrichtungen beschult. Zur Qualität des dortigen Schulunterrichts gibt es zwar keine vergleichenden Studien. Erfahrungsberichte zeugen jedoch davon, dass das dortige Bildungsangebot zeitlich und inhaltlich stark beschränkt ist.

Bleibt zu erwähnen, dass auch die Aufnahme von minderjährigen Flüchtlingen in die Regelschulen mit großen Herausforderungen einhergeht. Den Kindern gilt es eine angepasste und hochwertige Schulbildung zu bieten, die den unterschiedlichen Lernausgangslagen und der wachsenden Vielfalt angemessen Rechnung trägt. Um diese Aufgabe zu meistern, müssen ausreichende und bedarfsgerechte personelle und finanzielle Ressourcen zur Verfügung gestellt und die Lehrkräfte hinrei-

chend aus- und weitergebildet werden. Dies ist nicht nur bildungspolitisch sinnvoll, sondern auch menschenrechtlich geboten. Zugleich erfordert die UN-Behindertenrechtskonvention, dass geflüchtete Kinder mit Behinderungen im Rahmen einer inklusiven Bildung angemessen zu berücksichtigen sind. Schließlich sei auch die große Bedeutung der Bildung für nicht mehr schulpflichtige Jugendliche und für Erwachsene zu erwähnen, auf die hier nicht eingegangen wurde. Die Berufsausbildung und die Integration in den Arbeitsmarkt wiederum ist ein eigenes Thema für sich.

Schlussbemerkungen

Europa ist gerade deshalb zum Fluchtpunkt geworden, weil es sich auf die Menschenwürde und die Menschenrechte beruft. Die derzeitigen Politiken aber können die Rechte von Geflüchteten gefährden: ihr Recht auf Nichtzurückweisung an den Grenzen, ihr Recht auf Bewegungsfreiheit durch Inhaftnahme, die Fragen der Statusanerkennung im Innern, ihre wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, ihre Rechte auf das Zusammenleben als Familie, Rechte in den Asylverfahren. Die Menschenrechte geben normative Orientierung für den Umgang mit Migration und Flucht in der Europäischen Union, mit Diversität und Differenz in unseren Gesellschaften. Aber sie sind auch hier Gegenstand anhaltender Kontroversen und werden immer stärker hinterfragt.

Vertreterinnen und Vertreter der Wissenschaft, von Think Tanks, der Zivilgesellschaft, Rechtsinterpreten und „cause lawyers“ können als Advokaten der Menschen- und Flüchtlingsrechte in Forschung, wissenschaftlicher Politikberatung und Praxis sowie auch in Lehrformaten – wie dem Gesellschaftswissenschaftlichen Kolleg der Studienstiftung des deutschen Volkes – diese Menschenrechte diskutieren und einbringen. Zu dieser Debatte ist der vorliegende Band ein kleiner Beitrag.

Literaturverzeichnis

- ANGENENDT, STEFFEN/BENDEL, PETRA 2017. Internationale und nationale Aspekte des Whole of Government, Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung. URL: https://heimatkunde.boell.de/sites/default/files/e-paper_4_aussenmigrationspolitik.pdf . Abgerufen am 16.07.2020.
- BAFF 2019. Versorgungsbericht zur psychosozialen Versorgung von Flüchtlingen und Folteropfern in Deutschland. 5. Aktualisierte Auflage, Berlin: BAFF.
- BAFF 2000. Living in a box. Psychosoziale Folgen des Lebens in Sammelunterkünften für geflüchtete Kinder, Berlin: BAFF.
- BALDWIN-EDWARDS, MARTIN/LUTTERBECK, DEREK 2019. Coping with the Libyan migration crisis. In: Journal of Ethnic and Migration Studies, 45:12, 2241-2257, DOI: 10.1080/1369183X.2018.1468391.
- BENDEL, PETRA 2015. Flüchtlingspolitik der Europäischen Union. Menschenrechte wahren! In: Friedrich-Ebert-Stiftung, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik (Hrsg.). WISO Diskurs, Expertisen und Dokumentationen zur Wirtschafts- und Sozialpolitik. URL: <https://library.fes.de/pdf-files/wiso/12108.pdf> . Abgerufen am 16.07.2020.
- BENDEL, PETRA 2017. EU-Flüchtlingspolitik in der Krise – Blockaden, Entscheidungen, Lösungen, Studie im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung In: politik für Europa #2017 plus, Bonn. URL: <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/13251.pdf> . Abgerufen am 16.07.2020.
- BMFSFJ & UNICEF et al. 2017. Mindeststandards zum Schutz von Kindern, Jugendlichen und Frauen in Flüchtlingsunterkünften, Berlin.

- BRÜCKER, HERBERT/JASCHKE, PHILIPP/KOSAKOVA, YULIA 2019. Refugee Migration to Germany Revisited: Some Lessons on the Integration of Asylum Seekers, XXI European Conference of the fRDB on “How to manage the refugee crisis”. Milan: fRDB 2019. URL: http://www.frdb.org/be/file/_scheda/files/fRDB_Manuscript_2019_06_27.pdf . Abgerufen am 16.07.2020.
- CREMER, HENDRIK/ENGELMANN, CLAUDIA 2018. Hausordnungen menschenrechtskonform gestalten. Das Recht auf Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 13 GG) in Gemeinschaftsunterkünften für Geflüchtete, Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.
- DE HAAS, HEIN/CZAIKA, MATHIAS/FLAHAUS, MARIE-LAURENCE/MAHENDRA, EDO/NATTER, KATHARINA/VEZZOLI, SIMONA/VILLARES-VARELA, MARIA 2019. International Migration: Trends, Determinants, and Policy Effects. In: Population and Development Review, 45 Jg., Bd. 4, 885-922.
- DEUTSCHES INSTITUT FÜR MENSCHENRECHTE 2019. Maßstab Menschenrechte. Bildungspraxis zu den Themen Flucht, Asyl und rassistische Diskriminierung, Berlin.
- ENGELMANN, CLAUDIA/MAHLER, CLAUDIA/FOLLMAR-OTTO, PETRA 2019. Von der Notlösung zum Dauerzustand. Recht und Praxis der kommunalen Unterbringung wohnungsloser Menschen in Deutschland, Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION 2018. Migration: ‘Controlled Centres’ in EU Member States Follow-Up to the European Council Conclusions of 28 June 2018.
- FARAHAT, ANUSHEH/MARKARD, NORA 2020. Places of Safety in the Mediterranean: The EU’s Policy of Outsourcing Responsibility, Berlin. URL:

<http://www.eu.boell.org/en/2020/02/18/places-safety-mediterranean-eus-policy-outsourcing-responsibility> . Abgerufen am 16.07.2020.

GEIGER, MARTIN 2019. Grenze und Flucht. State-of-Research Papier 05, Osnabrück: Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS) der Universität Osnabrück/Bonn: Internationales Konversionszentrum Bonn (BICC), Januar. URL: <https://flucht-forschung-transfer.de/wp-content/uploads/2017/05/SoR-05-Grenze-und-Flucht.pdf> . Abgerufen am 16.07.2020.

IAB/BAMF/SOEP 2016. Befragung von Geflüchteten 2016: Studiendesign, Feldergebnisse sowie Analysen zu schulischer wie beruflicher Qualifikation, Sprachkenntnissen sowie Potenzialen, Nürnberg. URL: https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Forschung/Forschungsberichte/fb30-iab-bamf-soep-befragung-gefluechtete-2016.pdf?__blob=publicationFile&v=14 . Abgerufen am 16.07.2020.

HEITMEYER, WILHELM 2008. Vorwort: Deutsche Zustände. Die siebte Folge: 20 Jahre – Komplizierte Vereinigungsprozesse. In: Wilhelm Heitmeyer (Hrsg.): Deutsche Zustände. Band 7, edition suhrkamp, Frankfurt a. M.

KARAKAYALI, Serhat 2018. Ehrenamtliches Engagement für Geflüchtete in Deutschland. State-of-Research Papier 09, Verbundprojekt ‚Flucht: Forschung und Transfer‘, Osnabrück: Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS) der Universität Osnabrück/Bonn: Internationales Konversionszentrum Bonn (BICC), Juni. URL: <https://flucht-forschung-transfer.de/wp-content/uploads/2017/05/SoR-09-Karakayali.pdf> . Abgerufen am 16.07.2020.

KIPP, DAVID/KOCH, ANNE 2018. Auf der Suche nach externen Lösungen. Instrumente, Akteure und Strategien der

migrationspolitischen Kooperation Europas mit afrikanischen Staaten. In: Koch, Anne/Weber, Annette/Werenfels, Isabelle (Hrsg.): *Migrationsprofiteure? Autoritäre Staaten in Afrika und das europäische Migrationsmanagement*, Berlin: SWP-Studie 2018/S 03, April. URL: https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2018So3_koc_web_wrf.pdf . Abgerufen am 16.07.2020.

KLEIST, OLAD/KARAKAYALI, SERHAT 2015. EFA-Studie: *Strukturen und Motive der ehrenamtlichen Flüchtlingsarbeit in Deutschland*, 1. Forschungsbericht: Ergebnisse einer explorativen Umfrage vom November/Dezember 2014, Berlin: Berliner Institute für empirische Integrations- und Migrationsforschung (BIM), Humboldt-Universität zu Berlin 2015. URL: http://www.bim.hu-berlin.de/media/2015-05-16_EFA-Forschungsbericht_Endfassung.pdf . Abgerufen am 16.07.2020.

KLEIST, OLAF/KARAKAYALI, SERHAT 2016. EFA-Studie 2: *Strukturen und Motive der ehrenamtlichen Flüchtlingsarbeit in Deutschland*, 2. Forschungsbericht: Ergebnisse einer explorativen Umfrage vom November/Dezember 2015, Berlin: Berliner Institute für empirische Integrations- und Migrationsforschung (BIM), Humboldt-Universität zu Berlin 2016. URL: http://www.bim.hu-berlin.de/media/Studie_EFA2_BIM_11082016_V%C3%96.pdf . Abgerufen am 16.07.2020.

KRENNERICH, MICHAEL 2013. *Soziale Menschenrechte. Zwischen Recht und Politik*, Schwalbach/Ts.: Wochenschau Verlag.

- KRENNERICH, MICHAEL 2016. Internationale soziale Menschenrechte als Maßstab für den Umgang mit Asylsuchenden. In: *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, Jg. 26, H. 1, 95-103.
- KRENNERICH, MICHAEL 2018a. Menschenrechte und Autokratien. Wie damit umgehen? In: *Politikum*, Jg. 4, H. 1, 28-37.
- KRENNERICH, MICHAEL 2018b. Das Menschenrecht auf Bildung – Handlungsbedarf auch in Deutschland. In: *Zeitschrift für Menschenrechte*, Jg. 12, Nr. 2, 130-148.
- KOCH, ANNE/WEBER, ANNETTE/WERENFELS, ISABELLE (Hrsg.) 2018. *Migrationsprofiteure? Autoritäre Staaten in Afrika und das europäische Migrationsmanagement*, Berlin: SWP-Studie 2018/S 03, April. URL: https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2018S03_koc_web_wrf.pdf . Abgerufen am 16.07.2020.
- MIDEM 2019. *Jahresbericht 2019. Migration und Europa*, Dresden. URL: https://www.stiftung-mercator.de/media/downloads/3_Publikationen/2019/2019_11/TUD_MIDEM_Jahresbericht2019_Web.pdf . Abgerufen am 16.07.2020.
- RABE, HEIKE 2015. *Effektiver Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt – auch in Flüchtlingsunterkünften*, Policy Paper Nr. 32, Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.
- SVR 2017. *Chancen in der Krise: Zur Zukunft der Flüchtlingspolitik in Deutschland und Europa. Jahresgutachten 2017*, Berlin. URL: https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2017/10/SVR_Jahresgutachten_2017.pdf. Abgerufen am 16.07.2020.
- SVR-INTEGRATIONSBAROMETER 2018. *Stabiles Klima in der Integrationsrepublik Deutschland*, Berlin. URL:

https://www.stiftung-mercator.de/media/downloads/3_Publikationen/2019/2019_11/TUD_MIDEM_Jahresbericht2019_Web.pdf . Abgerufen am: 16.07.2020.

SVR-Forschungsbereich 2019. Legale Wege nach Europa: Arbeits- und Ausbildungsmöglichkeiten für Personen ohne Schutzperspektive, Berlin. URL: https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2019/11/SVR-FB_Mobilit%C3%A4tsoptionen-nach-Europa.pdf . Abgerufen am 16.07.2020.

SVR 2020. Gemeinsam gestalten: Migration aus Afrika nach Europa. Jahresgutachten 2020, Berlin. URL: https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2020/04/SVR_Jahresgutachten_2020-1.pdf . Abgerufen am 16.07.2020.

SVR 2020a. Solidarisch, praktikabel, krisenfest: für eine neue Asyl- und Migrationspolitik der Europäischen Union, Empfehlungen an die europäischen Institutionen und die Bundesregierung für die aktuelle Legislaturperiode der EU, Berlin. URL: https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2020/03/200331_EU-Positionspapier-1.pdf . Abgerufen am 16.07.2020.

UNHCR 2020. Global Report 2019. URL: https://reporting.unhcr.org/sites/default/files/gr2019/pdf/GR2019_English_Full_lowres.pdf . Abgerufen am 16.07.2020.

Realistische Utopie?! – Solidarity City als legale Umsetzung der globalen Bewegungsfreiheit?

CHRISTIN LÖW UND TIL MARTIN BUSSMANN-WELSCH

Abstract

Derzeit befasst sich eine Vielzahl von Professionen mit der durch Andreas Cassee⁵ wiederbelebten Idee der globalen Bewegungsfreiheit. In Abgrenzung zum derzeitigen deutschen Migrationsregime wird die globale Bewegungsfreiheit von den Autorinnen⁶ dabei als Mittel zur Überwindung der Gewalterfahrungen des derzeitigen Migrationsregimes angesehen. Jedoch lässt die Anerkennung einer bloßen Bewegungsfreiheit auch Lücken, die durch andere Freiheiten geschlossen werden können und teilweise müssen. Gleichzeitig erscheint das Ideenkonzept der globalen Bewegungsfreiheit noch weit von unserer gelebten Realität entfernt. Dennoch lassen sich lokale Initiativen finden, die diese Idee aufgreifen und im Rahmen ihrer Handlungsspielräume nutzen. Eine dieser Initiativen ist das Netzwerk der Solidarity City in Deutschland, das, anders als der Name vermuten lässt, eine bürgerliche Initiative⁷ bildet, die auf die Kooperation mit Städten pocht. Aus diesem Grund wollen wir uns mit der Frage befassen, wie das Netzwerk der Solidarity City die Idee der globalen Bewegungsfreiheit verwirklicht und ob sich dies in einem tragfähigen rechtlichen Rahmen abspielt.

Der Text soll die verbreitete Angst vor der vermehrten Wahrnehmung der aus Sicht der Autorinnen basalen menschlichen

⁵ Inspiriert durch Joseph Carens.

⁶ Im weiteren Verlauf des Textes wird das generische Femininum stellvertretend für alle anderen Geschlechter verwendet.

⁷ Die bürgerliche Initiative wird im Folgenden als eine sich aus der Bevölkerung herausbildende Vereinigung zur Verfolgung spezifischer Ziele verstanden.

Freiheit der körperlichen Bewegung nehmen, indem eine realistische Umsetzungsperspektive am Beispiel der Solidarity City angeboten wird.

Einleitung

Denken Sie einmal über Ihre vergangenen Tage nach: Wie sind Sie unterwegs gewesen? Sind Sie vielleicht zur Arbeit gefahren? Zur Universität gegangen? Haben Freundinnen besucht? Sind in den Urlaub gefahren oder geflogen? Vielleicht war es ja so, dass Sie dafür in eine andere Stadt gefahren sind oder in ein anderes Bundesland oder ein anderes Land, einen anderen Staat, einen anderen Kontinent? Stellen Sie sich vor, dass Sie dies ohne Ihren deutschen Pass getan hätten oder vielleicht besitzen Sie gar nicht einen solchen? Mit einer größeren Wahrscheinlichkeit werden Sie einen Pass besitzen, der Ihre Mobilität auf der gesamten Welt wesentlich erleichtert. Sie könnten zu der Gruppe von Personen gehören, deren Mobilität nicht verhindert, sondern in hohem Maße begrüßt oder zumindest wesentlich unterstützt wird. Was unterscheidet diese Mobilität von derjenigen, die im Sommer der Migration 2015 stattgefunden hat? Aus welchem Grund hat diese Art von Mobilität eine solch polarisierende Debatte ausgelöst? Warum gehen mit dieser Art von Mobilität eine Menge tragischer und oft auch tödlicher Ereignisse einher? Warum sind seit Januar 2018 mindestens 2500 Menschen im Mittelmeer ertrunken (vgl. MiGAZIN 04.02.2019)? Und warum ist diese Zahl wieder steigend (vgl. MiGAZIN 13.02.2019)? Warum gibt es immer noch unmenschliche und entwürdigende Lebensbedingungen in griechischen *Flüchtlingscamps*? Warum werden immer noch Abschiebungen in Länder wie Afghanistan durchgeführt, die so viele zivile Opfer, wie nie zuvor hatten? Dies sind alles Fragen, die sich täglich um ein problematisiertes, beherrschtes Format von Mobilität – der Migration⁸ – stellen.

⁸ Migration wird im vorliegenden Text in einem weiten Sinne verstanden, so dass die *klassischer* Weise vorgenommene Differenzierung zwischen *Flucht*

Obwohl sich Europa und die Vereinten Nationen immer wieder als Hüterinnen der Menschenrechte bezeichnen, kann man sich fragen, wie solche Strukturen und persönliche Gewalterfahrungen überhaupt möglich werden und wie diese angegangen werden können. Die durch Andreas Cassee wieder in den Vordergrund gerückte Idee der globalen Bewegungsfreiheit hat nach Sichtweise der Autorinnen das Potenzial, diese Gewalterfahrungen zukünftig unmöglich werden zu lassen und zum Zeitpunkt jetziger globaler Umstände zumindest vorübergehend wesentlich zu mindern. Soweit sich im globalen und regionalen Kontext derzeit keine Mehrheiten zur Umsetzung solcher Konzepte finden, fällt der Blick auf lokale Initiativen. Eine dieser Initiativen ist das 2017 in Deutschland begründete Netzwerke der Solidarity City.

Wir wollen uns deshalb mit der theoretischen Frage auseinandersetzen, wie die bereits von Andreas Cassee moralisch begründete globale Bewegungsfreiheit – auch in Verbindung mit der Gewähr anderer Rechtsansprüche⁹ – durch die Initiative der Solidarity City in Deutschland umgesetzt wird und ob dies auf einem tragfähigen rechtlichen Rahmen basiert.

Struktur

Daraus ergibt sich folgende zweigliedrige Struktur, anhand welcher sich der vorliegende Text orientiert. Im ersten Teil wird die globale Bewegungsfreiheit in Bezug zu dem Netzwerk der Solidarity City gesetzt. Zunächst wird die globale Bewegungsfreiheit, die in einem radikalen Widerspruch zu unserer gelebten

und *Migration* in diesem Text nicht stattfindet. Der Grund hierfür fußt auf dem Gedanken, dass die Gründe, die für eine Einteilung in die Kategorie *Flucht* oder *Migration* auf einer künstlichen Aufteilung von *Flucht-* oder *Migrationsgründen* basieren (vgl. Loske 2015: 471). Tatsächlich sind die Beweggründe für die Bewegung eines Menschen von einem Ort zu einem anderen aber derart miteinander verknüpft, dass eine Aufteilung nicht die Realität erfassen kann (vgl. derselbe S. 471). Sie kann demnach ersatzlos entfallen.

⁹ Zu nennen sind hier beispielhaft das Recht auf Wohnen und Arbeit.

Realität zu stehen scheint, als Ideenkonzept vorgestellt, wobei für ihre positive Begründung weitestgehend auf die Ausführung von Andreas Cassee verwiesen werden wird. Im Ergebnis stellt sich die globale Bewegungsfreiheit als basische Freiheit dar, die die grenzenlose körperliche Fortbewegung des Menschen unabhängig von seiner Staatenzugehörigkeit garantiert. Sie gilt grundlegend, aber nicht absolut. Vergleichbar zur Staatsbürgerschaft bildet sie die Grundlage für die Ausübung anderer Freiheiten. Allerdings erfolgt im Gegensatz zur Staatsbürgerschaft keine automatische Verknüpfung mit anderen Freiheitsrechten.

Darauf aufbauend werden die Autorinnen kurz darstellen, warum sie die Anerkennung des Rechts auf globale Bewegungsfreiheit unabhängig von seiner moralischen Begründung als notwendig erachten, um die Gewalterfahrungen des derzeitigen Migrationsregimes zu mildern. Dabei ist insbesondere relevant, dass die Anerkennung des Rechtes auf globale Bewegungsfreiheit lediglich den Rechtfertigungsdruck und die Beweislast für Einschränkungen dieser Freiheit dem Staat aufbürdet. Soweit die Anerkennung des Rechtes auf globale Bewegungsfreiheit also wirklich zu den befürchteten, eindeutig negativen Verschiebungen gesellschaftlicher Strukturen führen würde¹⁰, wäre auch die Einschränkung des Rechts gerechtfertigt.

Im Anschluss daran werden wir die lokale Initiative der Solidarity City in Deutschland vorstellen. Sie stellt sich als von den Solidarity Cities bzw. Eurocities zu unterscheidendes Städte-Netzwerk dar, das Menschen Freiräume unabhängig von ihrer rechtlichen Kategorisierung in Gruppierungen wie Flüchtling, Migrantin oder Staatsbürgerin schafft.

Im weiteren Verlauf werden wir sodann ergründen, inwieweit das Netzwerk der Solidarity City die Idee der globalen Bewegungsfreiheit aufgreift. Zunächst wird hierbei der scheinbare

¹⁰ Wie beispielsweise dem Zusammenbruch von Arbeitsmärkten.

Widerspruch zwischen einem globalen Konzept und einer lokalen Umsetzung ausgeräumt. Denn die Wirkweise eines Rechtes auf globale Bewegungsfreiheit hängt maßgeblich von der anerkennenden Akteurin ab. Auch wenn nur ein Städtenetzwerk ein Recht auf globale Bewegungsfreiheit anerkennt entfaltet es doch in diesem Netzwerk Wirkung.

Als nächstes vergleichen wir die Grundsätze der globalen Bewegungsfreiheit mit den Umsetzungen des Netzwerkes der Solidarity City. So wird ersichtlich, dass das Netzwerk über die Anerkennung einer bloßen Bewegungsfreiheit bereits in doppelter Hinsicht hinausgeht. Zum einen erkennen sie auch weitere Freiheitsrechte an, die auf der Bewegungsfreiheit aufbauen. Insofern schließen sie die Lücke, die Cassee lässt, indem er seine Analyse auf die Freiheit der körperlichen Bewegung beschränkt. Zum anderen scheinen sie die Grundsätze der Ethik, der Cassee folgt, und die auf der Abwägung gegensätzlicher Positionen beruht, nicht hinreichend zu beachten. Vielmehr scheint die Initiative einen Absolutheitsanspruch aller Rechte zu begründen.

In einem zweiten Teil werden wir auf den rechtlichen Rahmen eingehen, in dem die Solidarity City agiert. Dabei wird festgestellt, dass die Basis des Handlungsspielraumes der Initiative in der kommunalen Selbstverwaltung der Städte sowie der konkreten Ausführung des Aufenthaltsrechts durch die Städte liegt. Die Reichweite dieser Handlungsspielräume erscheint aber selbst unter Anerkennung der weiteren Freiräume für Stadtstaaten enger als es die Maßnahmen des Netzwerkes der Solidarity City erfordern. Jedoch wird die faktische Justiziabilität dessen in Frage gestellt. Will man jedoch nicht den rechtsstaatlichen Entgleisungen der Neuzeit Folge leisten, so wird man die Initiative womöglich als politisches Druckinstrument zu Rechtsänderungen einsetzen müssen. Abschließend erfolgt eine kurze Zusammenfassung.

Methodik

Im ersten Teil wird methodisch auf eine theoretische Analyse recurriert, bei der ausgehend vom erarbeiteten Konzept der moralischen Begründung eines Rechtes auf globale Bewegungsfreiheit der Vergleich zu einem tatsächlich umgesetzten Konzept in Form der Solidarity City erfolgt. Zwar gilt es dabei kritisch zu beachten, dass Cassees Theorie einer utopischen Vision entspringt, die Konflikte der Gegenwart übernimmt. Denn die Utopie ist lediglich ein Widerspruch zu fragmentarischen Problematiken der Gegenwart, sodass andere Problematiken unhinterfragt übernommen werden (vgl. Schwandt 2010: 89). Die Utopie bildet also nur mit Blick auf ausgewählte Probleme den gewünschten zukünftigen Zustand ab. Andere Probleme der Gegenwart werden hingegen auch noch in der Utopie abgebildet. Doch ist diese Kritik eben auf den Anspruch der Perfektion einer Analyse gerichtet. Den Autorinnen geht es jedoch nicht um Perfektion mit Blick auf die Überwindung von allen moralischen Widersprüchen der Gegenwart, sondern um schlichten Fortschritt, der auch in der Übertragung von Konflikten der Gegenwart auf eine Zukunftsvision bestehen kann.

Im zweiten Teil wird deduktiv ermittelt, ob die Umsetzungsform der Solidarity City dem rechtlichen Rahmen in Deutschland gerecht wird. Aus dem Ergebnis werden mit Hilfe der Methoden der Rechtssoziologie Handlungsempfehlungen ermittelt.

Inhalt

Ist das noch globale Bewegungsfreiheit?

Zu Beginn wollen wir ermitteln, inwieweit das Konzept der Solidarity City mit dem Recht auf globale Bewegungsfreiheit nach Andreas Cassee im Einklang steht. Dazu wird zunächst die Idee eines Rechtes der globalen Bewegungsfreiheit, wie sie von Andreas Cassee moralisch begründet wurde, dargelegt. Dabei wird

explizit und weitestgehend auf eine moralische Begründung der Anerkennung dieses Rechtes verzichtet.¹¹ Folglich wirkt eine fundierte Kritik der Begründung durch Andreas Cassee zugleich auch gegen diese Arbeit. Im Weiteren werden wir kurz begründen, warum wir die Anerkennung der globalen Bewegungsfreiheit unabhängig von seiner moralischen Begründung mit Blick auf das derzeitige deutsche Migrationsregime unterstützen. Schließlich werden wir das Konzept der Solidarity City vorstellen, um es im Anschluss mit den Grundpfeilern der globalen Bewegungsfreiheit abzugleichen.

Ein Recht auf globale Bewegungsfreiheit

Zunächst gilt es also, das Recht auf globale Bewegungsfreiheit, wie es von Andreas Cassee begründet wurde, darzulegen.

Cassee beschreibt das Recht auf globale Bewegungsfreiheit als „[...] das gute Recht jedes Menschen, sich auf der Oberfläche des Planeten, den wir gemeinsam bewohnen, frei zu bewegen, [...]“ (Cassee 2016: 279). Er leitet es unter anderem auf Basis einer abgewandelten Form der von John Rawls begründeten Vertragstheorie im Rahmen des sog. Schleier des Nichtwissens her (vgl. Cassee 2016: 236 ff.). Rawls stellte sich einen Urzustand vor, bei dem sich alle Individuen als gesellschaftliche Vertragspartner gegenüberstehen, um die Grundlagen ihres gesellschaftlichen Zusammenlebens zu ergründen. Dabei wüssten sie nicht, welche gesellschaftliche Position sie innehaben, welche Merkmale sie besitzen, welche Fähigkeiten, welche Vorstellungen von einem gelingenden Leben, usw. (Rawls 1975: 159 ff.). Nach Rawls würden sich die Vertragspartner unter diesen Voraussetzungen und unter der Berücksichtigung aller Personen auf universelle Grundfreiheiten sowie auf das Prinzip der Verteilungsgerechtigkeit einigen (vgl. ebd.: 81 ff.). Zu diesen Grundfreiheiten gehört

¹¹ Die Autorinnen verweisen insoweit auf eine Lektüre des Buches „Globale Bewegungsfreiheit – Ein Plädoyer für offene Grenzen“ von Andreas Cassee aus dem Jahre 2016.

nach Cassee und im Gegensatz zu Rawls nun auch ein Recht auf globale Bewegungsfreiheit. Die Vertragspartner nähmen diese Freiheit aus demselben Grund in die Liste der Grundfreiheiten auf, aus dem sie allen anderen Freiheiten zustimmen: Es könnte sich nach der Lüftung des Schleiers für die eigene Lebensgestaltung als wichtig herausstellen. (vgl. Cassee 2016: 259).

Dieses Recht hat nach Cassee dabei vier maßgebliche Auswirkungen. Als erstes ist die globale Bewegungsfreiheit primär eine negative Freiheit, die es den jeweils verpflichteten Staaten auferlegt Einschränkungen der Bewegungsfreiheit bestmöglich selbst zu unterlassen und Dritte von Einschränkungen abzuhalten (vgl. Cassee 2016: 212). Die globale Bewegungsfreiheit existiert somit in einem bestehenden nationalstaatlichen Staatengefüge und setzt keine Abkehr von diesem vor-aus (vgl. Cassee 2016: 215 f.). Zudem erfordert sie grundsätzlich keine Maßnahmen der verpflichteten Staaten, um jedem einzelnen Rechteinhaber zu ermöglichen sein Recht auf bestmögliche Art und Weise auszuüben (positive Freiheit). Die globale Bewegungsfreiheit impliziert somit keine Pflicht zum Kauf von beispielsweise Flugtickets (vgl. Cassee 2016: 214). Zweitens ist die globale Bewegungsfreiheit keine absolute Freiheit. Vielmehr kann sie beispielhaft durch Gründe der *öffentlichen Ordnung*, der *Freiheit*, der *innerstaatliche Gerechtigkeitsverwirklichung* oder der *kulturellen Kontinuität* eingeschränkt werden. Beachtet werden muss dabei stets das rechtsstaatliche Prinzip der Verhältnismäßigkeit ausgefüllt durch fundierte empirische Beweise¹² (ebd.: 261 ff.). Die globale Bewegungsfreiheit erzeugt somit einen Rechtfertigungsdruck und eine damit einhergehende Beweislast der verpflichteten Staaten gegenüber den Rechteinhabern (vgl. Cassee 2016: 214 f.). Drittens impliziert die globale Bewegungsfreiheit nicht, dass Migration als solche positiv oder negativ wäre. Sie

¹² Wie beispielsweise den konkreten Nachweis des drohenden Zusammenbruchs sozialer Sicherungssysteme.

begründet nur, dass Menschen ein Recht haben, ihren Aufenthaltsort grundsätzlich frei zu wählen. Als Grundlage der individuellen Autonomie wird die globale Bewegungsfreiheit lediglich als Voraussetzung für die Wahrnehmung anderer Rechte verstanden (vgl. Cassee 2016: 211 f.). Viertens folgt aus der Anerkennung der globalen Bewegungsfreiheit nicht zwingend die Anerkennung weiterer Rechte. Nur weil sich eine Person über Ländergrenzen hinwegbewegen darf, heißt dies nicht, dass sie auch ein Recht auf die freie Wahl des Arbeitsplatzes oder eines Wohnortes hat (vgl. Cassee 2016: 214). Vergleichbar zur Staatsbürgerschaft bildet die globale Bewegungsfreiheit die Grundlage für die Ausübung anderer Freiheiten (vgl. Arendt 1949: 756 f.). Jedoch erfolgt im Gegensatz zur Staatsbürgerschaft keine automatische Verknüpfung mit anderen Freiheitsrechten.

Warum die globale Bewegungsfreiheit tatsächlich wichtig ist

Nun werden wir kurz darlegen, warum wir die Anerkennung der globalen Bewegungsfreiheit unabhängig von ihrer moralischen Begründung nach dem ethischen Ansatz von Cassee für relevant erachten.

Dies ergibt sich insbesondere mit Blick auf das derzeitige deutsche Migrationsregime. Ein Migrationsregime bildet dabei den „Versuch, die Elemente, Verlaufsmuster und Wirkungen von Aushandlungsprozessen [im Rahmen von Migration] unter der Annahme, dass soziale Strukturen prinzipiell fluide sind, in einer sehr umfassenden Perspektive thematisierbar und analysierbar zu machen.“ (Pott/Rass/Wolff 2018: 5). Migration wird nach dem bisherigen gängigen Verständnis unabhängig von jedweder positiven oder negativen Konnotation nicht als etwas Natürliches verstanden, sondern als etwas vom Idealbild Abweichendes, dass es demnach auf einem umfassenden Wege zu steuern gilt (vgl. Nail 2015: 236). Der Steuerung dienen dabei

mehrere Mechanismen, die im Rahmen eines Regimes zusammengefasst werden können. Denn beim Thema Migration geht es immer auch um die Frage, wie und wo symbolische und materielle Grenzen gesellschaftlicher Kontexte politisch festgelegt werden sollen und welcher Umgang innerhalb dieser Grenzen mit Differenz und Ungleichheit angemessen ist. (Mecheril/Polat 2019: 48).

Indem Cassee nun für eine globale Bewegungsfreiheit plädiert, ermöglicht er uns einen neuen Blick auf diese gesellschaftlichen Verhältnisse. Denn soweit Staaten befürchten, dass interne gesellschaftliche Strukturen durch zu starke Migration erodieren könnten, so muss der Staat auf Basis der Rechtfertigung einer Einschränkung der globalen Bewegungsfreiheit fundierte Beweise liefern und nachweisen, dass eine Begrenzung der Migration in der konkreten Form das mildeste, gleich geeignete Mittel ist, dass nicht außer Verhältnis zur Zielerreichung¹³ steht (Cassee 2016: 26 f.). Cassee erzeugt folglich die Notwendigkeit, Positionen in eine Abwägung miteinzubeziehen, die zuvor im Rahmen der Aushandlung von Migrationsregimen nicht berücksichtigt wurden (vgl. Cassee 2016: 261 ff.). Zwar beschränkt Cassee dies auch auf die Bewegungsfreiheit (vgl. Cassee 2016: 214) und lässt insoweit eine elementare Lücke mit Blick auf die zu berücksichtigenden Positionen. Denn Menschen sind in unseren gesellschaftlichen Verhältnissen auf mehr angewiesen als nur die Freiheit der körperlichen Bewegung. Doch ermöglicht uns Cassee so eben auch weitergehende Rechte,¹⁴ die die Bewegungsfreiheit als Basis benötigen, neu zu erschließen und klarere, auf Fakten basierte Aushandlungsprozesse zu führen (Cassee 2016: 214). Dies muss letztlich nicht bedeuten, dass die Abwägungsentscheidungen im Endeffekt nicht auch zu Lasten von Migrantinnen gehen, die täglich Gewalt im Rahmen ihrer

¹³ Nämlich dem Schutz gesellschaftlicher Strukturen.

¹⁴ Wie das Recht zur Arbeit, zum Wohnen, zur Teilnahme an Wahlen und Abstimmungen (etc.).

Migration erfahren. Doch ist dies immerhin ein Fortschritt mit Blick auf unsere derzeitigen Debatten.

Eine Umsetzung der globalen Bewegungsfreiheit?

Fraglich ist somit, wie sich diese Idee der globalen Bewegungsfreiheit tatsächlich etablieren lässt. Als potenzielles Beispiel wird dazu nun die Initiative der Solidarity City dargestellt, deren tatsächliche Umsetzung im Anschluss mit den Grundpfeilern der globalen Bewegungsfreiheit nach Cassee abgeglichen wird.

Die Initiative der Solidarity City

Städte sind Orte des alltäglichen Lebens, die aber auch globale Veränderungen wirksam anstoßen und nationale Narrative und Strukturen hinterfragen. So entstehen vor dem Hintergrund einer aktiven Zivilgesellschaft, dem Sommer der Migration von 2015 und des sich europaweit verschärfenden Migrationsregimes Initiativen und Bündnisse, die auf Ebene der Stadt Veränderung und Möglichkeitsräume suchen (vgl. Christoph/Kron 2019: 7). Wir beschreiben sie als *Realutopien*, weil sie auf der einen Seite als Utopie „Visionen von Alternativen zu den dominanten Institutionen [...] entwickeln, die unsere tiefsten Sehnsüchte nach einer Welt verkörpern, in der alle Menschen Zugang zu den Bedingungen eines gedeihlichen Lebens haben“ (Wright 2015: 63), und auf der anderen Seite ganzheitliche Alternativen vorschlagen, die auch Widersprüche ernst nehmen (vgl. ebd.).

Im Gegensatz zu dem Netzwerk der über 140 europäischen Stadt- und Kommunalverwaltungen EUROCITIES und den dazugehörigen 15 Solidarity Cities, die sich zusammen mit der Europäischen Kommission als Antwort auf die „refugee crisis“ (Solidarity Cities 2019) vor allem strukturell und symbolisch für die Aufnahme und Integration von geflüchteten Menschen einsetzen (vgl. Bendel et. al. 2019: 18 f.), geht das Bündnis Solidarity City mit seinen Forderungen einen grundlegenden Schritt weiter: „Eine Stadt, aus der kein Mensch abgeschoben wird, in der

sich alle frei und ohne Angst bewegen können, in der kein Mensch nach einer Aufenthaltserlaubnis gefragt wird, in der kein Mensch illegal ist. Das sind die grundlegenden Vorstellungen von einer Solidarity City.“ (Solidarity City 2019).

Dieses Ziel wird momentan von Initiativen in 19 Städten Deutschlands und zwei Städten in der Schweiz angestrebt (vgl. ebd. 2019). Dabei gilt es zu betonen, dass diese aktivistischen Initiativen unterschiedliche Entwicklungsstadien und auch unterschiedliche Anerkennungsstufen im Rahmen der Unterstützung und Kooperation mit der jeweiligen Stadtverwaltung aufweisen (vgl. Kron/Lebuhn 2018). Die Initiativen gehen also gerade meist nicht von der Stadt selbst aus, sondern werden von Bürgerinnen an diese herangetragen, sodass die Stadt hierauf reagieren muss.

Die Aktivistinnen setzen aber alle im Sinne einer *Stadt für Alle* (Solidarity City 2019) an den Bedürfnissen aller Bewohnerinnen an und stehen für Bewegungsfreiheit, soziale Sicherung und die Verwirklichung von Menschenrechten ein. Nicht nur Migrantinnen, die auf Grund ihres Aufenthaltsstatus teils erheblich an der gesellschaftlichen Teilhabe gehindert werden, sind somit im Fokus, „sondern alle Menschen, die im Zuge von Neoliberalisierungsprozessen ins gesellschaftliche Abseits gedrängt und de facto in ihren sozialen wie bürgerlichen Rechten beschnitten werden.“ (Kron/Lebuhn 2018). Als Vorbild dienen die Sanctuary Cities, welche sich seit den 1980er Jahren in den USA und Kanada und seit 2005 in Großbritannien für illegalisierte Menschen einsetzen, sich jedoch in ihrem Handeln wegen ihres nationalen Kontexts unterscheiden (vgl. Bauder 2016: 3ff). Obwohl es im Moment keine „gemeinsame Sprache solidarischer Städte in Europa gibt“ (Christoph/Kron 2019: 9) und sich das Bündnis Solidarity City noch im Aufbau befindet (vgl. Neumann 2019: 25), sind gemeinsame Veränderungen auf struktureller und kultureller Ebene erkennbar.

Strukturell meint dabei Mechanismen, die sich in Gesellschaften aufgrund gegebener Regelungen wiederholen. Kulturell bezieht sich auf die in einer Gesellschaft vorzufindenden und sich entwickelnden Normen und Werte.

Strukturelle Ebene

Die Strategien, um das Ankommen oder den Alltag illegalisierter Menschen zu vereinfachen, sind vielfältig. Bauder stellt mehrere Merkmale der Sanctuary Cities weltweit heraus, wie den Aspekt von *Legality* (vgl. Bauder: 7). Am weitesten gehen dabei die „Don't Ask, Don't Tell (DADT) policies“ (ebd.: 3), welche es den öffentlichen Stellen hauptsächlich in den USA verbieten, Informationen über den Aufenthaltsstatus abzufragen, zu protokollieren oder weiterzugeben. Darunter fallen auch Praktiken des *Urban Citizenship*, wie in New York, wo kommunale Ausweisdokumente eingeführt werden, die marginalisierten Personen einen formalen Status ermöglichen (vgl. Lebuhn 2016: 115). Auch wenn dies in Großbritannien nicht der Fall ist, sorgen in allen drei Ländern die Stadt- und Kommunalverwaltungen für eine offizielle Anerkennung der Städte als Sanctuary Cities.

Auch eine Broschüre mit fünf Fallstudien der Rosa-Luxemburg-Stiftung zeigt, dass Handlungen auf struktureller Ebene stattfinden. Am Beispiel der Fallstudie in Berlin wird deutlich, dass auf struktureller Ebene Möglichkeiten für die Gesundheitsversorgung und die Schulbildung für vormals ausgeschlossene Menschen geschaffen werden konnten und somit bestehende, ausschließende Strukturen und fehlende Teilhabe durch eine Parallelstruktur kritisch reflektiert werden (vgl. ebd.: 26 ff.). Es verbleibt zu sehen, inwieweit Konzepte des *Urban Citizenship* (dazu: Hess/Lebuhn 2014: 14 ff.) wie lokale Ausweisdokumente, die eine Teilhabe aller Bürgerinnen gewährleisten und somit Bürgerschaft grundlegend neu denken, – eingeführt bspw. auch in Hamburg (vgl. <http://urban-citizenship-hamburg.recht-aufstadt.net>) – noch weiterhin aktuell sind.

Kulturelle Ebene

Auf kultureller Ebene ergeben sich durch Sanctuary Cities unterschiedliche Narrative, die auf der einen Seite im Denken eines Migrationsregimes verbleiben können, andererseits Kategorien von Migrantinnen, Flüchtlingen, Bürgerinnen, Nationalstaaten und Politik hinterfragen und neu verhandeln. Letzteres verändert die Maßstäbe von Zugehörigkeit und Migration, indem Sanctuary Cities dafür eintreten, dass alle Menschen, die neu in einer Stadt ankommen oder dort schon lange leben, Zugang zu sozialen Rechten erhalten, auf die sie auf Grund ihres Menschseins Anspruch haben. Dies wird von Bauder mit den Merkmalen *Discourse* und *Scale* beschrieben (vgl. Bauder 2016: 7ff.). Darüber hinaus verankern sich diese neu ausgerichteten Narrative auch in einer urbanen Identität (*Identity Formation*), die Gemeinschaft, Einheit, Solidarität, Zugehörigkeit und Partizipation schafft (vgl. ebd.: 8).

Auf kultureller Ebene richten sich auch „Appelle zur Institutionalisierung solidarischer Praktiken“ (Christoph/Kron 2019: 9) der aktivistischen Basis an Stadtpolitikerinnen und fordern Schutz vor Abschiebungen, sichere Aufenthalte und soziale Teilhabe illegalisierter Menschen. Damit reihen sie sich in die Narrative der Sanctuary Cities ein, hinterfragen problematisierende Kategorien von Migration und neoliberale Stadtpolitik.

Zwischenergebnis

Insgesamt sind die solidarischen Städte ein Beispiel dafür, wie Menschen sich als Reaktion auf Verletzungen ihrer Grundbedürfnisse, ihrem Bedürfnis nach Freiheit und einer selbstbestimmten Lebensgestaltung organisieren und für die Vision einer *Stadt für Alle* eintreten. Sie begegnen damit rassistischen und neoliberalen Strukturen, die Migration als Problem, als Abweichung oder als kontrollierbare Ressource begriffen haben wollen, und zeigen, dass Menschen, die als Migrantinnen adressiert werden, längst Städte ausmachen und mitgestalten, somit

postmigrantisch sind¹⁵. Von diesem Standpunkt aus eröffnen sie die Sicht auf die ungleiche Verteilung und den ungleichen Zugang zu Rechten, auch jenseits vom Kontext „Migration“, und finden Mittel und Wege, um Teilhabe zu ermöglichen. Dies ist die politische Positionierung, die Städte und Kommunen nutzen können, um die gesetzlichen Rahmenbedingungen in Deutschland im Sinne der Solidarity City neu auszuhandeln und zu erweitern¹⁶. Immer wieder zeigen mutige Bürgermeisterinnen oder engagierte Personen, dass Forderungen nach einer Stadt für alle notwendig und umsetzbar sind. Allerdings muss auch beachtet werden, dass sich die Kooperation zwischen der Initiative, die entsprechende Veränderungen anstrebt, und der Stadt, die den zu verändernden Status quo repräsentiert, nicht schlicht zu einem Objekt des Stadtmarketings entwickelt, bei welchem der Schein der Veränderung nach außen hin größer ist als der nach innen wirkende Prozess.

Solidarity City – die Verwirklichung der globalen Bewegungsfreiheit?

Nun werden wir darauf eingehen, inwieweit dieses Konzept der Solidarity City mit der von Andreas Cassee begründeten Idee der globalen Bewegungsfreiheit übereinstimmt.

Von vorneherein stellt sich dabei die Frage, ob eine Idee, die auf Globalität ausgelegt ist, überhaupt durch eine lokale Initiative umgesetzt werden kann. Jedoch setzt ein Recht auf globale Bewegungsfreiheit selbst keine Abkehr von nationalstaatlichen oder anderweitig territorial ausgerichteten Gefügen voraus (vgl. Cassee 2016: 215 f.). Insoweit ist das Recht auf globale Bewegungsfreiheit auch immer an die Anerkennung durch einzelne

¹⁵ Für den Begriff „postmigrantisch“ vgl. https://www.euroethno.huberlin.de/de/archiv/studienprojekte/other_europes/forschung/Postmigrantisches%20Gesellschaft%20im%20Ballhaus%20Naunynstrasse#section-3.

¹⁶ Insbesondere im Vergleich mit Ländern wie Kanada ist die deutsche Gesetzgebung defizitär (vgl. Heuser 2017, sowie den zweiten Teil dieses Textes).

Staaten gebunden. Soweit ein Staat das Recht auf globale Bewegungsfreiheit anerkennt, ist er an die damit einhergehenden Implikationen gebunden. Der Staat darf folglich nicht willkürlich in dieses Recht eingreifen. Der Wirkkreis des Rechtes auf globale Bewegungsfreiheit reduziert sich somit aber auch immer auf das Staatsgebiet, auf dem sich die jeweilige Person derzeit aufhält. Auf andere angrenzende Staaten hat dies grundsätzlich keine Auswirkungen.

Dies lässt sich auch auf kleinere Territorien erweitern, demnach also auch auf Territorien von Städten. Nur die Stadt selbst ist dann an die Folgen der Anerkennung des Rechtes auf globale Bewegungsfreiheit gebunden und nur die jeweils im Stadtgebiet betroffene Person erlangt die Vorzüge zunächst auch nur innerhalb dieses städtischen Territoriums. Verdeutlichen lässt sich dies nun auch mit einem Beispiel. Ein Staat kann anerkennen, dass es auf der Welt ein Recht gibt, wonach jede Person ihre Meinung frei äußern kann. Soweit der Staat dieses Recht anerkennt, ist dieser dazu verpflichtet, den Konsequenzen der Anerkennung einer freien Meinungsäußerung zu unterliegen. Dies hat jedoch keine Auswirkungen auf Meinungsäußerungen in anderen Staaten. Denn die Staatsmacht ist immer auf das jeweilige Staatsgebiet beschränkt.

Folglich ergibt sich also kein Widerspruch zwischen der lokalen Implementierung eines Rechtes auf globale Bewegungsfreiheit. Zu klären bleibt jedoch, ob die Solidarity City dem nun auch konkret entspricht. Zunächst ist dabei auf die strukturellen Merkmale der Solidarity City einzugehen.

Strukturelle Merkmale

Dem Grundsatz nach ermöglicht das Netzwerk der Solidarity City die freie Einreise einer Person in das jeweilige Stadtterritorium oder von einer Stadt im Netzwerk zur nächsten. Insoweit besteht eine Deckungsgleichheit mit dem Grundsatz, dass eine

Person unabhängig von ihrer Staatsbürgerschaft oder sonstigen Merkmalen ein Recht auf Einreise und Niederlassung hat.

Jedoch geht die Solidarity City nun noch einen Schritt weiter. Neben der Anerkennung der Bewegungsfreiheit als Autonomiebasis zur Wahrnehmung anderer Freiheitsrechte ist die Solidarity City auch darauf ausgelegt, bürgerliche Rechte mit dem Wohnort zu verknüpfen (vgl. Kron/Lebuhn 2018). Insoweit wird versucht, die Lücke an Freiheitsrechten zu schließen, die Cassee offenlässt, wenn er nur von der Anerkennung eines Rechts auf körperliche Bewegungsfreiheit ausgeht. Als Erweiterung der Rechtssphäre des Einzelnen ist auf ein Recht zur Arbeit, zum Wohnen oder politischer Beteiligung in Form von Wahlen und Abstimmungen zu verweisen.

Aus der Anerkennung dieser Rechte folgt auch die jeweilige städtische Schutzpflicht gegenüber diesen Rechten. Ausdruck findet dies in Abschiebehinderungen oder auch schlicht der policy des „Don’t Ask, Don’t Tell“.

Ebenso sieht auch die Solidarity City das Recht auf Bewegungsfreiheit grundsätzlich nur als ein negatives Recht an. Aus ihm folgen keine weiteren positiven Rechte zur effektiven Verwirklichung der Freiheit. Die Städte greifen erst dann ein, wenn eine Person das jeweilige Territorium erreicht.¹⁷

Jedoch bleibt das Netzwerk der Solidarity City an einer entscheidenden Stelle zumindest bisher hinter der von Cassee begründeten Form der Bewegungsfreiheit zurück. Was Cassees Entwurf auszeichnet, ist die grundsätzliche Eröffnung zu einer Möglichkeit der Güterabwägung. Nach der Durchsicht der bisherigen Umsetzungen der Solidarity City ist eben jenes aber mit Blick auf die Rechte um die Bewegungsfreiheit nicht vorgesehen.

¹⁷ Eine Ausnahme mag für die Städte der Zuflucht gelten, die sich auch explizit für die Aufnahme von Menschen aus dem Ausland aussprechen (vgl. Heuser, Verfassungsblog). Insoweit stehen sie exemplarisch für die Verwirklichung legaler Migrationswege auf kleinster Ebene.

Vielmehr wird der Anspruch der absoluten Geltung der Rechte für jede Person erhoben, die sich im jeweiligen städtischen Territorium aufhält. Insoweit ist der Ansatz der Solidarity City egalitärer als der von Cassee, der stets auf eine Abwägung der widerstreitenden Interessen pocht. Diese Egalität mag auch darin verwurzelt sein, dass die Anzahl an Personen, die derzeit von einer Solidarity City profitieren, noch gering ist, sodass sich keine allzu gravierenden Auswirkungen auf die effektive Rechtsgewähr ergeben. Soweit die Solidarity City aber den Anspruch erhebt, das Netzwerk größtmöglich zu erweitern, kann damit auch gleichzeitig die Aufnahme von Personen steigen. Dies kann wiederum Druck auf die Systeme effektiver Rechtsgewähr ausüben. So kann eine hohe Anzahl an ankommenden Migrantinnen in einer Stadt beispielsweise das Angebot an zur Verfügung stehendem Wohnraum weit übersteigen. Für derartige Fälle müssen Abwägungen auf Basis der widerstreitenden Interessen getroffen werden, die mit Rechtseinschränkungen einhergehen können, wobei der jeweilige öffentliche Träger natürlich eine Rechtfertigung im Rahmen der Verhältnismäßigkeit auf Basis einer sicheren Beweisgrundlage schuldet.

Bestehen aber keine entsprechenden Systematiken, um diese Abwägungen im konkreten Einzelfall treffen zu können, so entfernt sich der Ansatz der Solidarity City eher vom realistischen Ansatz Cassees.

Kulturelle Merkmale

Im Weiteren ist nun auf die kulturellen Merkmale der Solidarity City einzugehen. Dabei ermöglicht das Konzept der Solidarity City die Aushandlungen von neuen Formen des gesellschaftlichen Zusammenlebens. Insoweit besteht eine weitgehende Deckungsgleichheit mit den Folgen der Anerkennung eines Rechtes auf globale Bewegungsfreiheit durch Andreas Cassee. Auch Cassee ermöglicht eine breitere Debattenkultur, indem weitere Aspekte in die allgemeine politische Debatte getragen werden.

So können schließlich neue Rechte auf Basis der, die individuelle Autonomie begründenden, Bewegungsfreiheit ausgehandelt werden. Gerade dies geschieht im Rahmen der Solidarity City. Insoweit ist das Netzwerk der Solidarity City zumindest an dieser Stelle gerade die konsequente Fortsetzung der von Andreas Cassee begründeten bloßen Bewegungsfreiheit.

Zwischenergebnis

Wir erkennen, dass die Solidarity City überwiegend eine reale Umsetzung der Anerkennung eines Rechtes auf globale Bewegungsfreiheit auf lokaler Ebene ist. In einigen Teilen geht sie sogar in konsequenter Fortsetzung der von Cassee begründeten Freiheit über eben jene hinaus. Ein großes Manko ist jedoch die bisherig wenig betonte Notwendigkeit der Abwägung der widerstreitenden Interessen im Rahmen der Anerkennung der Freiheiten. Der insoweit absolutistischere Ansatz kann dauerhaft an der Realität scheitern. Gerade dies vermeidet Cassees Konzept.

Zudem finden auch die Forderungen der Solidarity City ihre Grenzen, denn auch dieses Engagement erreicht nicht alle Migrantinnen. Für eine verbrieft globale Bewegungsfreiheit bräuchte es mehr Vernetzungen von Initiativen, Gewerkschaften, Politik, Verwaltungen, usw. in einem gesamtgesellschaftlichen Sinne, welche soziale Gerechtigkeit für alle anstreben (vgl. Kron/Lebuhn 2018) und dies auf die überregionale Ebenen tragen und dort einfordern. Dies wäre auch eine konsequente Erweiterung der Forderungen von EURO CITIES und deren Solidarity Cities.

Solidarity City – ein legales Mittel?

Soweit wir nun die weitgehende Übereinstimmung der Solidarity City mit der globalen Bewegungsfreiheit nach Andreas Cassee dargelegt haben, bleibt noch zu ergründen, ob sich das Netzwerk der Solidarity City auch im in Deutschland maßgeblich

chen rechtlichen Rahmen hält. Ansatz ist dabei stets eine notwendige Kooperation zwischen den Initiativen und den Städten. Die bürgerlichen Initiativen alleine hätte offensichtlich in keinem Fall die notwendigen rechtlichen Befugnisse um ihre Ziele zu verwirklichen. Der folgende Abschnitt richtet sich damit an den rechtlichen Rahmenbedingungen der Stadtverwaltungen aus.

Relevant sind insoweit zunächst zwei Aspekte, die getrennt voneinander zu diskutieren sind. Zum einen geht es dabei um die kommunale Selbstverwaltung nach Art. 28 II des Grundgesetzes (GG), zum anderen um die Spielräume die Kommunen bei der Umsetzung des Aufenthaltsrechtes im Rahmen des Art. 84 GG. Für die Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen ergeben sich in dieser Hinsicht weiterreichende Sonderfälle.

Die kommunale Selbstverwaltung nach Art. 28 II GG

Die kommunale Selbstverwaltung i.S.d. Art. 28 II GG gibt dabei den grundsätzlichen Rahmen vor, in dem sich eine Kommune in eigener Verantwortung um die in diesen Rahmen fallenden Angelegenheiten kümmern kann (vgl. Heuser 2019). Vom Rahmen umfasst sind hiernach alle „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ (Art. 28 II 1 GG). Eigenverantwortlichkeit bedeutet dabei, dass die Aufgabenwahl und -erfüllung frei ist von „Weisungen und Vormundschaft des Staates“ (vgl. Dreier 2017, Art. 28, Rn. 114).

Schranken ergeben sich jedoch aus den „Gesetzen“ i.S.d. Art. 28 II 1 GG und somit aus dem Vorbehalt des Gesetzes¹⁸ i.S.d. Art. 20 III Fall 2 GG sowie allgemeinen Prinzipien wie der Bundesstreue (vgl. Art. 20 III GG i.V.m. der Gesamtschau der Verfassung).

¹⁸ Dem allgemeinen Grundsatz, nach welchem die Rechtsprechung und die vollziehende Gewalt nicht gegen die Regelungen des formellen oder materiellen Rechts verstoßen dürfen.

Die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft

Insoweit gilt es zunächst zu klären, inwieweit die Maßnahmen der Solidarity City von den „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ (Art. 28 II 1 GG) umfasst sind. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes (BVerfG) umfassen die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft dabei „diejenigen Bedürfnisse, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben, die also den Gemeindebürgern gerade als solchen gemeinsam sind, indem sie das Zusammenleben und -wohnen der Menschen in der (politischen) Gemeinde betreffen“ (vgl. BVerfG 1989). Abzugrenzen gilt es die örtlichen Angelegenheiten somit von überörtlichen (vgl. Hellermann 2019, Art. 28, Rn. 41). Dabei stehen die Aufgaben nicht allgemein fest, sondern unterliegen auch dem gesellschaftlichen Wandel und sind somit im Einzelfall zu konkretisieren (vgl. ebd.: Rn. 41). Ein Bezug zu einem überörtlichen politischen Thema ist dabei für die Klassifizierung als eine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft irrelevant, wenn die Regelung objektiv auf den eigenen Wirkkreis der Gemeinde bezogen ist (vgl. BayVerfGH 2012).

Etwas anderes gilt dann, wenn die zu regelnde Thematik im Kern und nicht nur beiläufig einen schlechthin überregionalen Bezug hat. (vgl. Hellermann 2019, Rn. 41.7). In dieser Hinsicht ergibt sich ein klares Wechselverhältnis. Je größer der örtliche Bezug, desto größer der Handlungsspielraum der Kommune (vgl. Heuser 2019). Dies ist jedoch stets eine Frage des Einzelfalles und lässt sich schwerlich pauschalisieren (vgl. ebd.).

Fraglich ist, wie dies mit Blick auf die Konzeption der Solidarity City zu bestimmen ist, die darauf angelegt ist Menschen, aus dem Ausland aufzunehmen und ihnen in einem von Gleichberechtigung geprägten Rahmen weitgehende Bürgerrechte einzuräumen. Bezüglich auch internationaler Städtepartnerschaften hat das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) bereits entschieden, dass die alleinige Tatsache der Grenzüberschreitung nichts

am Kernkonzept der Städtepartnerschaft ändert, die auf Bürgeraustausch gerichtet ist (vgl. BVerwG 1991). Die Solidarity City bildet zwar auch ein Austauschforum, in dem Aushandlungsprozesse über grundlegende, gesellschaftliche, örtliche Verhältnisse von neuem beginnen. Doch gehen sie mit der Rechtsgewähr auch weit darüber hinaus. Diese ist jedoch wiederum gerade auf Rechte in der örtlichen Gemeinschaft beschränkt. Es geht gerade nicht um Rechte auf Bundes- oder Landesebene. Überdies kann man auch argumentieren, dass es bei der Frage der Rechtsgewähr um eine Frage der Menschenrechte geht, deren Garantie eine gesamtstaatliche Aufgabe ist (vgl. Heuser 2019).

Relevant ist überdies auch, wer für Migrantinnen im Rahmen der Wohnunterbringung zuständig wäre und wer die allgemeinen Kosten im Rahmen der Aufnahme von Migrantinnen nach nationalen Gesetzen tragen würde. Auch dies sind grundsätzlich die Kommunen (vgl. ebd.). Soweit sich Deutschland also zur Aufnahme von Migrantinnen entschieden hat und eine Kommune im Rahmen einer freiwilligen Erklärung und der allgemeinen Verteilungsmechanismen die Aufnahme dieser Migrantinnen erklärt, ist grundsätzlich auch ein hinreichender örtlicher Bezug gegeben.

Im Rahmen der Gesetze

Jedoch sind die Kommunen an die geltenden Gesetze gebunden. Daraus ergibt sich, dass die Kommunen nicht ohne Weiteres Migrantinnen aufnehmen können, die über keinen Aufenthaltstitel in Deutschland verfügen oder auf Basis eines laufenden Verfahrens in einem anderen Bundesland oder einer anderen Kommune leben müssen (Residenzpflicht und Wohnauflage).

Weitergehend können jedoch die Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg aktiv werden, die aufgrund ihrer parallelen Klassifizierung als Land nach § 23 I AufenthG Aufenthaltstitel für pauschalisierte Gruppen von Migrantinnen erteilen können

(vgl. Heuser 2019). Jedoch erfordert dies nach § 23 I 3 AufenthG stets die Zustimmung des derzeit von Horst Seehofer geführten Bundesministeriums des Inneren (BMI). Zwar führt Heuser zu Recht an, dass dieses Einvernehmen nur der Sicherstellung der Bundeseinheitlichkeit dient (vgl. Heuser 2019), sodass es auf einzelne Landesinteressen ankommen kann, wenn diese auf Basis der Folgen inländischer Freizügigkeit gefährdet sein könnten (vgl. Bundestag 2003, § 77) oder die Gefahr im wesentlich verschiedener Aufnahmepaxen bestehen könnte (vgl. Göbel-Zimmermann 2016, § 23, Rn. 17). Jedoch führt das BMI sein Einvernehmen historisch betrachtet nur dann herbei, wenn zugleich alle Landesinnenministerinnen auf der Landesinnenministerinnenkonferenz zustimmen (vgl. ebd., § 23, Rn. 5). Entscheidend ist somit die Frage, ob die oberste Landesbehörde in einem Fall, in dem das BMI das Einvernehmen verweigert, einen Anspruch auf die Herstellung des Einvernehmens hat. Ein absolutes Letztentscheidungsrecht des BMI (vgl. Maaßen/Koch 2017 § 4 Aufenthalt, Rn. 534) ergibt sich dabei weder aus dem Wortlaut noch dem Sinn und Zweck der Norm (vgl. für Letzteres Heuser 2019). Jedoch handelt es sich bei der Erteilung des Einvernehmens um eine Frage der internen Willensbildung. Insoweit wird man eine grundsätzliche Prärogative des BMI beachten müssen, auch wenn sich diese am objektiven Kriterium der Bundeseinheitlichkeit ausrichten muss. Ein Anspruch wird unter diesen Umständen wohl nur bei einer willkürlichen Entscheidung des BMI, die durch bundes- oder parteipolitische Motivlagen gelenkt ist, zu bejahen sein (vgl. Heuser 2019).

Im Rahmen der geltenden Gesetze können Kommunen überdies und dem Grunde nach auch nicht die Abschiebung einer ausreisepflichtigen Migrantin verhindern. Einen größeren Spielraum haben in dieser Hinsicht nur die Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg, die als Land nach § 60a AufenthG bis zu drei Monate lang Abschiebungen aussetzen können (vgl. Heuser 2017).

Außerdem gilt es, den allgemeinen Grundsatz der Bundestreue zu beachten (vgl. Heuser 2017). Hiernach schulden die einzelnen föderalen Ebenen im Bundesgebiet einander Rücksichtnahme, Treue und hinreichenden Informationsaustausch mit Blick auf die Wahrnehmung der jeweiligen Zuständigkeiten (vgl. Grzeszick 2018, Art. 20, Rn. 126). Dies gilt zwar in Wechselwirkung zwischen den einzelnen föderalen Ebenen, sodass der Bund die primäre Zuständigkeit der Länder durch seine Zuständigkeiten ebenso wenig konterkarieren darf wie die Länder im Verhältnis zum Bund (vgl. ebd., Art. 20, Rn. 119). Doch sind die Kommunen in Deutschland eben keine wirkliche dritte föderale Ebene (vgl. Hellermann 2019, Rn. 21). Anders als die Länder könnten sie im Rahmen einer Verfassungsänderung auch gänzlich abgeschafft werden (vgl. Art. 79 III GG). Die Kommunen verfügen insoweit über keine Institutionsgarantie. Hiernach kann auch die Bundestreue zu Gunsten der Kommunen nicht ebenso stark wirken wie zu Gunsten der Länder oder des Bundes. Insoweit kann eine Kommune die grundsätzliche bundesgesetzliche Ausrichtung oder landesrechtliche Ausgestaltung in Einzelfällen des Aufenthaltsrechtes umgekehrt erst recht nicht fundamental unterlaufen. Etwas anderes mag im Falle der Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen gelten. Diese verbinden die Landes- und Kommunalebene, sodass die Bundestreue i.S. einer eigentlichen Landestreue auch den Bund verpflichten kann, die Regelungen, die in landesrechtliche Zuständigkeiten fallen, nicht durch eigene Regelungen zu behindern.

Die Umsetzung des Aufenthaltsrechts durch die Kommunen

Das Aufenthaltsrecht ist nach 74 I Nr. 4 GG¹⁹ bezüglich seiner inhaltlichen, materiell-rechtlichen Ausgestaltung in der ausschließlichen Kompetenz des Bundes. Jedoch sind die Länder

¹⁹ I.V.m. Art. 30, 70, 71 GG.

nach Art. 83, 84 I 1 GG dazu ermächtigt, die Einrichtung der ausführenden Behörden und das Verwaltungsverfahren auszugestalten. Die Zuständigkeit zur Ausführung der Gesetze im Konkreten haben die Länder aber wiederum im Rahmen des § 71 I 2 des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) auf die kommunalen Ausländerbehörden übertragen. Insoweit bestehen also nur sehr begrenzte Handlungsmöglichkeiten für die Kommunen. Jedoch ergibt sich etwas anderes für die Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen, die insoweit die kommunale und die Landesebene in sich vereinen. Demnach können diese das Verwaltungsverfahren unmittelbar gestalten und so auch grundsätzlich Verwaltungsvorschriften erlassen, die die Ermessensentscheidungen der Behörden indizieren²⁰ (vgl. Heuser 2017). Dies wurde durch den Bund aber bereits in zulässiger Weise an vielen Stellen eingeschränkt (vgl. hierzu § 105a AufenthG i.V.m. Art. 84 I 5 GG). Zudem gilt es zu beachten, dass auf diese Weise nicht faktisch Regelungen herbeigeführt werden, die Beschränkungen anderer Regelungsmöglichkeiten der Länder umgehen. So sind beispielsweise die Aussetzungen von Abschiebungen durch die Länder zeitlich begrenzt (vgl. § 60a I 1 AufenthG). Durch eine vorgegebene dauerhafte Auslegung, wie sie in Fußnote zwölf dargelegt wurde, würde diese zeitliche Begrenzung aber wirkungslos. Das dies vom Bundesgesetzgeber nicht gewollt wurde, kann auch darin gesehen werden, dass für ein Abschiebehindernis von mehr als sechs Monaten ausdrücklich auf § 23 I AufenthG verwiesen wird (vgl. § 60 a I 2 AufenthG).

²⁰ Beispielhaft wurde die Regelung des § 60 II AufenthG, wonach Abschiebungen in Länder, in denen ein ernsthafter Schaden (i.S.e. Berechtigung zu subsidiärem Schutz) droht, nicht vorzunehmen sind, auf Basis einer Verwaltungsvorschrift so ausgelegt, dass bei einer Abschiebung in ein bestimmtes Land die Voraussetzungen des § 60 II AufenthG in der Regel erfüllt seien (vgl. Heuser, Verfassungsblog).

Zwischenergebnis und Ausblick

Danach ergibt sich, dass die Kommunen ihre örtliche Aufnahme und Integrationspolitik nur begrenzt am Vorbild der Solidarity City ausrichten können. Soweit Migrantinnen im Rahmen der internen Verteilungsmechanismen in eine Kommune gelangt sind, kann die Kommune in freier Verfügung gesellschaftliche Aushandlungsprozesse beginnen, an deren Ende eine auf Egalität basierende Rechtsgewähr für alle Einwohnerinnen der Gemeinde steht. Dies wird jedoch dann nicht mehr möglich sein, wenn eine generell restriktivere aufenthaltsrechtliche Gesetzgebung des Bundes oder der Länder systematisch unterlaufen wird.

Insbesondere können Kommunen auch nicht schlicht jeder Migrantin zur Aufnahme in ihr Territorium verhelfen.²¹ Ausnahmen gelten insoweit für die Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg.

Ebenso können Kommunen auch nicht verhindern, dass Migrantinnen aus ihrem Territorium abgeschoben werden. Ausnahmen gelten auch hier nur für die Stadtstaaten und diese wiederum auch nur für einzelne Personengruppen von Migrantinnen.

Dieses eng begrenzte Feld der kommunalen Handlungsfähigkeit liegt allerdings in einem rechtlich nicht vollends ausdefinierten Raum (vgl. Heuser 2017). Insbesondere ist an einigen Stellen die wirkliche Justiziabilität von etwaigen Rechtsverstößen der Kommunen zweifelhaft. Kommunen haben auf diese Weise das große Potenzial, ihren lokal und gut vernetzten politischen Raum zu nutzen, um gesellschaftliche Eigendynamiken zu entwickeln. Versammelt sich eine ganze Stadtgemeinschaft hinter Gruppen von Migrantinnen, ist beispielsweise zweifelhaft, ob die für Abschiebungen zuständige Landespolizei ihre

²¹ Auch wenn dies insoweit nur die Städte der Zuflucht effektiv fordern.

volle Vollzugskraft entfaltet. Dies gilt gerade in Stadtstaaten. Schwerlich wäre dann ein Fall vorzustellen, in dem die Bundespolizei auf Basis der Missachtung von Bundesrecht das Mittel des Bundeszwanges nach Art. 37 GG nutzen würde, um eine Abschiebung durch die Bundespolizei zu ermöglichen.

Ebenso ist es kaum vorstellbar, dass der Bund unter Zuhilfenahme des Grundsatzes der Bundestreue gegen von Kommunen initiierte Formen der Solidarity City vorgehe, wenn dies einem systematischen Unterlaufen bundesrechtlicher Regelungen gleichkäme.

Jedoch gilt, auch hier große Vorsicht walten zu lassen, will man nicht den rechtsstaatlichen Entgleisungen der Neuzeit Folge leisten.²² Primär muss die Veränderung des geltenden Rechts über die Nutzung legaler Mittel im Zentrum der Aufmerksamkeit stehen. Die Missachtung geltenden Rechts kann nur in engen Ausnahmefällen als Druckmittel für politische Forderungen verwendet werden.

So zweifelhaft man die Regelungen des (inter)nationalen Migrationsrechtes in ihrer konkreten Umsetzung auch finden mag, gibt es offensichtlich noch keinen internationalen Konsens

²² Zu denken sei etwa an die Stadthalle Wetzlar (vgl. <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2018/bvg18-026.html>), die fehlende Umsetzung des Luftqualitätsplanes in München (vgl. VGH München (22. Senat), Beschl. v. 9.11.2018 – VGHMUENCHEN Aktenzeichen 22C181718 22 C 18.1718) oder die Anwendung einer für rechtswidrig erklärten Rechtsverordnung durch die Bundespolizei in Berlin (vgl. VG Berlin L 363.18 und <https://www.lto.de/recht/nachrichten/n/vg-berlin-1363-18-allgemeinverfuegung-bundespolizei-verbot-gefaehrliches-werkzeug-nahverkehr/>); auch wenn die vorherige Entscheidung zur Rechtswidrigkeit nur inter partes wirkt, vgl. <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/kontrollen-bundespolizei-gefaehrliche-werkzeuge-berlin/>) sowie die mehr als zweifelhafte Aberkennung von Grundrechten für einen Terroristen durch ein Verwaltungsgericht (vgl. VG Gießen Beschluss v. 07.06.2018, Az. 4 L 6810/17.GI.A und <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/vg-giessen-4l6810-17gia-abschiebung-tuerkei-terrorist-bverfg-kritik/>).

im Sinne der Rad'bruchschen Formel, nach welcher das Recht der Gerechtigkeit weichen muss, wenn die gesetzliche Regelung als schlechthin unerträglich und ungerecht angesehen werden kann oder die grundsätzliche Gleichheit der Menschen aus Sicht aller Interpretinnen bewusst verleugnet (vgl. Dreier 1986: 891).

Die Kommunen müssen also, soweit sie nicht selbst ein Stadtstaat sind, politischen Druck auf die jeweiligen Landesregierungen ausüben, um weitergehenden Einfluss auf das Aufenthaltsrecht zu ihren Gunsten zu nutzen (vgl. Heuser 2019). Zur Aufrechterhaltung der kommunalen Bevölkerungsstruktur ist auch insbesondere an eine effektive Nutzung des § 23 I AufenthG durch die Länder zu denken, die im Zweifel auch eine Klage gegen das BMI auf Herstellung des Einvernehmens einschließt.

Zusammenfassung

Die Solidarity City entpuppt sich in weiten Teilen als konsequente Umsetzung und Fortsetzung der von Cassee begründeten Idee des Rechtes auf globale Bewegungsfreiheit. Zur Wahrung einer auch zukünftigen realistischen Umsetzungsperspektive und einer damit einhergehenden stärkeren Aufnahme von Migrantinnen in Kommunen des Netzwerkes der Solidarity City ist es jedoch geboten, den Gedanken der Güterabwägung auch zur etwaigen Einschränkung von Rechten von Migrantinnen stärker zu berücksichtigen, will man nicht am Anspruch der Absolutheit scheitern.

Jedoch zeigt sich auch, dass die lokale Umsetzung des Rechtes auf eine globale Bewegungsfreiheit mit dem in Deutschland geltenden Gesetzesrahmen nur in einem geringen Maße verwirklicht werden kann. Hierbei handelt es sich allerdings in weiten Teilen um höchstpolitische Bereiche, die in einigen Teilen in der Realität eher weniger effektiv-justiziabel erscheinen. Diese Lücke müssen die Kommunen unter Wahrung rechtsstaatlicher

Grundsätze nutzen, um ihrerseits Druck auf die politischen Verhältnisse auszuüben. Erweitert sich das Netzwerk der Solidarity City auf diese Weise, ist auch unter Anpassung des gesetzlichen Rahmens eine Verwirklichung des Rechtes auf globale Bewegungsfreiheit über die Kommunen vorstellbar.

Literaturverzeichnis

- ARENDDT, HANNAH 1949. Es gibt nur ein einziges Menschenrecht. Die Wandlung. Herbstheft 1949, 4.Jg., 754-770.
- BAUDER, HARALD 2016. Sanctuary Cities. Policies and Practices in International Perspective. In: International Migration 55/2, 1-14.
- BayVerfGH 2012. NVwZ-RR 2012, 50 (51).
- BENDEL, PETRA ET AL. 2019. Der Weg über die Kommunen. URL:
https://www.boell.de/sites/default/files/der_weg_uber_die_kommunen_2._auflage.pdf?dimension1=division_euna .
Abgerufen am: 17.03.2019.
- BUNDESTAG 2003. BT-Drs. 15/420.
- BVerfG 1989. NVwZ 1989, 347 (347).
- BVerwG 1991. NVwZ 1991, 685 (685).
- CASSEE, ANDREAS 2016. Globale Bewegungsfreiheit. Ein philosophisches Plädoyer für offene Grenzen. Berlin: Suhrkamp.
- DREIER, RALF 1986. Der Begriff des Rechts. Neue Juristische Wochenschrift (NJW), 890-896.
- DREIER, HORST 2017. Grundgesetz Kommentar. GG, 3. Auflage.

- GÖBEL-ZIMMERMANN, RALPH 2016. Aufenthaltsgesetz – Freizügigkeitsgesetz/EU. ARB 1/80 und §§ 3-4 AsylG. In: Hiber, Bertold (Hrg.), 2. Auflage, München: C.H. Beck.
- GRZESZICK, BERND 2018. Grundgesetz-Kommentar. In: Maunz, Theodor et al. (Hrg.), München: C.H. Beck.
- HELLERMANN, JOHANNES 2019. BeckOK GG, Art. 28. In: Epping, Volker/Hilgruber, Christian (Hrg.), 40. Edition, München: C.H.Beck. Abgerufen am: 15.02.2019.
- HESS, SABINE/LEBUHN, HENRIK 2014. Politiken der Bürgerschaft. In: sub\urban 2014, Band 2, Heft 3, 11-34.
- HEUSER, HELENE 2017. Sanctuary Cities in der BRD. URL: <https://blog.fluchtforschung.net/sanctuary-cities-in-der-brd/> . Abgerufen am: 17.03.2019.
- HEUSER, HELENE 2019. Kommunale Spielräume zur Förderung legaler Zufluchtswege. URL: <https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/kurzdossiers/283140/kommunale-spielraeume-zur-foerderung-legaler-zufluchtswege?p=all>. Abgerufen am: 17.03.2019.
- KRON, STEFANIE/LEBUHN, HENRIK 2018. Solidarische Städte: Globale Soziale Rechte und das Recht auf Mobilität. URL: <https://www.rosalux.de/publikation/id/39274/solidarische-staedte-globale-soziale-rechte-und-das-recht-auf-mobilitaet/>, . Abgerufen am: 17.03.2019.
- LEBUHN, HENRIK 2016. >>Ich bin New York<< Bilanz des kommunalen Personalausweises in New York City. In: Luxemburg 3/2016, 114-119.
- MAASSEN, HANS-GEORG/KOCH, FELIX 2017. Zuwanderungsrecht. In: Kluth/Hund/Maaßen (Hrg.), 2. Auflage, München: C.H.Beck.
- MECHERIL, PAUL/POLAT, AYÇA 2019. ‚Richtige‘ (sozial-)pädagogische Forschung in ‚falschen‘ Verhältnissen? Von

Migrationsforschung als Integrationsforschung zu
Migrationsforschung als Kritik. In: Klomann, Verena et al.
(Hrg.). *Forschung im Kontext von Bildung und Migration*,
47-61.

MiGAZIN 2019a. Hilfswerke fordern sichere Häfen für Mittelmeerflüchtlinge. URL:
<http://www.migazin.de/2019/02/04/asyllpolitik-hilfswerke-fordern-sichere-haefen-fuer-mittelmeerfluechtlinge/> . Abgerufen am: 15.03.2019.

MiGAZIN 2019b. Zahl toter Flüchtlinge im Mittelmeer steigt. URL: <http://www.migazin.de/2019/02/13/seenotretter-zahl-toter-fluechtlinge-im-mittelmeer-steigt/> - Abgerufen am: 15.03.2019.

NAIL, THOMAS 2015. *The Figure of the Migrant*. Stanford: Stanford University Press.

NEUMANN, MARIO 2019. *Die Solidarität der Städte*. URL: <https://www.rosalux.de/publikation/id/39792/die-solidaritaet-der-staedte/> . Abgerufen am: 17.03.2019.

POTT, ANDREAS/RASS, CHRISTOPH & WOLFF, FRANK (Hrg.) 2018. *Was ist ein Migrationsregime? What is a migration regime?*. Wiesbaden: Springer VS.

RAWLS, JOHN 1975. *Eine Theorie der Gerechtigkeit*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

SCHWANDT, MICHAEL 2010. *Kritische Theorie. Eine Einführung*. Stuttgart: Schmetterling-Verlag.

SOLIDARITY CITY 2019. *Eine Stadt für Alle*. URL: <https://solidarity-city.eu/de/> . Abgerufen am: 17.03.2019.

WENKE, CHRISTOPH/KRON, STEPHANIE 2019. *Solidarische Städte in Europa. Urbane Politik zwischen Charity und Citizenship*. In: Wenke, Christoph/ Kron, Stephanie (Hrg.): *Solidarische Städte in Europa*, 5- 18. URL:

Realistische Utopie?! – Solidarity City als legale Umsetzung der globalen Bewegungsfreiheit?

https://www.rosalux.de/fileadmin/rls_uploads/pdfs/sonst_publicationen/Broschur_SolidarischeStaedte.pdf . Abgerufen am: 17.03.2019.

WRIGHT, ERIK OLIN. 2015. Durch Realutopien den Kapitalismus transformieren. In: Brie, Michael (Hrg.). *Mit Realutopien den Kapitalismus transformieren?*. Hamburg: VSA, 59 – 106.

Alles unter Kontrolle? – Versicherheitlichung und Migrationsmanagement in der Migrationspolitik der EU-Kommission

LEONIE DISSELKAMP UND MIA VÖKLER

Abstract

Dieser Beitrag bespricht die Ergebnisse einer Critical Frame Analysis programmatischer Mitteilungen der Europäischen Kommission der Jahre 2015 bis 2018 zum Thema Migrationspolitik. Gegenstand der Analyse waren Begründungsmuster, die der Legitimation von Maßnahmen der EU-Migrationspolitik dienen. Mittels des Konzepts der Versicherheitlichung wurde insbesondere untersucht, auf welche Weise Migration in den Dokumenten als Sicherheitsproblem dargestellt wird. Zudem wurde analysiert, in welchem Verhältnis der Sicherheitsdiskurs zu anderen Begründungsmustern migrationspolitischer Maßnahmen steht und welche Rolle Menschenrechte darin spielen. Ein zentrales Ergebnis der Untersuchung ist, dass die Kommission nur „irreguläre“ Migration versicherheitlicht, während „reguläre“ Migration normalisiert und sogar als wünschenswert charakterisiert wird. Mit der Versicherheitlichung irregulärer Migration werden Maßnahmen zur Migrationsverhinderung begründet, welche sich in der Praxis jedoch auch gegen einen Großteil derjenigen richten, die nach geltendem Recht Anspruch auf Schutz haben. Menschenrechte spielen in den Dokumenten nur eine marginale Rolle. Zur Einordnung dieser Ergebnisse wird der Ansatz des Migrationsmanagements herangezogen und als neue Form der Gouvernementalität diskutiert.

Einleitung

Auf die Zunahme von Migrations- und Fluchtbewegungen hat die Europäische Union in den letzten Jahren vorrangig mit sicherheitspolitischen Maßnahmen reagiert (vgl. Bendel 2015: 13). Diese beinhalten auch außenpolitische Maßnahmen der „Externalisierung“, die von dem Versuch bestimmt sind, in Zusammenarbeit mit Drittstaaten Migrationsbewegungen bereits in ihrer Entstehung zu verhindern (vgl. Zapata-Barrero 2013, Hess et al. 2017, Bunyan 2015). Das „zentrale menschen- und flüchtlingsrechtliche Problem“ (Bendel 2015: 13) dieser Politik liegt darin, dass damit immer mehr Menschen der Zugang zu Schutz effektiv verwehrt wird (vgl. auch Markard 2015: 60). Sie steht damit nicht nur im Widerspruch zu den Schutzverpflichtungen, welche die EU in internationalen Verträgen eingegangen ist, sondern auch zur Wahrung universeller Menschenrechte, die als eines der grundlegenden Ziele in der europäischen Grundrechtecharta und dem Vertrag von Lissabon festgeschrieben ist.²³

Dieser Widerspruch impliziert einen Rechtfertigungsbedarf aufseiten der EU für die Ausrichtung ihrer Flüchtlings- und Migrationspolitik²⁴, der den Hintergrund für unsere Fragestellung bietet: Wie begründet und legitimiert die EU ihre Maßnahmen im Bereich der Migrationspolitik? Und welche Rolle spielen die Menschenrechte der Migrantinnen in dieser Argumentation?

Zur Beantwortung dieser Fragestellung haben wir eine Framing-Analyse von Mitteilungen der Europäischen Kommission

²³ Charta der Grundrechte der europäischen Union 2000.

²⁴ Da die Flüchtlingspolitik in der EU Teil des größeren Politikfeldes der Migrationspolitik ist und beide innerhalb des Global Approach to Migration and Mobility (GAMM) gemeinsam betrachtet werden (Bendel 2015: 13), verwenden wir im Folgenden Migrationspolitik als Überbegriff, der Flüchtlingspolitik einschließt.

aus den Jahren 2015 bis 2018 durchgeführt, in denen die programmatischen Leitlinien der EU-Migrationspolitik dargestellt werden, beginnend bei der European Agenda on Migration aus dem Jahr 2015 (Europäische Kommission 2015).

Am Beginn unserer Untersuchung stand die Annahme, dass ein Diskurs, der Migration als Problem und als Bedrohung definiert, die Legitimationsgrundlage für eine restriktive Migrationspolitik bietet. Diese Dynamik wird bereits seit längerem unter dem Begriff der Versicherheitlichung von Migration diskutiert (vgl. Bigo 2002, Huysmans 2000, Huysmans 2006, Huysmans/Squire 2009, Buraczyński 2015, Szalai/Göbl 2015). Wir wollten daher überprüfen, inwiefern eine Versicherheitlichung von Migration auch in den untersuchten Dokumenten erkennbar ist. Daraus ergaben sich mehrere Unterfragen zu der Frage, wie die migrationspolitischen Maßnahmen durch die Kommission legitimiert werden: Wie wird Migration versichert? Welche Referenzobjekte werden dabei als bedroht und damit schutzbedürftig dargestellt? In welchem Verhältnis steht Versicherheitlichung zu möglichen anderen Begründungen für migrationspolitische Maßnahmen, insbesondere dem Menschenrechtsdiskurs? Und zuletzt: Welche impliziten Annahmen liegen der jeweiligen Argumentation zugrunde und welche alternativen Sichtweisen werden dadurch möglicherweise verdeckt?

Mithilfe der für die Frage nach Versicherheitlichung angepassten Methode der Critical Frame Analysis (Verloof und Lombardo 2007) haben wir sieben Policy-Frames in den Dokumenten identifiziert, von denen wir drei als versichertlichend einordnen. Mittels der Analyse dieser Frames zeigen wir auf, dass die Europäische Kommission Migration lediglich in ihrer irregulären Form versichert, während reguläre Migration als wünschenswert dargestellt wird. Zwei scheinbar gegensätzliche Frames, von denen einer Migration als bedrohlich und

der andere Migrantinnen als bedroht und schutzbedürftig darstellt, stellen sich dabei als komplementär zueinander heraus. Beide forcieren die Abgrenzung regulärer von irregulärer Migration, die bekämpft werden soll. Unter anderem zu diesem Zweck wird ein umfassendes Migrationsmanagement gefordert. Diese Forderung wird durch zwei weitere Frames verstärkt, in denen Migration nicht versicherheitlicht, sondern als potenziell nützlich dargestellt wird, sofern sie richtig gesteuert wird. Alle Frames gemeinsam tragen zu einer Depolitisierung des Themas Migration bei, indem vorgeschlagene Maßnahmen in technokratischer Logik als objektiv richtige Lösung für ein Problem dargestellt werden statt als Ausdruck politischer Interessen. Menschenrechte werden dabei als innerhalb des richtigen Managements selbstverständlich gegeben dargestellt. Sowohl die Versicherheitlichung von Migration als auch der Migrationsmanagementansatz basieren auf der Kategorisierung von Menschen anhand von Unterscheidungen wie regulär und irregulär, schutzbedürftig und bedrohlich oder wirtschaftlich nützlich und damit erwünscht oder unerwünscht. Damit einher geht der Wunsch nach einer entsprechenden Kontrolle und Steuerung dieser Gruppen. Aufgrund dieser Charakteristika diskutieren wir Versicherheitlichung und Migrationsmanagement im Sinne des Foucaultschen Konzepts der Gouvernamentalität als spezifische Formen, Migration zu regieren.

Zu Beginn des Beitrags werden wir das Konzept der Versicherheitlichung als theoretische Grundlage unserer Untersuchung einführen, um im zweiten Teil unsere methodische Vorgehensweise zu erläutern. Anschließend stellen wir die in den Dokumenten identifizierten Frames und die Ergebnisse ihrer Analyse vor. Dabei können wir dem von Huysmans (2002) beschriebenen normativen Dilemma, das dem Schreiben über Sicherheit inhärent ist, nicht entkommen. Denn in der Rekonstruktion der Frames und Argumentationsmuster reproduzieren wir notwendigerweise auch die diskursive Verbindung von Migration und Sicherheit. Dennoch möchten wir betonen, dass

die dabei von uns verwendete Sprache die Sichtweise der Kommission wiedergibt und nicht unsere eigene. Zuletzt diskutieren wir die Frames mit Bezug zu unseren Unterfragestellungen, dem Konzept der Versicherheitlichung von Migration und dem Ansatz des Migrationsmanagements.

Theoretischer Rahmen: Die Versicherheitlichung von Migration

Unsere Untersuchung nutzt als theoretischen Rahmen das Konzept der Versicherheitlichung und schließt an Beiträge an, die das Phänomen der Versicherheitlichung von Migration in der EU zum Gegenstand haben (vgl. Bigo 2002, Huysmans 2000, Huysmans 2006, Huysmans/Squire 2009, Buraczyński 2015, Szalai/Göbl 2015).

Das Konzept der Versicherheitlichung der Kopenhagener Schule

Das Konzept der Versicherheitlichung wurde innerhalb der Sicherheitsstudien von der Kopenhagener Schule etabliert. In deren Verständnis vollzieht sich Versicherheitlichung durch einen Sprechakt, durch den ein Referenzobjekt als existenziell bedroht dargestellt und damit ein Ausnahmezustand ausgerufen wird. In diesem Ausnahmezustand ist jedes Mittel zur Beseitigung der Bedrohung gerechtfertigt (Buzan/Wæver/De Wilde 1998). Demnach legitimiert die Benennung eines Phänomens als Sicherheitsbedrohung außergewöhnliche Maßnahmen zu dessen Bekämpfung. Die diskursive Darstellung eines Referenzobjekts als existenziell bedroht stellt im Ansatz der Kopenhagener Schule allerdings lediglich einen „securitizing move“ (Buzan et al. 1998: 25) dar, einen Versuch der Versicherheitlichung. Eine erfolgreiche Versicherheitlichung setzt voraus, dass die Zielgruppe des securitizing move die Bedrohung als real und die Missachtung normalerweise geltender Regeln und Verfahrensweisen als

angemessen akzeptiert. Somit können wir im Sinne der Kopenhagener Schule lediglich Aussagen über Versuche der Versicherunglichung treffen, da die Reaktionen unterschiedlicher Zielgruppen auf die Mitteilungen der Kommission nicht Teil unserer Untersuchung waren.

Der Ansatz der Kopenhagener Schule, Sicherheit als Sprechakt zu begreifen, welcher Themen in Fragen des Überlebens transformiert und sie damit des Bereichs regulärer politischer Abläufe enthebt, wurde jedoch in verschiedener Hinsicht als zu eng kritisiert und auf unterschiedliche Weise weiterentwickelt (u.a. Brand 2018, Buraczyński 2015).

Weiterentwicklung durch die Pariser Schule

Vertreterinnen der sogenannten Pariser Schule argumentieren, dass mit dem Fokus auf die diskursive Ebene der soziale Kontext eines Sprechakts und damit auch ein Feld von Praktiken ausgeblendet würden, die für die Versicherunglichung eines Themas konstitutiv seien. Bigo betont in diesem Zusammenhang die Rolle einer Reihe von Sicherheitsexpertinnen und Agenturen, die nach dem Ende des Kalten Krieges neue Anwendungsfelder gesucht haben und seitdem eine Reihe von Bedrohungen behaupten, die sie vermeintlich mithilfe eines professionellen Bedrohungsmanagements kontrollieren müssen. Da sie über ihre Position mit Autorität, institutionellem Wissen und Sicherheitstechnologien ausgestattet sind, gilt ihre Einschätzung von vermeintlichen Bedrohungen und den besten Umgangsstrategien damit als Wahrheit (Bigo 2002: 74 ff.).

In ähnlicher Weise argumentiert Huysmans (2006), der die Versicherunglichung von Migration im Zuge der europäischen Integration untersucht hat, dass ein Phänomen nicht allein durch die Darstellung als existenzielle Bedrohung für eine Gesellschaft zum Sicherheitsthema wird. Vielmehr betrachtet er auch die diskursive und institutionelle Verbindung von Migration mit eher traditionellen Sicherheitsdomänen als Prozess der

Versicherheitlichung, welchen er als „security framing“ (ebda.: 64) bezeichnet. Dieses Sicherheitsframing stellt für Huysmans keine natürliche Reaktion auf gegebene Umstände dar, sondern ein Ergebnis politischer Entscheidungen (ebda.: 7). Indem Asyl und Migration mit Themen der inneren Sicherheit wie Menschenhandel, Grenzschutz oder Terrorismus in einen Zusammenhang gestellt werden, entsteht ein Kontinuum der Sicherheit (ebda.: 71). Ganz im Sinne der Kopenhagener Schule erklärt Huysmans, dass der Einsatz von Sicherheitsprache in Bezug auf das Thema Migration nicht nur dessen Priorität erhöht, sondern auch das Verständnis der Natur des Problems und damit die Methoden verändert, die als legitim gelten, um ihm zu begegnen (ebda.: 26). Mit seinem Ansatz öffnet er jedoch auch den Blick für Formen der Versicherheitlichung, die kein klares Referenzobjekt haben, sondern die mittels einer diskursiven und praktischen Einbettung von Themen in „domains of insecurity“ (ebda.: 149 f.) stattfinden. So ermöglichen beispielsweise die Benutzung von Metaphern wie „Flut“ zur Beschreibung von Migrationsbewegungen eine Versicherheitlichung ohne nähere Spezifizierung der Art der Bedrohung oder des bedrohten Objekts (ebda.: 47).

Ebenso wie Bigo betrachtet Huysmans Sicherheitsframing auch nicht als rein diskursiven Prozess, der die Anwendung einer bestimmten Kategorie sicherheitsbezogener Maßnahmen nach sich zieht. Vielmehr ist andersherum die Anwendung bestimmter Technologien, wie beispielsweise von Überwachungssystemen, auf die Bereiche Migration und Asyl Ausdruck einer „security rationality“ (ebda.: 147 ff.), die zur Assoziation von Asyl und Migration mit Sicherheitsproblemen beiträgt. Diese Sicherheitslogik²⁵ ist historisch gewachsen und eingebettet in Institu-

²⁵ Auch wenn der Begriff „Sicherheitslogik“ keine wortwörtliche Übersetzung von „Security Rationality“ darstellt, drückt er unserer Ansicht nach den Gehalt des Konzepts am passendsten aus.

tionen und politische Routinen. Huysmans schlägt im Gegensatz zur strikten Unterscheidung der Kopenhagener Schule also ein Kontinuum zwischen normaler Politik und außergewöhnlichen Maßnahmen vor, indem er das alltägliche Moment von Sicherheitspraktiken und die Rolle technologischer und technokratischer Prozesse im Framing von Themen als Sicherheitsprobleme betont.

Eine wichtige Funktion der Versicherheitlichung von Migration sieht Bigo (2002) in der Legitimation einer bestimmten Form der Gouvernamentalität, die wesentlich auf der Konstruktion von Unsicherheit basiert. Unter Gouvernamentalität wird im Foucaultschen Sinne eine Art zu regieren verstanden, die über die Steuerung von Bevölkerungsdynamiken das Ziel einer stabilen und ausgewogenen Bevölkerungsentwicklung verfolgt (Huysmans 2006: 98). Einer der zentralen Mechanismen dieser Gouvernamentalität besteht in der Kategorisierung von Menschen mithilfe von Überwachungstechnologien auf Basis des vermeintlichen Risikos, das sie für eine optimale Entwicklung der Gesellschaft darstellen (Bigo 2002: 82). Damit einher geht die Selektion von Risikogruppen, die der Überwachung bedürfen: „[T]his political technology is based on proactive, anticipative, and morphing techniques and aims at mastering a chaotic future with minimalist management focusing only on risky groups (so-identified) or groups at risk.“ (ebda.). Indem Politikerinnen Bedrohungsszenarien einer chaotischen Welt erschaffen, legitimieren sie Bigo zufolge jedoch nicht nur politische Maßnahmen, sondern stellen auch ihre eigene Autorität und die Rolle des Staates als unverzichtbar für das richtige Management der Gefahr dar (ebda.).²⁶ Migration erscheint dabei als ideale Bedrohung, da sie sehr heterogene Phänomene vereint

²⁶ Sowohl Huysmans als auch Bigo betonen außerdem die wichtige Rolle der Versicherheitlichung von Migration und der damit einhergehenden Abgrenzung von Drittstaatenangehörigen in der Konstruktion von Vorstellungen einer politischen Gemeinschaft und europäischen Identität (Bigo 2002: 80, Huysmanns 2006: 47).

und mit einer Reihe von Problemen in Verbindung gebracht werden kann (ebda.).

Ausgehend von diesen theoretischen Grundlagen haben wir mittels einer Framinganalyse untersucht, wie die Europäische Union die von ihr vorgeschlagenen Maßnahmen im Bereich der Migrationspolitik legitimiert und welche Rolle Versicherheitlichung dabei spielt, sowohl im Verständnis der Kopenhagener als auch der Pariser Schule, insbesondere im Sinne Huysmans'. Die Methodik und den Ablauf unserer Untersuchung werden wir im Folgenden beschreiben.

Untersuchungsmethodik

Materialkorpus

Grundlage unserer Analyse waren vier Mitteilungen der Europäischen Kommission zum Thema Migration.²⁷ Die Kommission nimmt als „Hüterin der Verträge“ die Aufgaben einer Exekutive der Europäischen Union wahr und besitzt das alleinige Initiativrecht für Gesetzesvorschläge. In ihrer Arbeit wird sie von den allgemeinen politischen Zielvorstellungen und Prioritäten geleitet, auf die sich der Europäische Rat geeinigt hat. In Artikel 17 des EU-Vertrags²⁸ ist festgelegt, dass sie die allgemeinen Interessen der EU vertreten soll. In ihren Mitteilungen legt die Kommission auf Basis von Entscheidungen des Europäischen Rates die programmatischen Leitlinien für verschiedene Politikfelder dar, unter anderem für die Migrationspolitik (Bendel 2015: 10).

²⁷ EUROPÄISCHE KOMMISSION 2015. A European Agenda on Migration., EUROPÄISCHE KOMMISSION 2016. On establishing a new Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration., EUROPÄISCHE KOMMISSION 2017. Commission contribution to the EU Leaders' thematic debate on a way forward on the external and the internal dimension of migration policy., EUROPÄISCHE KOMMISSION 2018. Managing migration in all its aspects: progress under the European Agenda on Migration.

²⁸ Vertrag über die Europäische Union (Konsolidierte Fassung 2012).

Die Mitteilungen bieten daher einen Überblick darüber, welche politischen Strategien auf europäischer Ebene für den Umgang mit Migration existieren. Zwar werden im Europäischen Parlament und dem Rat der europäischen Union auch sehr gegensätzliche Meinungen und Interessen vertreten, jedoch enthalten die Mitteilungen Politikempfehlungen mit leitendem Charakter und können als Referenzpunkte die Richtung der europäischen Migrationspolitik maßgeblich und langfristig beeinflussen (Kaunert 2009: 158). Kaunert beschreibt zudem, wie die Kommission das Instrument der Mitteilungen durchaus strategisch nutzt, um die politische Agenda der europäischen Integration im Bereich der Migrationspolitik voranzubringen (Kaunert 2009: 158).

Die von uns analysierten Dokumente stammen aus dem Zeitraum 2015-2018, beginnend mit der „European Agenda on Migration“ aus dem Jahr 2015, mit der ein neuer umfassender Rahmen für die EU-Migrationspolitik vorgestellt wurde (Bendel 2010: 10). Neben der Agenda haben wir je eine Mitteilung aus den Jahren 2016, 2017 und 2018 analysiert. Auswahlkriterium war hierbei vor allem der Allgemeingrad der Mitteilungen. Nicht die Ausgestaltung einzelner Maßnahmen sollte im Vordergrund stehen, sondern stattdessen die grundsätzliche Ausrichtung der künftigen Migrationspolitik umfassend behandelt werden.

Frames und Framing

Um die Frage zu beantworten, wie die Kommission die von ihr vorgeschlagenen migrationspolitischen Maßnahmen legitimiert, haben wir diese Dokumente einer Framing-Analyse unterzogen. Bei Frames handelt es sich um Interpretationsschemata, die beeinflussen, wie Menschen die Welt wahrnehmen (Goffman 1974: 21). Framing bezeichnet indes den Prozess, in dem bestimmte Aspekte der Realität hervorgehoben und andere ausgeblendet werden. Die Auslassungen eines Frames sind demnach ebenso wichtig wie das, was er betont (Entman 1993: 54).

Politische Kontroversen bestehen oftmals aus einem Aufeinandertreffen unterschiedlicher Frames und damit aus unterschiedlichen Annahmen über die Natur eines Problems, die wiederum bestimmte Lösungswege implizieren (Münch 2016: 80f.). In der Policy-Forschung wird also typischerweise die diagnostische Dimension eines Frames, in dem ein Problem, eine Ursache und gegebenenfalls Verantwortliche identifiziert werden, von einer prognostischen Dimension unterschieden, in der eine moralische Bewertung vorgenommen und/oder eine plausible Lösung vorgeschlagen wird (Münch 2016: 81). Das Konzept des Strategischen Framings, das in der sozialen Bewegungsforschung entwickelt wurde, geht gar davon aus, dass politische Akteurinnen Framing bewusst nutzen, um die Deutungshoheit über die Definition eines Problems und seine Lösung zu erlangen und ihre Legitimität zu erhöhen (Noakes und Johnston 2005: 16ff.).

Eine Framing-Analyse erlaubt uns daher aufzudecken, welche Problemdefinitionen die Kommission, möglicherweise auch strategisch, nutzt, um ihre Maßnahmenvorschläge im Bereich der Migrationspolitik zu begründen und welche Aspekte der Phänomene Flucht und Migration dabei unbeachtet bleiben.

Die Methode der Critical Frame Analysis

Die von uns verwendete Methode der Critical Frame Analysis wurde von Verloo und Lombardo (2007) für die Untersuchung verschiedener Policy-Frames im Bereich der Geschlechtergleichstellung und damit explizit für die Analyse von Policy-Dokumenten entwickelt. Sie definieren einen Policy-Frame als ein Organisationsprinzip, welches vereinzelte Informationen in ein strukturiertes und bedeutungsvolles Problem verwandelt und implizit oder explizit eine Lösung enthält (Verloo/Lombardo 2007: 33). Das Ziel der Analyse besteht darin, aufzudecken, wie das Organisationsprinzip eines Frames ein bestimmtes Problemverständnis determiniert und so bestimmte Standpunkte aus dem Policy-Diskurs ausschließt, sowie in der Feststellung

möglicher Inkonsistenzen zwischen der Diagnose und der Prognose innerhalb von Frames (ebda.: 35).

Anders als die Vertreterinnen Sozialer Bewegungsforschung gehen Verloo und Lombardo allerdings nicht davon aus, dass Policy-Frames vornehmlich vor dem Hintergrund strategischer Interessen entstehen. Zwar nehmen sie an, dass ein Frame teilweise einem diskursiven Bewusstsein (*discursive consciousness*) entstammt, nämlich insoweit Akteurinnen begründen können, warum sie ein Problem auf eine spezifische Art und Weise rahmen. Andererseits sehen sie seinen Ursprung zum Teil auch im praktischen Bewusstsein (*practical consciousness*) und in Routinen und Regeln, die in bestimmten Kontexten allgemein und ohne bewusste Reflexion über mögliche Alternativen angewendet werden. Diese Annahme weist große Übereinstimmung mit dem Verständnis Huysmans' und Bigos auf, die Versicherunglichung zwar als Ergebnis politischer Entscheidungen verstehen, aber dennoch auf die Bedeutung historisch gewachsener Praktiken und Routinen im Bereich der Sicherheitspolitik verweisen. Diesen beiden Ansätzen folgend verstehen auch wir Framing im Zusammenhang unserer Untersuchung als lediglich teilweise bewusst eingesetztes strategisches Instrument.

Die Methode der Critical Frame Analysis haben wir entsprechend unseres Fokus auf Versicherunglichung in den Dokumenten der Kommission angepasst. Anhand von Problembeschreibungen und Lösungsvorschlägen haben wir zunächst vier Policy-Frames in den Dokumenten identifiziert. In diesen Frames werden unterschiedliche Aspekte im Zusammenhang mit Migration problematisiert, allerdings ohne dass eine Versicherunglichung stattfindet. Dies sind die Frames „Harmonisierung und Kooperation“, „Solidarität und Verantwortung“, „Wirtschaft und Arbeitsmarkt“ und „Potenzial von Migration“.

Tab. I: Frames ohne Versicherunglichung

Frame	Wirtschaft und Arbeitsmarkt	Potenzial von Migration	Harmonisie- rung und Kooperation	Solidarität und Verantwortung
Diagnose				
Problem	Das Wachstum der Europäischen Wirtschaft und die Zukunftsfähigkeit des sozialen Sicherungssystems sind gefährdet.	Lückenhafte Policies führen dazu, dass die Potenziale von Migration ungenutzt bleiben.	Die Migrationspolitik der EU ist fragmentiert, uneinheitlich und für aktuelle Herausforderungen unzureichend.	Die Übernahme von Verantwortung im Bereich Migration und Asyl ist innerhalb der EU unfair verteilt, z.B. in der Bereitstellung von Aufnahmekapazitäten.

Ursache/ Verant- wortliche	Fachkräfteman- gel, demographi- scher Wandel	Migration wird aufgrund falscher Stereotype nur einseitig betrach- tet.	Strukturelle Limi- tationen der vor- handenen Instru- mente Nichteinhaltung von Regeln Fehlende einheit- liche Praxis und Zusammenarbeit	Mangelnde Soli- darität und man- gelndes Ver- trauen zwischen Mitgliedsstaaten Mangelnde Kom- promissfähigkeit
Prognose				
Ziel	Effektive Wirt- schaftsmigration entsprechend der Bedürfnisse des europäischen Marktes	Das Potenzial von Migration soll für Mi- grant*innen selbst, Herkunfts- und Zielstaaten genutzt werden.	Nachhaltiges, stabiles und zu- kunftsfähiges ge- meinsames Sys- tem im Umgang mit Migration und Asyl	Nachhaltiges, stabiles und zu- kunftsfähiges ge- meinsames Sys- tem im Umgang mit Migration und Asyl Faire Verteilung von Asylbewer- ber*innen auf

				Mitgliedsstaaten (MS)
				Balance zwischen Solidarität und Verantwortung
Maßnahmen	Legale Zugangswege Gemeinsames europäisches System im Umgang mit Arbeitsmigration	Legale Zugangswege Verstärkte Kooperation aller beteiligter Akteur*innen inklusive Drittstaaten	Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems Bessere Koordination Stärkung von EU-Agenturen	Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems, insb. des Dublinsystems

Zudem haben wir nach versicherheitlichenden Frames gesucht, mithilfe von Kriterien, die wir im Folgenden erläutern werden. „Securitizing moves“ im Sinne der Kopenhagener Schule lassen sich insofern als Sicherheitsframing verstehen, als der vermeintliche sicherheitsrelevante und existenziell bedrohliche Aspekt eines Problems herausgegriffen wird und die jeweils geforderten außergewöhnlichen Maßnahmen Vorschläge zur Problemlösung darstellen. Bei der Suche nach derartigen Frames wurden wir zunächst von Grauvogel und Diez (2014) inspiriert, die verschiedene Arten der Versicherheitlichung des Klimawandels differenzieren, indem sie konkurrierende diskursive Konstruktionen des Klimawandel-Sicherheits-Nexus als Frames identifizieren. Diese unterscheiden sie anhand des jeweils angenommenen Referenzobjekts sowie der Art und Weise, wie die Verbindung von Klimawandel und Sicherheit konstruiert wird, inwiefern also der Klimawandel als existenzielle Bedrohung für das jeweilige Referenzobjekt dargestellt wird. Im Gegensatz zur Kopenhagener Schule erfassen Grauvogel und Diez in ihrer Analyse damit nicht primär ob, sondern auf welche Weise ein Referenzobjekt als existenziell bedroht dargestellt wird. In Anlehnung an diese Herangehensweise haben wir zwei versicherheitlichende Frames anhand unterschiedlicher Referenzobjekte in den Dokumenten identifiziert: Den „Erhalt von Schengen“-Frame und den „Sicherheit von Migrantinnen“-Frame.

Tab. II: Frames mit Referenzobjekt der Versicherheitlichung

Frame	Erhalt von Schengen	Sicherheit von Migrant*innen
Diagnose		
Referenzobjekt	Schengen-System	Migrant*innen/Schutzbedürftige
Quelle der Bedrohung /Ursachen	Unilateral wieder eingeführte Grenzkontrollen durch die Mitgliedsstaaten Sekundärbewegungen/ Missbrauch des Asylsystems von Migrant*innen	Ausbeutung, menschenunwürdige Lebensbedingungen Irreguläre Migration: - Schleusernetzwerke und Menschenhändler*innen - Migrant*innen, die unbegründete Asylanträge stellen - Migrant*innen, die fehlinformiert sind über Gefahren der Route und geringe Bleibeperspektiven in der EU

Prognose

Ziel	Rückkehr zu einem funktionierenden Schengen-System (inkl. Abbau interner Grenzkontrollen)	Leben retten Schutzbedürftigen Schutz gewähren Verhinderung irregulärer Migration Regulierung von Migration auf all ihren Etappen
Maßnahmen	Respekt gemeinsamer Regeln Verlässlicher Schutz der Außengrenzen (Ausbau des European Border and Coast Guard) Effektives Migrations- und Grenzmanagement	Effektives Migrationsmanagement: Bekämpfung von kriminellen Schleusernetzwerken/ Menschenhändler*innen Verstärkung der MS bei Grenzschutz + Grenzmanagement

Verstärkter Informationsaus-
tausch/Einsatz von Überwa-
chungstechnologien

Kooperation mit Drittstaaten.
insb. in Bezug auf Grenz- und
Migrationsmanagement

Langfristiges und robustes Asyl-
und Migrationssystem, insb. ef-
fektive Rückkehr und Reintegra-
tionsmaßnahmen, sowie legale
Zugangswege

Entsprechend der oben diskutierten Kritik der Pariser Schule und insbesondere Jef Huysmans' (2006) an der Beschränkung des Ansatzes der Kopenhagener Schule auf die diskursive Ebene, haben wir darüber hinaus versucht, Versicherheitlichung als diskursive und praktische Anwendung einer spezifischen Sicherheitslogik zu erfassen. Hierfür haben wir in einem weiteren Frame Textstellen zusammengefasst, in denen Migration als Problem beschrieben und in den Kontext von Sicherheit gestellt wurde, ohne dass ein Referenzobjekt explizit erkennbar war. Dabei haben wir einerseits nach Schlüsselwörtern wie „pressure“ oder „crisis“ gesucht, sowie andererseits nach sicherheitspolitischen Maßnahmen und Instrumenten, welche im Zusammenhang mit Migration genannt wurden.

Tab. III: Sicherheitslogik

Frame	Sicherheitslogik
<hr/> Diagnose	
Problem	Irreguläre Migration: <ul style="list-style-type: none">- Hohe Ankunftszahlen strapazieren Asylsystem sowie Empfangs- und Aufnahmeeinrichtungen- Asylmissbrauch, Sekundärbewegungen, „Visa overstayer“ untergraben das Vertrauen in das Funktionieren des europ. Asylsystems und Schengen
Ursache/ Verantwortliche	Schleusernetzwerke und Menschenhändler*innen Geopolitische und ökonomische Faktoren (z.B. Bürgerkriege, Armut, Perspektivlosigkeit)

Mangelhaftes Grenz- und Migrationsmanagement der EU

Nicht-Funktionieren des Dublin-Systems

Migrant*innen, die sich nicht an die Regeln halten/fehlinformiert sind über Gefahren und geringe Bleibeperspektiven in der EU

Prognose

Ziel

Verhinderung irregulärer Migration

Regulierung von Migration auf all ihren Etappen

EU-Bürger*innen soll gezeigt werden, dass Migration managebar ist

Maßnahmen

Effektives Migrationsmanagement:

Verstärkung der Mitgliedsstaaten bei Grenzschutz + Grenzmanagement

Bekämpfung von kriminellen Schleusernetzwerken/
Menschenhändler*innen

Verstärkter Informationsaustausch/Einsatz von Überwachungstechnologien

Kooperation mit Drittstaaten,
insb. in Bezug auf Grenz- und Migrationsmanagement

Langfristiges und robustes Asyl- und Migrationssystem,
insb. effektive Rückkehr und Reintegrationsmaßnahmen, sowie legale Zugangswege

Die Dokumente wurden von den beiden Autorinnen dieses Beitrags mehrfach unabhängig voneinander mithilfe der Software MAXQDA codiert und die Framedefinitionen dabei zunehmend verfeinert. Im nächsten Schritt haben wir jeweils alle unter einem der insgesamt sieben identifizierten Frames codierten Textstellen zusammengefasst und diese anhand einer Auswahl der von Verloof und Lombardo entwickelten „sensibilisierenden Fragen“ (2007: 35) analysiert. Die von uns für die versicherheitlichenden Frames angepassten Fragen umfassten einerseits die „klassischen“ Elemente eines Frames, also Problemdefinition (bzw. Referenzobjekt der Bedrohung in den versicherheitlichen Frames mit Referenzobjekt), Ursachen und Verantwortliche in der Diagnosedimension, sowie Lösungsvorschläge oder Maßnahmen und Ziele in der Prognosedimension. Darüber hinaus haben wir die identifizierten Frames auf Zuschreibungen von aktiven und passiven Rollen sowie auf Konstruktionen von Norm- und Problemgruppen hin untersucht. Zuletzt haben wir die Frames auf ihre normativen Annahmen sowie die Passung von Diagnose und Prognose hin analysiert.

Die genannten Fragen ermöglichen neben der Feststellung, ob die Kommission Migration versicherheitlicht, auch das Erfassen der Art und Weise, auf die dies geschieht. Insbesondere die Untersuchung der impliziten Annahmen, Inkonsistenzen und Auslassungen der Frames hilft außerdem zu entschlüsseln, welche anderen Sichtweisen auf Migration durch das versicherheitlichende Framing gegebenenfalls verdeckt werden. Die Ergebnisse der Analyse werden wir im folgenden Abschnitt diskutieren.

Diskussion der Ergebnisse

Wie beschrieben haben wir insgesamt sieben verschiedene Policy-Frames in den analysierten Mitteilungen gefunden und analysiert: 1. Erhalt von Schengen, 2. Sicherheit von Migrantinnen,

3. Sicherheitslogik, 4. Harmonisierung und Kooperation, 5. Solidarität und Verantwortung, 6. Wirtschaft und Arbeitsmarkt, 7. Potenzial von Migration.²⁹ Wie wir im Folgenden zeigen werden, überschneiden und ergänzen sich diese Frames untereinander auf vielfältige Weise. Sie unterscheiden sich jedoch darin, was sie als Hauptproblem beziehungsweise als Referenzobjekt der Bedrohung beschreiben.

Die Ergebnisse der Critical Frame Analysis zeigen, welche Problemdefinitionen die Kommission im Bereich der Migrationspolitik zugrunde legt und welche Maßnahmen sie ausgehend von diesen fordert. Während sich anhand des „Sicherheitslogik“-Frames und des „Sicherheit von Migrantinnen“-Frames erläutern lässt, wie irreguläre Migration in den Dokumenten versicherheitlicht wird, lässt sich anhand der Frames „Wirtschaft und Arbeitsmarkt“ und „Potential von Migration“ zeigen, welche alternativen Sichtweisen auf Migration in den Dokumenten existieren und in welchem Verhältnis sie zur Versicherheitlichung irregulärer Migration stehen.

Wichtigstes Ergebnis unserer Analyse ist die Feststellung, dass in den Dokumenten Migration zwar versicherheitlicht wird, jedoch nicht in all ihren Formen. Die Unterscheidung zwischen regulärer Migration, die normalisiert wird, und irregulärer Migration, die versicherheitlicht und als bedrohlich dargestellt wird und konsequenterweise verhindert werden soll, zieht sich durch alle Dokumente und Frames. Darüber hinaus ist festzuhalten, dass Menschenrechte in den Dokumenten insgesamt eine marginale Rolle spielen.

²⁹ Diese Liste erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Zudem können wir nicht ausschließen, dass die Auswahl der Dokumente einen Einfluss auf die identifizierten Frames genommen haben könnte. Durch das Auswahlkriterium des möglichst hohen Allgemeinheitsgrades der Dokumente sowie die Codierung der Dokumente durch zwei unabhängige Raterinnen sollten wir diese Einflussfaktoren auf die identifizierten Frames jedoch deutlich reduziert haben.

Im Folgenden werden daher zunächst die Frames „Sicherheitslogik“ und „Sicherheit von Migrantinnen“ anhand ihres Referenzobjekts bzw. der ihnen inhärenten Problemdefinitionen, Ursachenbeschreibungen, Verantwortungs- und Schuldzuschreibungen, Zielvorstellungen und Lösungs- und Maßnahmenvorschläge ausführlich beschrieben. Davon ausgehend analysieren wir diese beiden Frames in Hinblick auf ihre impliziten Annahmen und auf die Frage, welche Aspekte des Phänomens Migration durch das Sicherheitsframing verdeckt werden. Darauf folgend beleuchten wir den Stellenwert von Menschenrechten in den Dokumenten und anhand der Analyse der nicht-versicherheitlichenden Frames auch weitere Begründungsmuster für migrationspolitische Maßnahmen. Wir schließen mit einer Beschreibung des Gesamtbildes des Framings von Migration durch die Kommission. Dabei gehen wir vertieft auf das Konzept des Migrationsmanagements ein, dessen Bedeutung sich in der Analyse als zentral erwiesen hat.

Die Versicherheitlichung irregulärer Migration

Bevor wir uns der Beschreibung der „Sicherheitslogik“- und „Sicherheit von Migrantinnen“-Frames widmen, soll der ebenfalls versicherheitlichende Frame „Erhalt von Schengen“ kurz Erwähnung finden. Referenz- und damit Schutzobjekt dieses Frames ist das Schengen-System, das als wichtige Voraussetzung für den Binnenmarkt und die persönlichen Freiheiten europäischer Bürgerinnen beschrieben wird. Als primäre Bedrohung dessen werden die von einigen Mitgliedstaaten als Reaktion auf hohe Ankunfts zahlen von Migrantinnen und gesteigerte terroristische Aktivität unilateral wiedereingeführten internen Grenzkontrollen benannt. Als Ursachen des Problems werden unter anderem Sekundärbewegungen von Migrantinnen innerhalb der EU und der Missbrauch des Asylsystems benannt, die das Vertrauen in und das reibungslose Funktionieren des Schengen-Systems unterminieren. Der zentrale Lösungsvorschlag in diesem Frame

betrifft den Abbau der internen Grenzkontrollen. Als Voraussetzung dafür werden ein starker und verlässlicher Schutz der Außengrenzen sowie eine effektive Migrations- und Grenzmanagementpolitik benannt. Dies ist eine wichtige Begründung für die Forderung nach einem Ausbau der Rolle der europäischen Grenzschutzagentur European Border and Coast Guard (ehemals FRONTEX)³⁰ in den Dokumenten. Auch wenn dieser Frame also zweifellos zur Einbettung von Migration in einen Sicherheitskontext und im Verständnis Huysmans somit zu ihrer Versicherheitlichung beiträgt, stellt Migration nicht die hauptsächliche Bedrohung für das Referenzobjekt Schengen dar.³¹ Daher legen wir für die Beantwortung der Frage, wie Migration in den Dokumenten versicherheitlicht wird, den Fokus auf die beiden eingangs genannten Frames.

Im „Sicherheitslogik“-Frame existiert kein eindeutiges Referenzobjekt der Bedrohung. Er fasst in Anlehnung an das Konzept der „security rationality“ von Huysmans (2006) Textstellen zusammen, in denen Migration durch die diskursive Verknüpfung mit Sicherheitsmaßnahmen und -technologien oder aber Begriffen wie „migratory pressure“ (Europäische Kommission 2015: 3) und „migratory crisis“ (Europäische Kommission 2015: 6) in einen Bedrohungskontext und damit in „domains of insecurity“ (Huysmans 2006: 149 f.) eingebettet wird. Die aktuelle Anzahl von Menschen in Bewegung wird als „the most severe migratory challenge since the Second World War“ beschrieben,

³⁰ Die Umbenennung erfolgte 2016 im Zuge dieses Ausbaus und fällt damit in den Zeitraum der Untersuchung.

³¹ Im Gegenteil wird in dem Versuch der Kommission, die Mitgliedstaaten vom Abbau der internen Grenzkontrollen zu überzeugen, Migration eher als innerhalb eines umfassenden Migrationsmanagements gut kontrollierbar dargestellt. Passend dazu wird auch das Thema Terrorismus, das in der Debatte um die Versicherheitlichung von Migration als zentrales Element (Huysmans 2006: 71 f., Bigo 2002) genannt wird, in den Dokumenten sehr selten erwähnt. Dies könnte eventuell als zumindest partieller Versuch der Entsicherheitlichung von Migration durch die Kommission interpretiert werden. Dieser Zusammenhang bedarf jedoch einer genaueren Untersuchung.

dem die Union mit Maßnahmen „on several fronts“ begegnen muss (Europäische Kommission 2017: 2). Diese Rhetorik des Kampfes zeigt sich auch in Formulierungen wie „a robust fight against irregular migration“ (Europäische Kommission 2018: 6) oder „combating irregular migration“ (Europäische Kommission 2016: 6). In diesen Zitaten wird allerdings bereits deutlich, dass sich die Versicherheitlichung vorrangig auf irreguläre Migration, bzw. irreguläre Migrantinnen bezieht.

Im Gegensatz zum „Sicherheitslogik“-Frame existieren im „Sicherheit von Migrantinnen“-Frame Referenzobjekte einer existentiellen Bedrohung, nämlich Migrantinnen und Schutzbedürftige. Die in den Dokumenten genannten existenziellen Bedrohungen für Migrantinnen sind vielfältig. Darunter fallen wirtschaftliche oder sexuelle Ausbeutung, Kriege, Krisen, humanitäre Notlagen sowie menschenunwürdige Lebensbedingungen in Herkunfts-, Transit- und Aufnahmeländern. Die bei weitem am häufigsten genannte Gefahr sind jedoch die „irregular and dangerous journeys“ (u.a. Europäische Kommission 2016: 2) während der Migration. Auch hier spielt irreguläre Migration also eine wichtige Rolle bei der Bedrohungs konstruktion.

Die beiden beschriebenen Frames scheinen zunächst konträr zueinander zu sein, da im „Sicherheitslogik“-Frame Migrantinnen als Bedrohung und im „Sicherheit von Migrantinnen“-Frame als bedroht dargestellt werden. Jedoch weisen sie eine Reihe von Gemeinsamkeiten in Bezug auf Problemdefinitionen, Ursachenbeschreibungen, Verantwortungs- und Schuldzuschreibungen, Ziele und Lösungs- oder Maßnahmenvorschläge auf, die allerdings jeweils unterschiedlich verknüpft werden.

Sowohl im „Sicherheitslogik“-Frame als auch im „Sicherheit von Migrantinnen“-Frame werden die hohen Ankunfts zahlen irregulärer Migrantinnen an den europäischen Außengrenzen **problematisiert**, welche das Asylsystem und die Kapazitäten von Empfangs- und Aufnahmeeinrichtungen strapazieren. Auch die Anwesenheit irregulärer Migrantinnen in der Europäischen

Union wird als Problem dargestellt, das unter anderem durch Sekundärbewegungen, Asylmissbrauch sowie eine geringe Rückkehrtrate abgelehnter Asylbewerberinnen und irregulärer Migrantinnen verstärkt wird.

Diese Gegebenheiten werden in den beiden Frames jedoch aus unterschiedlichen Gründen als Problem angesehen. Im „Sicherheitslogik“-Frame steht die Überlastung der Mitgliedsstaaten im Vordergrund, die zu einer Erosion des Vertrauens der europäischen Bürgerinnen sowie der Mitgliedsstaaten in das reibungslose Funktionieren des europäischen Asylsystems und des Schengen-Systems führen könnte. Im „Sicherheit von Migrantinnen“-Frame ist das Argument, dass irreguläre Migrantinnen unbegründete Asylanträge stellen, und damit die begrenzten Aufnahmekapazitäten denjenigen vorenthalten, die tatsächlich darauf angewiesen sind: „Too many requests are unfounded [...], hampering the capacity of Member States to provide swift protection to those in need“ (Europäische Kommission 2015: 12). Auch wenn es in diesem Frame also um die Sicherheit von Migrantinnen geht, werden irreguläre Migrantinnen als Teil des Problems beschrieben.

Die in beiden Frames thematisierten **Ursachen** für irreguläre Migration sind vielfältig, unter anderem werden geopolitische und ökonomische Faktoren sowie Bürgerkriege, Verfolgung, Armut und Klimawandel benannt. Neben diesen Push-Faktoren werden allerdings auch Pull-Faktoren irregulärer Migration betont und dabei verschiedene **Verantwortungs- und Schuldzuschreibungen** vorgenommen. Eine zentrale Rolle spielen insbesondere organisierte kriminelle Netzwerke. Im „Sicherheitslogik“-Frame wird betont, diese würden durch ihre Existenz irreguläre Migration erst ermöglichen: „Organised criminal networks responsible for migrant smuggling have been key enablers for irregular migration“ (Europäische Kommission 2018: 10). Weitere Pull-Faktoren werden im mangelhaften Grenz- und Migrationsmanagement der EU und insbesondere in

den niedrigen Rückkehraten gesehen. Das Nicht-Funktionieren des Dublin-Systems und die unterschiedlichen Anerkennungs- und Verfahrenslängen in den Mitgliedstaaten böten zudem weitere Anreize zum Untertauchen sowie zum Asylmissbrauch.

Die zentrale Bedrohung im „Sicherheit von Migrantinnen“-Frame stellen ebenfalls Schleusernetzwerke dar. Sie tragen nicht nur die Schuld dafür, dass sich Migrantinnen überhaupt erst für gefährliche irreguläre Routen entscheiden, sondern auch für die vielen Todesopfer im Mittelmeer, deren Leben sie für Profit aufs Spiel setzen: „The journey is often far more dangerous than expected, often at the mercy of criminal networks who put profit before human life“ (Europäische Kommission 2015: 7). In diesem Zitat klingt an, dass ein Teil der Verantwortung auch den Migrantinnen selbst angelastet wird, die nicht ausreichend über die Gefahren irregulärer Migration informiert sind und sich durch ihre Entscheidung zur Migration unwissentlich in Gefahr bringen.

Das **Hauptziel**, welches in beiden Frames ausgehend von der beschriebenen Problemdiagnose benannt wird, ist die Verhinderung irregulärer Migration sowie die Regulierung von Migration auf allen ihren Etappen: „The objective is [...] to replace irregular migratory flows with safe, orderly and well managed legal migration pathways“ (Europäische Kommission 2018: 13). Im „Sicherheitslogik“-Frame wird weiterhin als Ziel formuliert, allen Bürgerinnen der EU zu zeigen, dass Migration nachhaltig gemanagt und ein sicheres Europa geschaffen werden kann, in dem die Bürgerinnen sich frei bewegen und sicher fühlen können. Im „Sicherheit von Migrantinnen“-Frame wird zudem als Ziel benannt, Schutzbedürftigen weiterhin und zügig Schutz zu gewähren, sowie Leben auf dem Mittelmeer zu retten. Diese Ziele finden sich in folgendem Zitat vereint: „Europe is duty bound to respond; to adress the fate of migrants and refugees;

to show its citizens that migration [...] can be managed in a sustainable way“ (Europäische Kommission 2016: 2).

Die **Lösung** wird in beiden Frames in einem effektiven Migrationsmanagement innerhalb und außerhalb der Europäischen Union gesehen, in einem „comprehensive approach to migration management“ (Europäische Kommission 2018: 2). Dabei liegt die Priorität auf der Verhinderung irregulärer Migration und zu diesem Zweck insbesondere der Schleuserbekämpfung. Hierfür werden eine verstärkte Unterstützung der Mitgliedstaaten bei Grenzschutz und Grenzmanagement durch EU-Agenturen wie FRONTEX, ein verstärkter Informationsaustausch sowie der Einsatz von Überwachungstechnologien gefordert. Auch der Kooperation mit Drittstaaten wird eine wichtige Rolle für die Verhinderung irregulärer Migration, die Bekämpfung von kriminellen Netzwerken und die Steigerung der Rückkehrquote irregulärer Migrantinnen zugeschrieben. Das EU-Türkei-Rückübernahmeabkommen beispielsweise soll das Geschäftsmodell von Schleusern untergraben und dient als Vorbild für ähnliche Abkommen mit weiteren Drittstaaten innerhalb des Neuen Partnerschaftsrahmens. Als Teil dieser Abkommen sollen die Drittstaaten von der EU in einem effektiven Grenz- und Migrationsmanagement beraten, unterstützt und geschult werden.³² Entwicklungshilfegelder sollen an die Kooperation der Drittstaaten im Bereich Migration, insbesondere im Grenzmanagement und der Rückübernahme, gebunden werden: „These relationships will be guided by the ability and willingness of the countries to cooperate on migration management, notably in effectively preventing irregular migration and readmitting irregular migrants“ (Europäische Kommission 2016: 6). Zuletzt sollen durch finanzielle Unterstützung die Lebensbedingungen in Transit- sowie Herkunftsländern so verbessert werden, dass Migrantinnen in oder in der Nähe ihrer Herkunftsländer Perspektiven auf ein

³² Capacity Building-Maßnahmen mit der libyschen Küstenwache stellen hierfür ein Beispiel dar.

besseres Leben finden und sich deshalb nicht (erneut) auf den gefährlichen Weg nach Europa begeben. Die Annahme dahinter ist, dass dies Anreize für irreguläre Migration verringert:

„Effective return, readmission and reintegration policies for those not qualifying for protection are an essential part of combating irregular migration and will help discourage people from risking their lives. Increasing the rate of return will lead to breaking the business model of smugglers – so that people realise that paying large sums of money to reach the EU in perilous conditions is not worth the risk.“
(Europäische Kommission 2016: 6 f.)

Zuletzt besteht eine wichtige Strategie darin, innerhalb der EU ein langfristiges und robustes Asyl- und Migrationssystem zu entwickeln. Im „Sicherheit von Migrantinnen“-Frame wird zusätzlich der Ausbau legaler Zugangswege durch die Bereitstellung von mehr Resettlement-Plätzen gefordert.

Selbst in dem Frame, in dem die Sicherheit der Migrantinnen und Schutzbedürftigen im Mittelpunkt steht, werden also keine konsequente Seenotrettung oder strikte Maßnahmen zum Schutz der Menschenrechte aller Migrantinnen gefordert. Die Priorisierung von Schleuserbekämpfung, die Verhinderung irregulärer Migration und die Steigerung von Rückkehraten steht zunächst in scheinbarem Widerspruch zur Selbstbeschreibung der Kommission, humanitäre Anliegen hätten seit dem Beginn der Migrationskrise für sie an erster Stelle gestanden (Europäische Kommission 2018: 4). Dieser Widerspruch löst sich dadurch auf, dass im „Sicherheit von Migrantinnen“-Frame die Schleusernetzwerke als die größte unmittelbare Gefahr und indirekt auch irreguläre Migration als Bedrohung dargestellt werden: zunächst für alle Migrantinnen, da die Reise viele Gefahren bereithält, und insbesondere für Schutzbedürftige, da irreguläre Migrantinnen ihnen die vorhandenen Aufnahmekapazitäten streitig machen. Der Schutz von Migrantinnen und Schutzbedürfti-

gen wird so mit der Verhinderung irregulärer Migration, der Bekämpfung von Schleusernetzwerken sowie der Forderung nach verstärktem Grenzschutz verknüpft und mit den gleichen Maßnahmen verfolgt. Dabei verschwimmt die Grenze zwischen dem Kampf gegen irreguläre Migration und dem Kampf gegen irreguläre Migrantinnen. So erscheint in diesem Framing sogar die Steigerung von Rückkehraten als Schutzmaßnahme für Migrantinnen, da sie Anreize zur gefährlichen irregulären Migration verringert.

Es handelt sich bei den Frames „Sicherheit von Migrantinnen“ und „Sicherheitslogik“ somit nicht um konkurrierende Sichtweisen auf das Phänomen der Migration, sondern um zwei Seiten einer Medaille. Beide dienen der Darstellung irregulärer Migration als (Sicherheits-)Problem und gehen mit der Legitimation von Maßnahmen zu ihrer Bekämpfung innerhalb eines umfassenden Migrationsmanagements einher. Die beiden Frames zusammengenommen sind insofern Ausdruck eines „neuen Ansatzes zur Kontrolle der Grenzen und der Migration, bei dem humanitäre und sicherheitspolitische Erwägungen nicht gegeneinander ausgespielt, sondern vereint werden“ (Kasperek 2017: 46).

Im folgenden Abschnitt gehen wir der Frage nach, welche Aspekte des Phänomens Migration durch dieses Framing verdeckt werden, indem wir die impliziten Annahmen und Auslassungen der Frames beleuchten.

Implizite Annahmen und Auslassungen

Die Identifikation impliziter Annahmen und Auslassungen in den Frames wird durch die sensibilisierenden Fragen der Critical Frame Analysis nach Rollenzuschreibungen, Konstruktionen von Norm- und Problemgruppen und der Passung von Diagnose und Prognose in den Frames erleichtert.

Beide beschriebenen Frames basieren zunächst auf der grundlegenden Unterscheidung einer Gruppe von Schutzbedürftigen von der Gruppe irregulärer Migrantinnen. Letztere wird als bedrohlich versicherheitlicht und kann damit als Risikogruppe im Sinne Bigos (2002: 82) gelten. Die Unterscheidung dieser beiden Gruppen basiert auf der impliziten Annahme, dass es sich bei Schutzbedürftigen und irregulären Migrantinnen um zwei eindeutig und leicht voneinander abgrenzbare Gruppen handelt. Jedoch werden für diese Unterscheidung an keiner Stelle Kriterien definiert. Auf diese Weise wird verdeckt, dass eine solche Unterscheidung niemals kollektiv, sondern ausschließlich im Einzelfall und nach einem fairen Asylverfahren möglich ist. Überdies weisen stark divergierende Anerkennungsraten von Asyl für Menschen aus bestimmten Ländern (The Asylum Information Database: 2019) darauf hin, dass Schutzbedürftigkeit innerhalb der EU mitnichten klar und einheitlich definiert wird.

Durch die Versicherheitlichung irregulärer Migration, die auf deren Abgrenzung von regulärer Migration basiert, werden Maßnahmen zur Verhinderung von Migration legitimiert. Dabei wird unsichtbar gemacht, dass diese Maßnahmen in der Praxis nicht nur die „irregulären Migrantinnen“ betreffen, sondern einen Großteil der Menschen, die aus ganz unterschiedlichen Gründen versuchen, Europa zu erreichen – ein Phänomen, das in der Migrationsforschung unter dem Begriff der „mixed flows“ (Van Hear 2011) diskutiert wird. Denn die regulären Zugangswege sind auf eine geringe Anzahl von Resettlement-Plätzen beschränkt (vgl. Bendel 2017: 14).

Dieses Framing ermöglicht auch die Auslassung einer Reihe von Faktoren, die für die Migrationsdynamiken von Bedeutung sind. So gerät dadurch, dass im „Sicherheit von Migrantinnen“-Frame die irregulären Migrantinnen als Bedrohung für Schutzbedürftige dargestellt werden, die mit ihnen um die Aufnahme-

kapazitäten in den Mitgliedstaaten konkurrieren, der mangelnde Wille europäischer Staaten zur Aufnahme von Schutzbedürftigen aus dem Blick. Dieser wird in den Dokumenten lediglich in Bezug auf eine ungerechte Verteilung von Asylantragsstellern zwischen den Mitgliedstaaten, nicht jedoch als grundsätzliches Problem in Hinblick auf die hohe Zahl Schutzsuchender thematisiert.

Eine weitere wichtige Auslassung wird ermöglicht, indem die Bedrohung für Migrantinnen primär bei Schleusernetzwerken sowie in zweiter Linie in der irregulären Migration selbst gesehen wird. Die Mitverantwortung der EU für das Sterben im Mittelmeer aufgrund der Schließung fast aller legalen Wege nach Europa, unterlassener Seenotrettung und der Kriminalisierung von Rettungs-NGOs findet keine Erwähnung. Auch die Ursachen von Migrationsbewegungen werden allein in den Herkunftsländern verortet, wodurch Faktoren wie die europäische Kolonialgeschichte, Waffenexporte oder asymmetrische Handelsbeziehungen ausgeblendet werden (Walters 2010: 90).

Ein wiederkehrendes Argument ist auch, dass sich Migrantinnen bei ihrer Entscheidung zu migrieren hauptsächlich von Anreizen wie geringen Rückkehraten und der Existenz von Schleusern leiten lassen und daher vor ihrer eigenen Entscheidung geschützt werden müssen. Dadurch werden die Migrantinnen als vulnerable und passive Opfer ihrer Umstände dargestellt, statt als autonome Subjekte, die über Handlungsmacht verfügen und selbstbestimmt Entscheidungen treffen. Entsprechend finden auch die tatsächlichen Motive für die Migration, denen in vielen Fällen diverse Leiderfahrungen zugrunde liegen, so gut wie keine Erwähnung. Diese Darstellung der Migrantinnen wird durch die kontinuierliche Forderung nach einem umfassenden Migrationsmanagement verstärkt, mithilfe dessen geordnete Migrationsströme geschaffen werden sollen. Die Forderung basiert auf der Annahme, dass sich der komplexe Prozess

der Migration und große Gruppen von Menschen in ihren Entscheidungen und Bewegungen gezielt steuern ließen. Dadurch werden neben der Individualität der Migrantinnen und ihrer Schicksale auch ihre Autonomie und Handlungsmacht unsichtbar gemacht, der sie mit der Entscheidung für die Migration Ausdruck verleihen.

Innerhalb des Sicherheits-Framings erscheinen Migrantinnen demnach entweder als Bedrohung oder in depolitisierender Weise als vulnerable und passive Opfer ohne Handlungsmacht (vgl. auch Huysmans/Squire 2016: 7), die der Steuerung, des Managements und im Fall der irregulären Migrantinnen auch der Kontrolle bedürfen.

Neben der Frage, inwiefern Migration in den Mitteilungen der Kommission versicherheitlicht wird, wollten wir auch mögliche andere Begründungen für migrationspolitische Maßnahmen untersuchen. Unser besonderes Interesse galt dabei der Rolle von Menschenrechten in den Dokumenten, auf die wir im folgenden Abschnitt näher eingehen.

Die Rolle der Menschenrechte

Beim Schritt der Identifikation von Policy-Frames haben wir auch Stellen, in denen auf Menschen- oder Grundrechte Bezug genommen wurde, codiert. Dabei war jedoch kein konsistenter Frame erkennbar, in dem beispielsweise die Verletzung von Menschenrechten problematisiert und im Gegenzug Maßnahmen für ihre Wahrung vorgeschlagen würden. Ein solches Framing findet innerhalb der vier Dokumente nur einmal in der Mitteilung von 2017 statt, die kurz nach der Veröffentlichung von Berichten erschien, in denen über den Verkauf von Migrantinnen auf Sklavenmärkten in Libyen berichtet wurde (BBC

2017).³³ Ansonsten wird in den Dokumenten lediglich an manchen Stellen erwähnt, dass Maßnahmen grundsätzlich unter Wahrung der Grund- und Menschenrechte umgesetzt werden. Es wird jedoch nicht näher spezifiziert, wie dies gewährleistet werden soll. Stattdessen findet sich dieser Hinweis, wie in diesem Zitat, meist nur als angehängter Halbsatz in der Beschreibung bestimmter Maßnahmen:

„The ultimate aim of the Partnership Framework is a coherent and tailored engagement where the Union and its Member States act in a coordinated manner putting together instruments, tools and leverage to reach comprehensive partnerships (compacts) with third countries to better manage migration **in full respect of our humanitarian and human rights obligations.**” (Europäische Kommission 2016: 6, eigene Hervorhebung).

So wird die Einhaltung von Menschen- und Grundrechten innerhalb eines effektiven Migrationsmanagements als selbstverständlich gegeben dargestellt und nicht als etwas möglicherweise Problematisches, das besonderer Aufmerksamkeit bedarf.

Auf diese Weise tauchen spezifische Rechte von Asylsuchenden und Migrierenden in den vier untersuchten Dokumenten vier Mal im Zusammenhang mit der Gestaltung oder Reformierung eines europäischen Asyl- und Migrationssystems auf, welches das Recht auf Asyl, internationale Normen und die Grundrechte von Migrantinnen, insbesondere das Recht auf Datenschutz, respektieren soll. Die Anzahl der Erwähnungen von

³³ “The EU and Member States, in cooperation with the Libyan authorities, the African Union, the International Organisation for Migration, the United Nations High Commissioner for Refugees and other UN agencies, will urgently step up actions to ensure the protection of migrants and refugees in the country in full respect of their human rights, and put an end to violence and abuses by criminal networks. To this end, the EU has set up a Task Force with the African Union and the United Nations to save and protect lives of migrants and refugees along the routes and in particular in Libya [...]” (Europäische Kommission 2017: 7).

Menschenrechten und internationalen Normen im Bereich der Zusammenarbeit mit Drittstaaten, speziell des Rechts auf non-refoulement³⁴, bewegt sich ebenfalls im niedrigen einstelligen Bereich. Die Figur der Migrantin als Trägerin von Rechten, als mögliche Alternative zur bereits beschriebenen Darstellung von Migrantinnen entweder als vulnerable und passive Schutzbedürftige oder als bedrohliche Irreguläre, existiert in den Dokumenten nicht.

Menschenrechte stellen in den Dokumenten also kein Gegengewicht zur Versicherheitlichung von Migration dar. Mittels der Critical Frame Analysis haben wir aber dennoch Frames gefunden, in denen Migration nicht versicherheitlicht wird und die demnach alternative Begründungen für migrationspolitische Maßnahmen beinhalten. Diese werden im folgenden Abschnitt beleuchtet.

Alternatives Framing: Migration als wünschenswert

Die vier Frames, in denen wir keine Versicherheitlichung erkennen konnten, sind „Harmonisierung und Kooperation“, „Solidarität und Verantwortung“, „Wirtschaft und Arbeitsmarkt“ und „Potenzial von Migration“. Die ersten beiden dieser Frames überschneiden sich stark, da sie ein Verständnis von Migration als Herausforderung teilen, der die EU aufgrund unterschiedlicher Probleme bisher nur unzureichend gewachsen ist. Im Frame „Harmonisierung und Kooperation“ wird dies der Fragmentierung der EU-Migrationspolitik und den strukturellen

³⁴ Das Prinzip des „non-refoulement“ ist in Artikel 33 der Genfer Flüchtlingskonvention festgeschrieben. Es beschreibt das Verbot, einen nach Artikel 1 der Konvention definierten Flüchtling, „auf irgendeine Weise über die Grenzen von Gebieten auszuweisen oder zurückzuweisen, in denen sein Leben oder seine Freiheit wegen seiner Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen seiner politischen Überzeugung bedroht sein würde“ (UNHCR 2017: 15).

Limitationen ihrer Instrumente zugeschrieben, während im „Solidarität und Verantwortung“-Frame die mangelnde Solidarität zwischen den Mitgliedsstaaten und die fehlende Verantwortungsübernahme als zentrales Problem hervorgehoben werden.³⁵ Da in diesen Frames jedoch nicht Migration, sondern die Funktionsweise der EU das zentrale Problem darstellt und bei den Lösungsvorschlägen entsprechend das Ziel einer stärkeren europäischen Integration im Bereich der Migrationspolitik im Vordergrund steht, beleuchten wir sie an dieser Stelle nicht weiter.

Bedeutsamer für unsere Fragestellung zu alternativen, nicht-versicherheitlichenden Sichtweisen auf Migration sind die beiden Frames „Wirtschaft und Arbeitsmarkt“ und „Potenzial von Migration“, die ebenfalls einige Überschneidungen aufweisen: In beiden Frames wird Migration als etwas Wünschenswertes und Nützlichendes dargestellt und mit der Forderung nach legalen Zugangswegen verknüpft.

Im „Wirtschaft und Arbeitsmarkt“-Frame wird problematisiert, dass die Europäische Wirtschaft und der europäische Arbeitsmarkt unter dem demographischen Wandel und einem voranschreitenden Fachkräftemangel in wichtigen Sektoren leiden. Wirtschaftsmigration wird eine wichtige Rolle in der Lösung dieses Problems zugesprochen, für welche die EU die nötigen Voraussetzungen allerdings noch nicht geschaffen habe. Da Europa mit anderen Volkswirtschaften und Wirtschaftsräumen in einem Wettbewerb um Fachkräfte aus dem Ausland

³⁵ Die Begriffe Solidarität und Verantwortung werden in den Dokumenten zumeist auf das Verhältnis der Mitgliedstaaten untereinander bezogen, seltener auch auf außereuropäische Aufnahmeländer, jedoch nicht auf die Migrantinnen. Dies ist sicherlich teilweise darauf zurückzuführen, dass Solidarität und Verantwortungsverteilung in Artikel 80 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) als grundlegende Prinzipien der EU festgeschrieben und somit im europäischen Kontext mit einer spezifischen Bedeutung versehen sind (Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Konsolidierte Fassung 2012).

stehe, solle Europa für Wirtschaftsmigrantinnen attraktiver werden, ihre Inklusion in den Arbeitsmarkt gesichert und legale und einfachere Zugangswege nach Europa geschaffen werden.

Im „Potenzial von Migration“-Frame wird als zentrales Problem markiert, dass Migration häufig einseitig negativ betrachtet wird, wodurch ihre Potenziale ungenutzt bleiben. Als Ursache für das Problem wird eine oftmals falsche Darstellung von Migration benannt: „Misguided and stereotyped narratives often tend to focus only on certain types of flows, overlooking the inherent complexity of this phenomenon [...]“ (Europäische Kommission 2015: 2). Die vorgeschlagene Lösung besteht darin, mithilfe eines effektiven Migrationsmanagements einen ganzheitlichen Umgang mit dem Phänomen Migration zu entwickeln, mit dem Ziel, das Potenzial von Migration voll auszuschöpfen. Dabei wird betont, dass ein solches, umfassendes Management allen Beteiligten nutzen würde: Migrantinnen würden von einfacheren Zugangswegen profitieren, Zielstaaten von deren Arbeitskraft und durch die Rücküberweisungen von Migrantinnen in ihre Heimatländer könnte dort eine Stärkung von (Wirtschafts-)Wachstum und Entwicklung stattfinden.

Auf den ersten Blick scheinen die beiden soeben beschriebenen Frames der Versicherheitlichung von Migration eine normalisierende oder gar positive Sichtweise entgegenzusetzen. Auf den zweiten Blick wird deutlich, dass sich diese positive Sichtweise ausschließlich auf bestimmte Formen der Migration bezieht und damit wiederum auf der Unterscheidung zwischen irregulärer und regulärer Migration beruht. Die Kategorisierung verläuft in diesen beiden Frames jedoch nicht über die Unterscheidung zwischen vulnerablen und bedrohten Schutzbedürftigen und bedrohlichen irregulären Migrantinnen. Stattdessen wird zwischen wirtschaftlich nützlichen und wirtschaftlich nicht nützlichen Migrantinnen unterschieden.

Dieses scheinbar positive Framing von Migration widerspricht der Versicherheitlichung von irregulärer Migration somit nicht, sondern ergänzt sie. So wird die Schaffung legaler Zugangswege einerseits als Maßnahme beschrieben, die zur Verhinderung irregulärer Migration beitragen kann, da sie eine Alternative dazu darstellt. Andererseits solle die Bekämpfung irregulärer Migration auch die Akzeptanz für legale, wirtschaftlich nützliche Migration erhöhen. Im Anschluss an Huysmans (2006: 49) können beide Sichtweisen, die versicherheitlichende und die wirtschaftliche, gleichermaßen als Ausdruck des Wunsches beschrieben werden, Bevölkerungsdynamiken zu steuern, um das Wohlergehen einer Gesellschaft zu fördern. Sie sind damit Teil einer spezifischen Form der Gouvernamentalität, die auf der Kategorisierung von Menschen in bestimmte Gruppen basiert: Während die Nützlichen aufgenommen und in den Arbeitsmarkt integriert werden sollen, werden die Ungewollten wiederum als irregulär und bedrohlich versicherheitlicht und zurückgewiesen.

Beide Sichtweisen treffen sich demnach in der Forderung nach einem besseren Migrationsmanagement zur Regulierung und Kontrolle aller Arten von Migrationsbewegungen. In unserer Analyse hat sich dieses Konzept des Migrationsmanagements neben der Versicherheitlichung von Migration als sehr bedeutsam in der Begründung migrationspolitischer Maßnahmen durch die Kommission erwiesen. Daher gehen wir im folgenden Abschnitt abschließend noch einmal genauer auf das Konzept des Migrationsmanagements und sein Verhältnis zur Versicherheitlichung von Migration ein.

Versicherheitlichung und Migrationsmanagement

Ein effektives Migrationsmanagement spielt in allen Frames eine zentrale Rolle in den Lösungsvorschlägen. Zusammengefasst ergibt sich folgendes Bild: Ein effektives Management hält

nicht nur Migrantinnen von bedrohlichen Routen und der gefährlichen Reise über das Mittelmeer ab und schützt sie vor Menschenhändlerinnen und Schleusern. Es trägt auch dazu bei, dass die Funktionsfähigkeit und wirtschaftliche Stabilität der EU gewahrt und Schutzbedürftigen Schutz gewährt werden kann. Darüber hinaus soll die Verhinderung von unbegründeten Asylansträgen, Asylmissbrauch und irregulärer Migration insgesamt das Vertrauen der EU-Bürgerinnen in die Fähigkeit der EU, Migration zu kontrollieren, stärken. Dadurch soll auch mehr Akzeptanz für legale, wirtschaftlich nützliche Migration geschaffen werden. Migrationsmanagement soll also humanitären, sicherheitspolitischen und wirtschaftlichen Zielen und Interessen gleichermaßen gerecht werden.

Das Konzept des Migrationsmanagements hat seinen Ursprung allerdings nicht in der EU. Es wurde im Jahr 1993 im Rahmen der Arbeit der „Commission on Global Governance“ entwickelt und fungiert beispielsweise auch als Leitlinie der Internationalen Organisation für Migration (IOM). Die zentrale Idee des Konzepts besteht darin, ein globales und ganzheitliches System zu schaffen, das alle Formen menschlicher Mobilität, inklusive Fluchtbewegungen, reguliert. Damit geht der Anspruch einher, Migration zu einem geordneten, vorhersagbaren und handhabbaren Prozess zu machen, welcher allen beteiligten Akteurinnen nützt (Geiger und Pécoud 2010: 2). Migrationsmanagement als umfassendes Konzept soll außerdem alle Themen abdecken, die mit Migration in Zusammenhang stehen, wie Fragen der wirtschaftlichen und Arbeitsmarktentwicklung, Menschenrechte und Sicherheit (ebda.: 9).

In der Literatur zu Migrationsmanagement lassen sich einige Parallelen zu Beobachtungen finden, die Huysmans (2006) und Bigo (2002) in Bezug auf die Versicherunglichung von Migration angestellt haben. Beide Konzepte beschreiben sowohl spezifische Praktiken als auch eine diskursive Strategie. So werden unter Migrationsmanagement auch eine Reihe von Diskursen

gefasst, die Akteurinnen zur Legitimation ihrer eigenen Existenz und politischer Maßnahmen dienen (Geiger und Pécoud 2010: 2), was insbesondere Bigo auch als zentrale Funktion der Versicherheitlichung von Migration durch Sicherheitseliten beschreibt (Bigo 2002: 68 ff.). Beide wirken performativ, indem sie das Phänomen der Migration diskursiv und mittels Praktiken erst in spezifischer Weise als Problem erschaffen (Geiger und Pécoud 2010: 9 f., Walters 2010: 73). Sowohl in der Versicherheitlichungs- als auch in der Migrationsmanagementliteratur wird die Rolle von Expertinnen in diesem Prozess hervorgehoben, die in einer technokratischen Logik auf Basis vermeintlich objektiven technischen Wissens angemessene Lösungen für die identifizierten Bedrohungen oder Probleme vorschlagen und umsetzen (Huysmans 2006: 6 ff., Geiger und Pécoud 2010: 11).

Sowohl der Sicherheitsdiskurs als auch der Migrationsmanagement-Diskurs tragen damit zu einer Depolitisierung der Debatten um den Umgang mit Migration bei. Insbesondere in letzterem wird Migration zu einem technischen Problem, dem auf allen Ebenen mit effektiven Strategien und Maßnahmen begegnet werden kann (Kalm 2010: 22). Die vorgeschlagenen Maßnahmen, beispielsweise Rückführungen, erscheinen in dieser technokratischen Logik als direkte Konsequenz der identifizierten Probleme statt als Zwang oder Gewalt. Dies bietet auch eine Erklärung für die Stellung von Menschenrechten in den von uns untersuchten Dokumenten; normative Gesichtspunkte treten hier hinter einen funktionalistischen Diskurs zurück.

Die Depolitisierung wird im Migrationsmanagement-Diskurs zudem noch durch das sogenannte „Triple-Win“-Argument (Geiger/Pécoud 2010: 11) verstärkt: Die Legitimation für die Maßnahmen wird hier über die Behauptung hergestellt, dass sie am Ende allen nutzen werden, den Migrantinnen sowie den Herkunftsstaaten und den Zielstaaten. Das Argument, dass ein angemessenes Migrationsmanagement im Interesse aller sei, findet sich auch wiederholt in den von uns untersuchten Mitteilungen

der Kommission, am deutlichsten im „Potenzial von Migration“-Frame: Migrantinnen würden dadurch vor den Gefahren irregulärer Migration bewahrt und Schutzbedürftigen stünden durch die Verhinderung irregulärer Migration genügend Kapazitäten zur Verfügung. Die Herkunftsstaaten profitierten durch Kooperationsabkommen mit Zielländern und Rücküberweisungen von Migrantinnen und die Zielstaaten würden Fachkräfte gewinnen und so ihre wirtschaftliche und demographische Stabilität sichern.

Auf der diskursiven Ebene existiert demnach ein zentraler Unterschied zwischen dem Sicherheitsdiskurs und dem Migrationsmanagement-Diskurs: Migration wird in letzterem nicht automatisch als Bedrohung geframt, sondern als etwas Normales und potenziell Positives dargestellt (Kalm 2010: 32). Indem er auf die proaktive Organisation von Mobilität anstatt auf ihre Begrenzung abzielt, stellt der Ansatz scheinbar eine Überwindung der Kontroll-Logik dar (Geiger/Pécould 2010: 15). Allerdings wird in der Literatur darauf hingewiesen, dass es sich beim Migrationsmanagement lediglich um eine subtilere Form der Migrationskontrolle handelt, die auf die Steuerung von Menschen setzt. Dabei bleibt sie jedoch nicht auf das Feld der Sicherheit begrenzt, sondern erstreckt sich auf viele andere Politikfelder und Lebensbereiche, wie Wirtschaft und Arbeitsmarkt (ebda.: 17).

Darüber hinaus weichen die im Rahmen des Migrationsmanagements ergriffenen Maßnahmen häufig von der milden Rhetorik des Migrationsmanagements-Diskurses ab (ebda.: 10). So wird entgegen einer Überwindung der ‚Kontroll-Logik‘ anhand ökonomischer Kriterien zwischen erwünschter und nicht-erwünschter Migration, zwischen nützlichen und unnützen Migrantinnen unterschieden und Mobilität durch diese Kategorien reguliert und gesteuert. Migrationsmanagement wird daher ebenfalls mithilfe des Foucaultschen Instrumentariums als eine

spezifische politische Rationalität und Form der Gouvernemen-talität diskutiert (Kalm 2010: 33). Diese wird anders als im Ver-ständnis Bigos (2002) nicht ausschließlich über das Manage-ment von Gefahren und Risikogruppen legitimiert, sondern vor allem über die Darstellung von Migration als steuerbarem und potenziell positiven Prozess. So funktioniert die Kategorisierung in reguläre und irreguläre Migrantinnen zum Zweck ihrer bes-seren Steuerung zwar einerseits über die Unterscheidung zwi-schen schutzbedürftig und bedrohlich, andererseits jedoch auch über die Unterscheidung zwischen wirtschaftlich nützlich oder nicht nützlich. Somit scheint es sich beim Management-Diskurs um eine andere diskursive Strategie zu handeln, mit der ein nach wie vor restriktiver und kontrollbasierter Ansatz legitimiert wird. Dabei spielt Versicherheitlichung von Migration nach wie vor eine große Rolle. Sie wird allerdings auf irreguläre Migration beschränkt, um so unter anderem die Akzeptanz für legale Migration zu erhöhen.

Zuletzt soll noch auf eine wichtige Konsequenz dieses Fra-mings von Migration durch die Kommission und der damit ein-hergehenden Depolitisierung aufmerksam gemacht werden. Mittels der Darstellung von Migrationsmanagement als im Inter-esse aller wird nicht nur in Bezug auf bestimmte Bedrohungen oder Problemdefinitionen und angemessene Gegenmaßnahmen eine Wahrheit etabliert (Bigo 2002: 75 f.), sondern auch in Hin-blick auf die Interessen der beteiligten Akteurinnen.³⁶ Dadurch werden reale Interessensgegensätze sowie die Komplexität des

³⁶ In diesem Zusammenhang würde auch eine tiefergehende Untersuchung des Verhältnisses der EU zu Drittstaaten lohnen, die innerhalb von Migrations-partnerschaften mithilfe von positiven und negativen Anreizen zur Koopera-tion bewegt werden sollen. Infolgedessen wird in einer Logik, die als neokolonial beschrieben wird (Bunyan 2015), mit diversen Interventionen (sicherheits-) politischer und ökonomischer Natur, beispielsweise im Bereich des Grenz-schutzes oder ökonomischer Entwicklung, in die Souveränität der Drittstaaten eingegriffen, vermeintlich in deren eigenem Interesse.

Phänomens Migration und politische Kontroversen um den angemessenen Umgang damit verdeckt oder erscheinen lediglich als Ergebnis von Fehleinschätzungen der Realität. Dies zeigt sich in dem Argument, dass die Meinung von Migrationsgegnern auf falschen Stereotypen beruht oder der Annahme, Migrantinnen würden sich lediglich aufgrund eines unrealistischen Bildes der Reise und der Bleibeperspektiven auf den Weg nach Europa machen. Das Thema Migration wird so seines politischen Kontexts enthoben, in dem sich Fragen nach Verteilungsgerechtigkeit, Rechten und Verpflichtungen stellen; „in which the stake of the game is not the effective or efficient management of a phenomenon but the mode of allocating values, rights and duties that define the good life in a political community“ (Huysmans 2006: 106 f.).

Fazit und Ausblick

In diesem Beitrag haben wir Ergebnisse einer Framing-Analyse von vier Mitteilungen der Europäischen Kommission vorgestellt. Mithilfe der von uns angepassten Methode der Critical Frame Analysis (Verloo/Lombardo 2007) haben wir untersucht, wie darin migrationspolitische Maßnahmenvorschläge begründet und legitimiert werden. Wir haben analysiert, welche Rolle Versicherunglichung dabei spielt, welche alternativen Begründungsmuster sich in den Dokumenten finden und welchen Stellenwert der Menschenrechtsdiskurs einnimmt, aber auch welche möglichen anderen Perspektiven keine Erwähnung finden.

Zusammenfassend ergibt sich aus der Analyse folgendes Bild: Maßnahmen, die auf die Verhinderung von Migration ausgerichtet sind, werden darüber gerechtfertigt, dass damit lediglich irreguläre Formen von Migration verhindert werden, während reguläre Migration im Rahmen eines umfassenden Migrationsmanagements erleichtert werden soll. Von zentraler Bedeutung

ist in diesem Framing die Kategorisierung von Migrantinnen in regulär und irregulär, die in zwei Spielarten vorkommt: Einerseits wird zwischen vulnerablen und bedrohten Schutzbedürftigen und bedrohlichen irregulären Migrantinnen unterschieden, andererseits zwischen wirtschaftlich nützlichen und wirtschaftlich nicht nützlichen Migrantinnen. Dabei wird Migration nur in ihrer irregulären Form versicherheitlicht.

Da in dieser Darstellung von Migration auch positive Framings existieren, die das Potenzial von Migration hervorheben, hat sich die theoretische Brille der Versicherheitlichung als unzureichend erwiesen, um die Begründung migrationspolitischer Maßnahmen durch die Kommission zu verstehen. Das positive Framing von Migration kann stattdessen als Teil eines globalen Diskurses gesehen werden, in dessen Mittelpunkt der Migrationsmanagement-Ansatz steht. Dieser verfolgt das Ziel, menschliche Mobilität zum Vorteil aller Beteiligten in geordnete und vorhersehbare Bahnen zu lenken. Zwar stellt er damit eine scheinbare Überwindung des restriktiven und versicherheitlichenden Umgangs mit Migration dar, jedoch argumentieren Geiger und Pécoud (2010), dass es sich dabei lediglich um eine subtilere Form der Migrationskontrolle handelt, die auf die Steuerung von Menschen setzt.

Nicht nur die Versicherheitlichung von Migration, sondern auch der Management-Ansatz wird aufgrund des Ziels der Kontrolle und Steuerung von Menschen auf Basis von Kategorisierungen als Form der Gouvernamentalität im Foucaultschen Sinne beschrieben (Bigo 2002, Kalm 2010). Weitere Parallelen finden sich in der Literatur zu den beiden Konzepten beispielsweise in Bezug auf die Betonung der Rolle von Expertinnen, die in einer technokratischen und depolitisierenden Logik die vermeintlich richtigen Lösungen für identifizierte Probleme entwickeln. So spielt die Idee des Managements auch bereits in Bigos (2002) Analyse der Versicherheitlichung von Migration eine

wichtige Rolle, wo sie vor allem auf den Umgang mit den vermeintlichen Gefahren und Risikogruppen bezogen ist. Dennoch gibt es auf der diskursiven und legitimatorischen Ebene, die ja im Zentrum dieses Beitrages stand, einen zentralen Unterschied: Migration wird im Migrationsmanagement-Diskurs nicht mehr automatisch als bedrohlich, sondern als potenziell positiv dargestellt. Maßnahmen und politische Institutionen werden entgegen der Annahme Bigos (2002) damit nicht mehr allein darüber legitimiert, dass sie der Bekämpfung von Unsicherheit dienen, sondern dass sie zum Nutzen aller Beteiligten sind.

Da die Forderung nach Migrationsmanagement in allen von uns identifizierten Frames zentral ist, während wir nur drei der Frames als versicherheitlichend einordnen, ließe sich diskutieren, ob es sich beim Management-Ansatz um den der Versicherheitlichung übergeordneten Begründungsdiskurs für migrationspolitische Maßnahmen in den analysierten Dokumenten handelt. Innerhalb dieses Begründungszusammenhangs scheint Versicherheitlichung jedoch eine spezifische Funktion einzunehmen, die in der Legitimation von Maßnahmen zur Verhinderung irregulärer Migration besteht. Das Verhältnis von Versicherheitlichung und Migrationsmanagement erscheint indes theoretisch noch weitgehend ungeklärt und bietet in unseren Augen Anlass für weitere Untersuchungen.

Auch die Frage nach dem sozialen und politischen Kontext, in dem die untersuchten Dokumente entstanden sind, in den sie intervenieren und den Huysmans (2006) und Bigo (2002) als so bedeutsam betrachten, muss in diesem Beitrag offen bleiben. Hier ließe sich beispielsweise untersuchen, wie die Europäische Kommission die Darstellung von Migration als handhabbar nutzt, um die eigene Handlungsfähigkeit unter Beweis zu stellen. Zudem wird insbesondere in den von uns in diesem Beitrag nicht näher beleuchteten Frames „Solidarität und Verantwor-

tung“ und „Harmonisierung und Kooperation“, sowie in geringerem Maße auch im „Erhalt von Schengen“-Frame deutlich, dass über das Thema Migration auch Fragen der europäischen Integration und die aktuelle politische Krise der EU verhandelt werden. In diesem Zusammenhang wäre von Interesse zu untersuchen, wie das Thema Migration von verschiedenen Akteurinnen unterschiedlich geframt wird, um verschiedene Positionen in der politischen Kontroverse um unterschiedliche Geschwindigkeiten, Ziele und Grenzen der europäischen Integration zu stärken. Zu diesem Zweck wäre eine Erweiterung der Materialbasis um weitere Dokumente angezeigt. Wünschenswert wäre zudem, Veränderungen der Argumentation im zeitlichen Verlauf sowie mögliche Zusammenhänge mit bestimmten Ereignissen zu betrachten.

Eine weitere in diesem Beitrag nicht behandelte Frage ist, inwiefern die beschriebene Verschiebung des Diskurses auch mit einer veränderten Praxis einhergeht. Welche Maßnahmen werden unter dem Begriff des Migrationsmanagements durchgeführt, wie wirkt sich der Versuch aus, Migration statt auf nationalstaatlicher Ebene auf globaler Ebene zu steuern, und worin bestehen die damit einhergehenden „new forms of surveillance that remain largely unexplored“ (Geiger/Pécoud 2010: 18)?

In jedem Fall lässt sich jedoch feststellen, dass die Maßnahmen zur Verhinderung „irregulärer“ Migration aufgrund der Ununterscheidbarkeit in der Praxis auch einen Großteil derjenigen betreffen, die nach geltendem Recht Anspruch auf Schutz haben, insbesondere solange es kaum legale Zugangswege in die Europäische Union gibt. Zudem ist unwahrscheinlich, dass sich Menschen durch vermeintlich anreizverringemde Maßnahmen so steuern lassen, dass sie nicht migrieren. Die Verhinderung „irregulärer“ bzw. unerwünschter Migration wird somit auch weiterhin nicht ohne den massiven Einsatz von Zwangsmitteln und Gewalt möglich sein. Die Unterscheidung zwischen regulärer und irregulärer Migration, die zwischen legitimen und weniger

legitimen Gründen für Migration differenziert, ist darüber hinaus in einer durch Ungleichheiten und fundamental unterschiedliche Lebenschancen geprägten Welt grundsätzlich in Frage zu stellen.

Aus menschenrechtlicher Perspektive stellt sich die Frage, welche Art des Framings die dichotome Darstellung von Migrantinnen entweder als bedrohliche Subjekte oder als vulnerable und machtlose Opfer aufbrechen und zu einer Stärkung ihrer Rechte beitragen könnte. Dadurch, dass die Menschen- und Flüchtlingsrechte, wie unsere Analyse gezeigt hat, im Migrationsmanagement-Ansatz diskursiv integriert sind und einen häufigen Referenzpunkt darstellen (Geiger/Pécoud 2010: 13), wird ihre Effektivität als Gegendiskurs jedoch infrage gestellt.

Ein wichtiger Schritt unserer Ansicht nach darin, die Depolitisierung des Themas Migration, die sowohl durch die Versicherheitlichung als auch durch den Migrationsmanagement-Diskurs befördert wird, zurückzuweisen. Huysmans und Squire (2009: 13) schlagen beispielsweise vor, Mobilität als Modus des „Politisch-Werdens“ in Kontexten globaler Ungleichheit sichtbar zu machen. Dieser Ansatz sollte Teil einer umfassenden Diskussion sein, in der Fragen nach Verpflichtungen, Rechten und Möglichkeiten und damit letztlich die Frage, wie wir zusammenleben wollen, politisch neu gestellt werden müssen.

Literaturverzeichnis

THE ASYLUM INFORMATION DATABASE 2019. Asylum statistics 2018: Changing arrivals, same concerns. URL: <https://www.asylumineurope.org/news/25-01-2019/asylum-statistics-2018-changing-arrivals-same-concerns>. Abgerufen am 30.06.2019.

- BBC.COM 2017. Libya migrant 'slave market' footage sparks outrage. URL: <https://www.bbc.com/news/world-africa-42038451> . Abgerufen am 03.09.2019.
- BENDEL, PETRA 2010. Integrationspolitik der Europäischen Union. In: Friedrich-Ebert-Stiftung, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik (Hrg.). WISO Diskurs, Expertisen und Dokumentationen zur Wirtschafts- und Sozialpolitik. URL: <https://library.fes.de/pdf-files/wiso/07550.pdf> . Abgerufen am 02.08.2019.
- BENDEL, PETRA 2015. Flüchtlingspolitik der Europäischen Union. Menschenrechte wahren! In: Friedrich-Ebert-Stiftung, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik (Hrg.). WISO Diskurs, Expertisen und Dokumentationen zur Wirtschafts- und Sozialpolitik. URL: <https://library.fes.de/pdf-files/wiso/12108.pdf> . Abgerufen am 02.08.2019.
- BENDEL, PETRA 2017. EU-Flüchtlingspolitik in der Krise. Blockaden, Entscheidungen, Lösungen. In: Friedrich-Ebert-Stiftung, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik (Hrg.). Politik für europa # 2017 plus. URL: <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/13251.pdf> . Abgerufen am 03.08.2019.
- BIGO, DIDIER 2002. Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality of Unease. *Alternatives*, 27, 63-92.
- BRAND, ALEXANDER 2018. Sicherheit über alles? Die schleichende Versicherheitlichung deutscher Entwicklungspolitik. *Peripherie*, 31, 209-235.
- BUNYAN, TONY 2015. Analysis: EU Africa: Fortress Europe's neo-colonial project. URL: <http://www.statewatch.org/analysis/no-275-valletta-summit.pdf> . Abgerufen am 27.02.2019.
- BURACZYŃSKI, RADOSŁAW 2015. Herstellung von Sicherheit an der EU-Außengrenze: Migrations- und Grenzpolitik in der polnischen Region Karpatenvorland. Springer-Verlag.

BUZAN, BARRY/WÆVER, OLE & DE WILDE, JAAP 1998. *Security: a new framework for analysis*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers.

CHARTA DER GRUNDRECHTE DER EUROPÄISCHEN UNION 2000. URL: https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_de.pdf . Abgerufen am 03.08.2019.

ENTMAN, ROBERT 1993. Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm. *Journal of Communication*, 43, 51-58.

EUROPÄISCHE KOMMISSION 2015. *A European Agenda on Migration*. URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf . Abgerufen am 27.02.19.

EUROPÄISCHE KOMMISSION 2016. *On establishing a new Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration*. URL: <https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/opinions/establishing-new-partnership-framework-third-countries-under-european-agenda-migration>: Abgerufen am 27.02.19.

EUROPÄISCHE KOMMISSION 2017. *Commission contribution to the EU Leaders' thematic debate on a way forward on the external and the internal dimension of migration policy*. URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20171207_communication_on_commission_contribution_to_the_eu_leaders_thematic_debate_on_way_forward_on_external_and_internal_dimension_migration_policy_en.pdf . Abgerufen am 27.02.19.

- EUROPÄISCHE KOMMISSION 2018. Managing migration in all its aspects: progress under the European Agenda on Migration. URL: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/eu-communication-migration-euco-04122018_en_1.pdf . Abgerufen am 27.02.19.
- JOHNSTON, HANK/NOAKES, JOHN 2005. Frames of Protest: A road map to a perspective. In: Johnston, Hank/Noakes, John (Hrg.): Frames of Protest. Social movements and the framing perspective. Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, 1-29.
- GEIGER, MARTIN/PÉCOUD, ANTOINE 2010. The Politics of International Migration Management. In: Geiger, Martin/Pécoud, Antoine (Hrg.). The politics of international migration management. London: Palgrave Macmillan, 1-22.
- GOFFMAN, ERVING 1974. Frame analysis: An essay on the organization of experience. Boston: Harvard University Press.
- GRAUVOGEL, JULIA/DIEZ, THOMAS 2014. Framing und Versicherheitlichung. Die diskursive Konstruktion des Klimawandels. Zeitschrift für Friedens- und Konfliktforschung, 2, 203-232.
- HESS, SABINE/KASPAREK, BERND/KRON, STEFANIE/RODATZ, MATHIAS/SCHWERTL, MARIA /SONTOWSKI, SIMON 2017. Der lange Sommer der Migration. Krise, Rekonstitution und ungewisse Zukunft des europäischen Grenzregimes. In: Hess, Sabine/ Kasperek, Bernd/ Kron, Sabine/Rodatz, Mathias/Schwertl, Maria/Sontowski, Simon (Hrg.): Grenzregime III. Der lange Sommer der Migration. Berlin: Assoziation A, 6-24.
- HUYSMANS, JEF 2000. The European Union and the Securitization of Migration. Journal of Common Market Studies, 38 (5), 751-77.

- HUYSMANS, JEF 2002. Defining Social Constructivism in Security Studies: The Normative Dilemma of Writing Security. *Alternatives*, 27, 41-62.
- HUYSMANS, JEF 2006. *The politics of insecurity: Fear, migration and asylum in the EU*. London: Routledge.
- HUYSMANS, JEF/SQUIRE, VICKY 2009. Migration and security. In: Cavelti, Myriam/Mauer, Victor (Hrg.). *The Routledge Handbook of Security Studies*. London: Routledge.
- KALM, SARA 2010. Liberalizing Movements? The Political Rationality of Global Migration Management. In: Geiger, Martin/Pécoud, Antoine (Hrg.). *The politics of international migration management*. London: Palgrave Macmillan, 21-44.
- KASPAREK, BERND 2017. Routen, Korridore und Räume der Ausnahme. In: Hess, Sabine/Kasperek, Bernd/Kron, Sabine/Rodatz, Mathias/Schwertl, Maria/Sontowski, Simon (Hrg.). *Grenzregime III. Der lange Sommer der Migration*. Berlin: Assoziation A, 38-52.
- KAUNERT, CHRISTIAN 2009. Liberty versus Security? EU Asylum Policy and the European Commission. *Journal of Contemporary European Research*, 5 (2), 148-170.
- MARKARD, NORA 2015. Ein neues Schutzkonzept? Der Einfluss der Menschenrechte auf den internationalen Schutz. *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, 2, 56-61.
- MÜNCH, SYBILLE 2016. *Interpretative Policy-Analyse: Eine Einführung*. Wiesbaden: Springer VS.
- SZALAI, ANDRÁS/GÖBL, GABRIELLA 2015. *Securitizing Migration in Contemporary Hungary*. CEU Center for EU Enlargement Studies, Working Paper.

- UNHCR 1951. Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951. URL: https://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2017/03/Genfer_Fluechtlingskonvention_und_New_Yorker_Protokoll.pdf . Abgerufen am 03.08.2019.
- VAN HEAR, NICHOLAS 2011. Mixed Migration: Policy Challenges. URL: <https://migrationobservatory.ox.ac.uk/resources/primers/mixed-migration-policy-challenges/> . Abgerufen am 03.08.2019.
- VERLOO, MIEKE/LOMBARDO, EMANUELA 2007. Contested gender equality and policy variety in Europe: Introducing a Critical Frame Analysis Approach. In: Verloo, Mieke (Hrg.). Multiple meanings of gender equality. A Critical Frame Analysis of gender policies in Europe. Budapest: Central European University Press, 21-51.
- VERTRAG ÜBER DIE ARBEITSWEISE DER EUROPÄISCHEN UNION Konsolidierte Fassung 2012. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>. Abgerufen am 27.02.2019.
- VERTRAG ÜBER DIE EUROPÄISCHE UNION Konsolidierte Fassung 2012. URL: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0020.02/DOC_1&format=PDF . Abgerufen am 27.02.2019.
- WALTERS, WILLIAM 2010. Imagined migration world: The European Union's anti-illegal immigration discourse. In: Geiger, Martin /Pécoud, Antoine (Hrg.). The politics of international migration management. London: Palgrave Macmillan, 73-95.

ZAPATA-BARRERO, RICARD 2013. The external dimension of migration policy in the mediterranean region: premises for normative debate. *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Núm. 2.

The Influence of Migrant-Led Organisations on EU Institutions

“They cannot decide for us without us”

LAURA BOUCSEIN AND ANNE SCHÖNAUER³⁷

Abstract

Against the backdrop of the limits for political participation faced by migrants, this paper explores how migrant-led organisations can exert influence on EU institutions. It is shown that migrant-led organisations can indirectly exert influence on the EU via national channels. By joining either migrant-led networks or non-migrant-led networks, they can however also exert direct influence via the EU institutions. Building on 16 qualitative interviews with migrant-led organisations, non-migrant led organisations, European migration networks and other stakeholders, this paper identifies key activities of migration organisations as well as challenges which they face in this endeavour. In addressing these challenges, the paper also highlights some good practices. There are three key findings: 1) Migrant-led organisations face structural challenges limiting their influence on EU institutions 2) Migrant-led organisations are already actively engaging with EU policy-making and 3) Investments from all stakeholders are required to increase migrant-led organisations’ participation.

Key words: Migrant-Led Organisations, European Migration Networks, EU Migration Policy

³⁷ We thank all of our research participants, the research college ‘Forced Migration and Human Rights’ by the German foundation ‘Studienstiftung des deutschen Volkes’ as well as all those who have reviewed and provided inputs to this paper.

Introduction

“They cannot decide for us without us” - This is the slogan of the Refugees Ideas and Solutions for Europe (RISE) network, a migrant-led European network based in Brussels. Its main aim is to connect refugee-led organisations to empower refugee communities in Europe (cf. interview RISE). The slogan expresses that the participation of refugees in decision-making processes on migration policies is hardly given. Networks like RISE want to change this.

In fact, migrants are often not considered as political agents and face various barriers in accessing the political sphere. Not only do many migrants lack important rights of political participation, such as voting rights, but also does their status often prevent them from exercising the rights they enjoy: Particularly irregular migrants often struggle to enact their rights of political participation as this may make the police become aware of them (cf. Carens 2013).

Literature on political involvement of migrants has so far mostly focused on local and national levels. Yet, migration policy and legislation are increasingly developed at the European level. This follows from the transfer of competences of some areas of asylum and migration law to the EU level (communitarisation) with the Maastricht Treaty in 1992 and further with the Treaty of Amsterdam in 1999 (cf. European Parliament 2019a).

Only occasionally research showed that on the one hand policy makers at EU level start appreciating the involvement of refugee-led organisations in policy reforms in the EU. On the other hand, there is also an increasing interest and willingness from refugee-led organisations to become active in influencing policies on the EU level. However, as such initial research points

out, there are still barriers and obstacles faced by refugee-led organisations and, in particular, a lack of policy dialogues between the EU and grassroots organisations (cf. Torfa 2019).

This raises the question how well migrants³⁸ manage to organise their interests at the level of EU policymaking in general and which obstacles they face in particular. Given migrants' frequent lack of formal political rights, they mostly engage in informal political activities, such as political protest (cf. Caren 2013; Nyers 2010). However, are there any other ways? How do migrants organise themselves to make their claims heard? Which activities can migrant-led organisation implement to influence EU migration policy?

This paper aims to assess how migrant-led organisations can exert influence on the EU and therefore contributes to the initial research on this topic. The findings of this paper are based on 16 qualitative interviews with representatives from nationally based migrant-led organisation and non-migrant led organisations as well as representatives from European migration networks. Further data sources are interviews with other stakeholders and the migration organisations' web presence.

The outline of the paper is as follows: As power is an important prerequisite to exerting influence, we first introduce formal and informal forms of power, as well as discuss power dynamics within the work of migration organisations. We then present the national and European channels as different ways of influencing EU institutions. After having outlined the methodology, we analyse migration organisations' various forms of engagement with national and European level policymaking. Subsequently, we highlight key challenges faced by migration organisations in influencing the EU. Finally, we will present solutions and good practices in addressing some of these challenges.

³⁸ In the following, we will use the term migrants, understanding that refugees are one subgroup of migrants and therefore captured by this term.

Section 1 - Theoretical and Conceptual Framework

This Section outlines the theoretical and conceptual framework of the paper. The first part (Section 1.1) defines what we understand by migration organisations and migrant-led and non-migrant-led organisations. In the second part (Section 1.2) we introduce the prerequisite of “having influence”, namely power to influence the EU institutions. We distinguish between informal and formal power. In the third part (Section 1.3) we reflect on power dynamics at play within migration organisations.

Section 1.1 - Defining migration organisation

Before moving to the classification of different migration organisations, a few considerations on the term “migrants” need to be made. We subsume under the term “migrants” various groups, including refugees, undocumented migrants, labour migrants and others, while recognising that these groups face different situations. Generally, the term “migrants” evidently also refers to EU citizens migrating within the EU and therefore fits many of those leading advocacy organisations at the European level. However, we understand that intra-European migrants do not face the same challenges regarding their political participation at the European level as extra-European migrants, particularly those originating from the Global South. Therefore, we limit, for the purpose of this paper, the term “migrants” to the latter group.³⁹

³⁹ This definition is by no means to reinforce an understanding that people from the Global North cannot be migrants, often labelled instead with the positively connotated term ‘expats’, but rather to account for the different situations of migrants from different origin. Hereby, it is worth noting that intra-European migrants detain special rights, based on their European citizenship. Migrants from the Global South (or those who appear to be), however, do not only have limited political rights in the EU, but also face various forms of discrimination. Here again, it is worth noting that borders between various migrant groups are fluid, with some of the factors at play being citizenship, ethnicity, religion, and class.

Migration organisations can be understood as interest groups, the latter being an organisation or a network “with particular aims and ideas that tries to influence the government” (Cambridge Dictionary 2019).

On this basis, we define migration organisations as interest groups advocating for pro-migration policies. While recognising the importance of more loosely organised forms of activism or social movements, this research focuses on more institutionalised interest groups. Interest groups in all types of political system can be classified along five categories: economic interest groups, public interest groups, private and public institutional interest groups, cause groups and non-associational groups and interests (cf. Thomas 2017). This paper focus on cause groups, which represent a segment of society, for example migrants. The difference to the other categories is, for example, that their primary purpose is noneconomic (comparable to economic interests, which promote exclusively economic interests) or that it is narrowed down to a single issue (comparable to public interests, which promote issues of general public concern). Another difference is that we focus on those interest groups which do not lack a formal organisation or permanent structure whereas non-associational groups, for example, include spontaneous protest movements (cf. Thomas 2017).

Based on the definition of interest groups, we broadly distinguish between migrant-led organisations and non-migrant-led organisations (cf. also Chart 2). Hereby, we understand migrant-led organisations as organisations or initiatives whose members and decision-makers are mainly migrants. We consider those as a central means for migrants to mobilise and exert influence in the political field. In contrast, non-migrant led initiatives or organisations are those whose members and decision-makers are mostly people detaining citizenship of an EU Member State or another country in the Global North. Given their pro-migration

stance, we assume that those can also provide avenues for migrants to exert influence, especially in the form of cooperation between migrant-led and non-migrant-led organisations. However, we acknowledge the fluid lines between those two types of organisations which serve as analytical categories for the purpose of this paper. In reality, this does not imply that organisations which we classify as non-migrant-led have no migrant participation within their organisation.

A second distinction we undertake relates to the organisational form of the migration organisations: those include, on the one hand, organisations that are based in one or several EU Member States. Those will be referred to as nationally based organisations.⁴⁰ On the other hand, organisations can also group together to increase their power as a network. Those include European networks on which we will focus in this paper. Both can be either migrant-led or non-migrant-led.

Section 1.2 - Defining power: informal vs. formal power

We define power as the prerequisite to exert influence. For the purpose of our paper, this refers to the capacity to make one's demands heard by EU institutions and potentially even to influence EU policymaking and legislation. Power is dependent on a range of factors, such as resources and rights.

Furthermore, we distinguish between formal and informal power. Formal power is enacted by the state

"with respect to formal processes and institutions of politics" (Teti et al. 2014: 1).

⁴⁰It is however worth noting that this also comprises organisations that are, in fact, locally based, i.e. whose activities do not cover the respective country entirely.

The state hereby serves as an umbrella term for all those actors who are elected or chosen to control and influence the government (cf. Lindvall 2017: 86). In contrast, informal power is a form of power which

“emerges from the ability to engage in collective action or use brute force or other channels such as lobbying or bribery” (Robinson and Acemoglu 2006 cited in Lindvall 2007: 86).

Generally spoken, informal power is enacted by interest groups and describes their ability to exert influence related to their commonly defined interest by using alternative political tools. Those include political protest, awareness raising or lobbying of political institutions (cf. Lindvall 2017: 86) – forms of collective actions. It has been argued that informal power has a high potential for

“people who lack regular access to representative institutions, who act in the name of new or unaccepted claims, and who behave in ways that fundamentally challenge others or authorities” (Tarrow 2011: 7).

This can directly be linked to many migrants’ situations, who frequently lack formal political rights and are often perceived as challenging the status quo (ibid.).

To conclude, power can be enacted by the state, as formal power, but also by individuals, grouping together in collective actions, challenging state institutions to produce policy change, here defined as informal power (cf. Johnson 2000). However, it is important to underline that boundaries between formal and informal power are fluid (cf. Teti et al. 2014), which will be discussed in greater detail in Section 1.3.

Having introduced the difference between formal and informal power and which actors enact those kinds of powers, we can

understand migration organisations as interest groups that are trying to influence the EU by enacting informal power.

Subsection 1.3 - Reflecting on power dynamics within and across organisations and networks

Having introduced our definitions of migration organisations as well as our understandings of formal and informal power, we now briefly discuss the power dynamics within an organisation and within a network as well as the relations between formal and informal power.

By doing this we notably draw on literature from feminist research, in which the formation of collective and informal forms of power to advocate for social change has been analysed in depth. As it will be shown in the following, collective action enacted by interest groups is a means of increasing individuals' or organisations' informal power and therewith scope of influence. However, collective action also carries the risk of favouring a more powerful individual or organisation over less powerful individuals or organisations. All this considered, the scope of informal power remains limited by formal power – and vice-versa.

Subsections 1.3.1 and 1.3.2. discusses power dynamics within an organisation and within a network respectively, addressing both the potential and the risks of collective action. Subsection 1.3.3 examines the interplay between formal and informal power. Throughout the paper, we will analyse how power dynamics impact activities and challenges of migration organisations.

Subsection 1.3.1 -Power dynamics within an organisation

The literature has assessed the restraints that migrants face regarding their political participation in their host society: This includes for example limited political rights, such as voting rights or the right to register a demonstration; socioeconomic status which may limit the time and resources necessary to mobilise (e.g. cf. Mokre 2018; Bauböck 2006). Such individual lack of

power can, however, partially be compensated by forming collective actions, which mobilise and empower individuals (cf. Hagen 2010). Collective action has a high potential for

“people who lack regular access to representative institutions, who act in the name of new or unaccepted claims, and who behave in ways that fundamentally challenge others or authorities” (Tarrow 2011: 7).

Literature from feminist research shows that collective action can be a form of attaining gender justice and that supporting women to mobilise together fosters feminist solidarity (cf. Sweetman 2013). In this way, individuals may be constrained by various factors in taking action in isolation, but feel that

“[a] sense of empowerment arises from collective association and action (...). ‘From a state of powerlessness that manifests itself in a feeling of “I cannot”, empowerment contains an element of collective self-confidence that results in a feeling of “we can”’ (Kabeer 1994, cited in Sweetman 2013: 225).

In fact, engagement in interest groups can be a way of advancing one’s group’s interest without holding formal political rights. Transposing the literature from feminist research to migration studies, we point to the potential of collective action of increasing migrants’ agency and contributing to political change.

In spite of its potential, collective power is not always horizontal (cf. Hagen 2010), as power is not distributed homogeneously within one organisation. In fact, feminist researchers have highlighted that

“power dynamics (...) lead some women to exert power over others” (Sweetman 2010: 227).

For this reason, feminist solidarity and, for that matter, migrant solidarity must be aware and responsive to the power imbalances among and across different groups of feminists, or pro-

migrant activists (Sweetman 2013). It is, therefore, important to critically examine migration organisations with an inter-sectional lens, attentive to characteristics such as migration status, gender, resources, and education.

Given the heterogeneity of interests of the organisations' members, positions need to be negotiated and compromised. With the background of the aforementioned power imbalances, some members' interests may, therefore, be better represented in an organisation's agenda than others'. This is all the more important as collective power limits, internally,

“the scope of individual choice and thereby increases the society's capacity to act as a unit towards the environment” (Hagen 2010: 3).

From this perspective, forming collectives can even be considered as restricting the scope of individual choice. This differs from individual channels of political participation such as an individual's voting decision.

Subsection 1.3.2 - Power dynamics within a network

In analogy to individuals that group for collective action, organisations can also group together to increase their power as a network. This means organisations work in coalition with other organisations. As will be shown later on, this is of particular significance at the European level.

As with individuals within an organisation, organisations within a network differ in power. This can be linked to the migration status of the members, varying resources, reputation, and other factors. At the same time, organisations within one network may have similar, yet not identical interests and objectives. Again, it is required to acknowledge power differentials not only between migrant-led and non-migrant-led organisa-

tions but also across migrant-led organisations, which may relate inter alia to the migration status of its members and the available rights and support structures in the host country.

Subsection 1.3.3 - Relation between informal and formal power

Lastly, a few reflections on the relationship between formal and informal power. In this regard, it is first important to underline that formal and informal power stand in constant interplay (Teti et al. 2014: 1), both playing an important part to reform politics.

On the one hand, change depends on the extent to which civil society organises and manages, via collective action, to channel its informal power. According to Sweetman (2013: 217),

“feminist activists (...) emphasise the need to draw on collective power - ‘power-with’ / to overcome the ‘power-over’ of domination by elites”.

Hereby, the objective of interest groups is

“not to replace governments or usurp their decision-making authority but to inform and persuade governments and businesses to adopt or abandon certain policies or positions” (Johnson 2000: 77).

On the other hand, change also depends on the openness of formal power to informal power. In this regard, states can provide an (un)favourable framework for interest groups to make their demands heard and acted upon, i.e. differ in space and time as to their receptiveness to voices from civil society (cf. Evangelista 1999, cited in Price 2003: 592).

For our purpose, this emphasises that it is not only important to analyse how migration organisations organise and activate themselves to advocate for their interest (increasing their informal power), but that their success ultimately also depends on the openness of EU policymakers (formal power) in listening to and acting upon those demands.

Section 2 - European and National Channels of Influence on the EU institutions

Having discussed informal power enacted by migration organisations and the power dynamics at play, we now outline via which channels migration organisations can exert influence on the EU institutions. For this purpose, we distinguish between the national and the European channels of influence. We will focus on the European Commission, the European Parliament, and the Council of the European Union⁴¹ as the main bodies involved in legislation and policymaking.⁴²

Via the *national channel*, migration organisations can exert influence on the EU institutions in two ways. First, they can attempt to bring about change in the national governments of the EU Member States, either via advocacy efforts or via campaigning in national elections. Changing national governments brings change in the Council of the EU, since all national governments are members of the Council of the EU. The influence of the Council of the EU via the national channel has advantages, since the Council is hardly accessible from the European level (cf. Ripoll Servent and Panning 2019, Hoffmann 2012). Secondly, advocacy in the national realm can also take the form of influencing voters regarding the elections of the European Parliament. Hereby, it is worth noting that given the lack of a European public space and the more direct accountability of national policy-

⁴¹ All three institutions have a role in the legislative process: the European Commission with its right of initiative and the European Parliament and the Council of the European Union with their co-legislative function.

⁴² The European Council and the Court of Justice, which are not formal part of the legislative process, are not be covered in depth in this paper. Nonetheless, they remain institutions which can be addressed by migration organisations. Similarly, advisory bodies like the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions will not be considered, while acknowledging however that migration organisations are also represented in those.

makers toward their electorate, the majority of political communication is limited to the national space (cf. Eising 2008). This emphasises the role of national-level mobilisation and awareness raising. It can also explain why many protests are framed nationally and targeted at national media and public and why the former have been the main subject of research on migrant-led organisations' participation so far (cf. e.g. Rosenberger 2018).

Via the *European channel*, migration organisations are able to directly exert influence on the EU institutions, most importantly the European Parliament and the European Commission. With the communitarisation of EU migration and asylum policy and legislation, the European Commission and the European Parliament gained increased influence in a field which was previously dominated by intergovernmental negotiations. They have therefore become the main targets of interest group's advocacy efforts at the European level, with migration organisations increasingly having established themselves in Brussels (cf. Ripoll Servent and Panning 2019, Kaunert et al. 2013, Hoffmann 2012, European Parliament 2003) For interest groups, the European Commission is by far the most important and the primary institution where the influencing process begins (cf. European Parliament 2003). The European Parliament is considered as open as the Commission in terms of meeting and listening to the positions of interest groups (Hoffmann 2012).

The activities of organisations trying to influence the EU institutions can be grouped in four categories:

- *Service activities*: “the provision of specific services”, including the collection of information;
- *Lobbying activities*: “the attempts to influence decision making processes from outside”, directly via meetings with the European Commission or the European Parliament or indirectly by raising public awareness;

- *Implementation activities*: “the participation in policy implementation” (European Parliament 2003: iii).⁴³

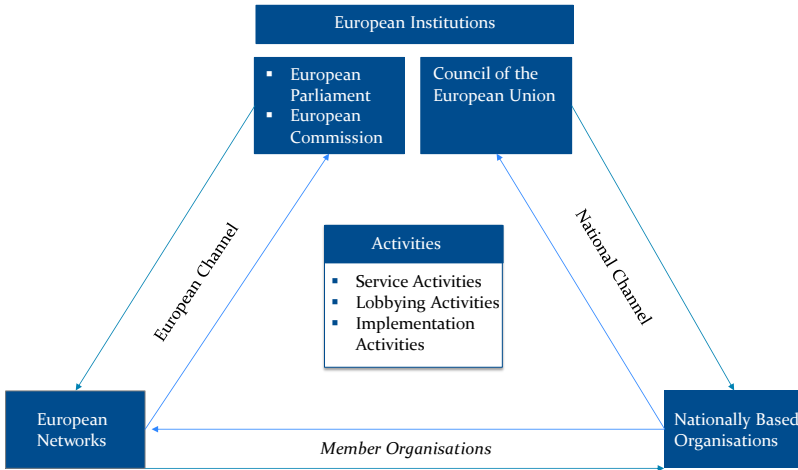


Chart 1: Ways of influencing EU institutions

In the following, we will analyse to what extent migration organisations use these activities to exert on national and European levels. Lastly, it is important to underline that the national and European channels of influencing EU institutions need to “go hand in hand”, as a representative from the Churches’ Commission for Migrants in Europe (CCME) aptly stated during the interview.⁴⁴

⁴³ We changed the labelling of the above from “functions” as per source document to “activities” to describe what migration organisations can do to influence the EU institutions. Furthermore, the European Parliament also refers to “decision-making” activities. This type of activity will not be considered in this research as it did not appear in the interviews.

⁴⁴ CCME is a non-migrant led European network based in Brussels and describes itself as the “ecumenical agency on migration and integration, asylum and refugees, and against racism and discrimination in Europe” (CCME 2019).

Additionally, we acknowledge that the lines between national and European channels of influence are sometimes fluid. Therefore, this distinction serves as a rough framework, allowing to categorise the different ways in which migration organisations can exert influence.

Section 3 - Methodology

Our analysis is grounded in expert interviews with representatives from 12 migration organisations and 4 other stakeholders, as displayed in chart 2. The information provided on the websites or social media platforms of the respective organisations also fed into the analysis. Personal information of the interviewees was anonymised, unless agreed upon differently. All interviews were conducted in January and February 2019, either in person or via video chat. The interview partners were identified via internet research and snowball sampling. The sampling criteria was our definition of a migration organisation based in the EU, as introduced in Section 1.2.

Given the small sample size, this research can be understood as an exploratory case study. As we conducted most interviews from Brussels, many of the nationally based organisations are active Belgium.

Although the primary focus of this paper is to examine the influence of migrant-led organisations on the EU, we also drew on interviews with non-migrant led organisation. This allowed us to analyse as well how migrant-led organisations can draw on cooperation with non-migrant-led organisations and networks in order to exert influence.

Migration Organisations in the EU			
European Networks		Nationally Based Organisations	
Migrant-Led	Non-Migrant-Led	Migrant-Led	Non-Migrant-Led
<ul style="list-style-type: none"> Refugees' Ideas and Solutions for Europe (RISE) 	<ul style="list-style-type: none"> Churches' Commission for Migrants in Europe (CCME) European Council on Refugees and Exiles (ECRE) European Network Against Racism (ENAR) 	<ul style="list-style-type: none"> Verdensborgere Samfunn (Norway) MOSAICO Azioni per i Rifugiati (Italy) Coordination des Sans Papiers (Belgium) Refugee Party (Belgium) TV Sans Papiers (Belgium) Vox des migrants (Germany/Cameroon /France) African Foundation for Development (AFFORD, UK) 	<ul style="list-style-type: none"> Coordination et Initiatives pour Réfugiés et Étrangers (CIRE, Belgium)
Other Stakeholders	Cornelia Ernst (MEP GUE/NGL); Assistant to MEP (S&D); European Think Tank; Ligue des droits humains (LDH, Belgium)		

Chart 2: Interviewed migration organisations and networks

It is further worth noting that this research does not evaluate the *impact* of migration organisations' influence, but rather examines the available *channels*. Although we had initially set out to analyse the influence of migrant-led organisations on policy-making related to deportations and other forms of return, we understood in the course of the interviews that this was not a primary concern for all of the organisations. We, therefore, included specific examples concerning this topic, but approach the question of migrant-led organisations' influence on EU institutions more broadly.

Lastly, a few words on our self-positioning: We are convinced that migrants should be able to represent themselves in all areas of life, including the EU political sphere. We consider this paper as one tool to identify which challenges migrant-led organisations face and to point out some good practices for overcoming them. Although, we are or have both been migrants, living or having lived outside Germany, we both hold German and with that European citizenship. This implies that we do not face the same barriers of (political) self-representation as many of our interviewees. Therefore, this paper could be considered as one of many manifestations of speaking *for* migrants. To partly compensate this fact, we sent this paper to all interviewed organisations for their review and input before publishing and adapted the research focus based on their priorities.

Section 4 - Activities of Migration Organisations

In this Section, we apply the framework introduced in Section 2 to our empirical findings on how migrant-led organisations exert influence on the EU institutions. Concretely, we will analyse the various activities (service, lobbying, implementation, decision-making) that migration organisations implement to exert influence on the EU institutions via the national and the European channel. We will show that at the European level, migrant-

led organisations mostly coordinate with non-migrant-led European networks which facilitate their access to the institutions.

Subsection 4.1 - National Channel of Influence

Most interviewed migrant-led organisations were interested in influencing the EU institutions, either indirectly or directly on the long-term. However, it also needs to be mentioned that some organisations, particularly those led by undocumented migrants did not see the added value of engaging on a European level. Since their demands mostly related to regularisation, they considered that their field of interest was mostly of national competence (cf. also Kaunert et al. 2013). The following examines the different activities conducted by migrant-led organisations to exert influence on the national level. As the question of this paper revolves on the influence of migrant-led organisation on EU institutions, this Section does not go in depth on the experiences of non-migrant-led organisations intending to influence national policymaking exclusively.

While not captured in our research, it is worth noting that some organisations that work transcontinentally can also exert influence in non-European national spheres. A representative from Voix de Migrants, a migrant-led organisation, based in Germany, Cameroon and France and promoting the free movement of people, stated:

“We also need to infiltrate the different parliaments, for example in Africa, and ask them the question: Why does the government, maybe the Malian one, the Senegalese one, the Cameroonian one, sign readmission agreements with the European Union? For what reason?” (interview Voix des Migrants).

Subsection 4.1.1 – National Channel: Service Activities

At the national level, migrant-led organisations implement service activities by delivering information to national policymakers which can potentially indirectly feed back to the European level. In the field of deportations and other forms of return, this concerns, for example, information on the safety of countries of origin. A representative from Verdensborgere Samfunn⁴⁵ explained:

“We have the impression that he [a refugee, who was sent back to Afghanistan] was badly tortured [...] So things like this we are collecting the documentation and based on this documentation we put a clear demand on why we mean that this is wrong” (interview Verdensborgere Samfunn).

The interviewed organisations observe what happens, document and gather information in order to formulate their demands and use them to exert influence. This gathering of information, in turn, helps the organisations to formulate evidence-based policy recommendations. A representative from the African Foundation for Development (AFFORD)⁴⁶ even stated that the process of finding evidence and collecting the data, is one of the most important, but also most difficult things to do:

“Data collection is important to demonstrate evidence, but this is in itself challenging as significant resources needed to collect them are often lacking from project funds” (interview AFFORD).

⁴⁵ Verdensborgere Samfunn is a migrant-led organisation from Norway, aiming “to bind local society and the multicultural environment together” (Verdensborgere Samfunn 2019).

⁴⁶ AFFORD is a migrant-led organisation based in London with the mission “to expand and enhance the contributions Africans in the diaspora make to African development” (AFFORD 2019a).

Subsection 4.1.2 – National Channel: Lobbying Activities

At the national level, migrant-led organisations are both active in direct lobbying, by meeting officials, and indirect lobbying, by raising public awareness.

Many migrant-led organisations reported being involved in direct lobbying, including the direct contact with local authorities and advising them on measures to improve migrants' situations. For example, Verdensborgere Samfunn work closely together with the municipality. Further, migrant-led organisations are sometimes invited as expert groups to the national Parliament (cf. interview European Think Tank). In the same line, CCME mobilises its members to influence the Ministry of the Interior or the national parliaments within the Member States, given the difficult access to the Council of the European Union at the Brussels level. This shows that networks at the European level, like CCME, actively rely on the influence exerted by their member organisations on the national level. CCME, however, also noted that it was partially difficult for them to convince its member organisations that influencing the EU is important.

The interviewed migrant-led organisations were also very active in indirect lobbying. Their awareness raising efforts on migration-related issues included protests, demonstrations, election campaigns, events, seminars, and more. The Refugee Party, a migrant-led initiative based in Belgium, for example, organises demonstrations, showing their disagreement on certain policies:

“We call upon [our members]. Like last month, [...] it was to protest the policy which was introduced by the ex-minister of migration and asylum. So, people end up on the street [...]. So, we did that action and it was widely shared on the media [...], we reached 1.4 million people” (interview Refugee Party).

Subsection 4.1.3 – National Channel: Implementation Activities

Some migrant-led organisations take on implementation activities. In the field of deportation and other forms of return, both national governments and the European Commission mobilise migrant-led organisations to support (voluntary) return by informing migrants about the process. A representative of MOSAICO (Azioni per I Rifugiati) ⁴⁷ told us about this matter:

“We can give that information, it does not matter, because really there is some that want to go back to their countries and they don’t know how. We can give this information, but we cannot work in forced return.” (interview MOSAICO)

In addition, some organisations are also involved in legal advice on deportation and other forms of return (cf. interview European Think Tank).

Subsection 4.2 - European Channel of Influence

While the previous Section showed how migrant-led organisations exert influence on EU institutions via national channels, this Section focuses on means of exerting influence via the European channel. Many of the activities implemented at this level remain similar.

In fact, both, our own research and the literature show that networks have easier access to EU institutions than individual organisations:

“EU decision-makers are more willing to meet one umbrella group than many different national groups due to their time constraints” (Hoffmann 2012: 34).

⁴⁷ MOSAICO is a migrant-led organisation based in Italy, which “supports refugees and their families in, e.g. the process of integration, promotion of the rights of refugees” (MOSAICO 2019).

In order to use European channels of influence, migrant-led organisations active at local and national levels can, therefore, join European networks.

In practice, however, most existing European networks are non-migrant-led. These include CCME, the European Council on Refugees and Exiles (ECRE)⁴⁸, and the European Network Against Racism (ENAR)⁴⁹, all of which are based in Brussels. In the following, we will analyse the different activities conducted by networks and their member organisations in view of exerting influence on EU institutions. At the same time, we will assess to what extent and in which ways the influence of migrant-led organisations is mediated by the networks.

Subsection 4.2.1 – European Channel: Service Activities

At the European level, migration organisations' capacity to provide information to policymakers is crucial. In fact, Coen (2007) argued that an organisation's ability to influence policy development depends on

“the extent to which it can establish its reputation as a provider of reliable, issue-specific and pan-European information” (Coen 2007: 339).

Small or medium-sized organisations are not able to provide such information, as they do not have the respective presence or partners in all EU Member States and therefore do not satisfactorily fulfil this function for EU policymakers. Migration networks, however, can draw on the experience and evidence provided by their member organisations which are based in different member states:

⁴⁸ ECRE's mission is to “protect and advance the rights of refugees, asylum-seekers and other forcibly displaced persons in Europe and in Europe's external policies” (ECRE).

⁴⁹ ENAR describes itself as the “only pan-European anti-racism network that combines advocacy for racial equality and facilitating cooperation among civil society anti-racism actors in Europe” (ENAR 2019).

“We are also a mirror. We reflect the different cases that happen in our Member States. We can bring some cases from Italy, you know. We give it a European dimension, instead of one Member State” (interview MOSAICO, member of ECRE).

The Asylum Information Database (AIDA), managed by ECRE, is an example of pan-European information provision on migration matters,

“containing information on asylum procedures, reception conditions, detention and content of international protection across 23 countries” (AIDA 2019).

The funding AIDA received from the European Union's Asylum, Migration and Integration Fund (AMIF) as well as Horizon 2020, demonstrates the request for such information by EU policy-makers. The critical nature of the reports published in the database is non-negligible, especially as such information is considered to contribute to a

“checks and balance system, an important counterweight”, (interview European Think Tank).

that can be used in advocacy and political work. The latter is also recognised by a Member of the European Parliament:

“The important facts on what is going on in the Libyan prisons. If we don't have migrant organisations, we couldn't talk about it. When the Commission boldly stands up there and says that human rights are being upheld, then you can really get on the edge and say: “Are you crazy?” And that's what we are doing then. We know what is happening there, we have original documents, we have talked to people who have been there and we know it from local initiatives, so that is perfectly clear. It has an influence to know what is and not to be taken for a ride”

(interview Cornelia Ernst, MEP (GUE/NGL); translated from German).

Here above all the interplay between informal and formal becomes clear. The Member of the European Parliament (MEP) has formal power, however, depends on the informal power of the interest groups collecting data and information.

Subsection 4.2.2 – European Channel: Lobbying Activities

Also at the European level, lobbying by migration organisations takes both direct and indirect forms. This Section first describes the type of lobbying activities, access to EU counterparts and the cooperation between non-migrant-led networks and migrant-led organisations in that regard.

Direct lobbying included meetings with Members of Parliament and staff of the European Commission, participation in consultations, and publishing of reports and recommendations. Some networks indicated having a good working relationship with the European Commission and the European Parliament:

“It’s a kind of daily lobbying work, so we work a lot with the MEPs, with the Commission, so we have a kind of an open door” (interview ENAR).

Regarding access to the European Parliament, many stated that their main counterparts were the Green and left-wing MEPs, whereas representatives from other parliamentary groups were less open to their demands. Hereby, it is worth highlighting the special roles played by rapporteurs and shadow rapporteurs in the legislative process. With regards to the policy field of particular interest to this paper, namely deportation and other forms of return, the Recast Return Directive is the major legislative proposal that is currently being negotiated. The rapporteur Judith Sargentini, the rapporteur in charge of the respective report by the Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, is member of the Greens/European Free Alliance. Indeed, the

draft report reveals that numerous migration organisations provided input to the report (European Parliament 2019b:89). This is however limited to the European networks and does not include nationally based migration-led organisations.

With the European Commission and the European Parliament however, some networks described having developed a certain standing and relationship with their respective counterparts:

“Because before the traditional lobbying work was that the organisations asked the Parliament and the Commission to be considered or to submit something, now it's the other way around. They know who to consult if they need help. Images help. Because the processes of consultation, they take too long, sometimes they need something that is more study and writing, so they know how to consult” (interview ENAR).

The above quote demonstrates once more EU policymakers' reliance on information and assessments by migration networks, which links back to the service activities discussed in the previous Section. Here again, the networks have consultation mechanisms in place, which allow member organisations to contribute to the advocacy efforts of the network.

Most of these direct advocacy activities were conducted by the networks, which therefore mediate the claims and information by migrant-led organisations in the various EU Member States. However, it is also worth noting, that the networks partially also facilitated migrant-led organisations' direct access to EU policymakers:

“With the Commission we get contact always through ECRE, although ECRE are not always participating in these meetings, but they say that: ‘Listen, there is this meeting in the Commission. They talk about qualification of diplomas for refugees. OK?’ So what we do, we apply,

we say we are interested to participate in this meeting in the Commission. ECRE are here in Brussels, they know what is going on, they review all the information that is going on and you can participate” (interview MOSAICO).

Subsection 4.2.3 – European Channel: Implementation Activities

Organisations implement activities in the interest of EU institutions to varying degrees. One example of an organisation implementing activities in the context of returns is AFFORD, which is also part of the ADEPT platform funded by the EU. Among other activities, the organisation supports migrants to reintegrate in their countries after their return.

“On return/deportation, our interest is mainly on the re-integration side of it. So, if you focus on this policy and just focus on how you build the economy of countries, then even when you are talking about forced migration and deportation, it’s inevitable that there are in fact opportunities for them, right” (interview AFFORD).

Other organisations however were making conscious efforts to limit their EU funding for the implementation of their activities in order not to become dependent from the EU and thereby limit their scope for advocacy.

Subsection 4.3. - Sub-Conclusion

This Section showed the various activities that migration organisations conduct to exert influence via national and European channels. Overall, the findings indicated that networks are more powerful in using European channels of influence, given that they better respond to the needs of EU institutions. Hereby, the networks and their members have a mutually-benefiting relationship: On the one hand the networks rely on their members for their field experience and evidence. On the other hand, the networks provide a channel for nationally based organisations

to indirectly and directly contribute to advocacy at the European level.

The findings revealed as well that state actors are also dependent on migration organisations. This includes, for example, their capacity to provide information or implement activities along with EU policies. Regarding the interplay between formal and informal power, this relates to the fact that, at least in democracies, state actors cannot act on their own but rely on cooperation with civil society. This also points to the potential for influence to be enacted by actors of informal power.

Section 5 - Challenges Faced by Migration Organisations in Influencing EU Institutions

Before entering specifically into different challenges faced by migrant-led organisations at the national level and by European networks, we shall briefly address the current political climate as an overarching challenge for all types of migration organisations and, connected to this, the media representation of migration and migrants.

Members from all types of migration organisations pointed to the fact that the changing political atmosphere with the rise of right-wing movements in the EU Member States and at European level resulted in an increasingly negative representation of migration and migrants:

“They [right-wing politicians] made some lines and they try to magnify the challenges regarding migration, and they try to undermine (...) the positive things, which migration can bring to society” (interview Verdensborgere Samfunn).

Hereby, migration organisations recognise that media plays an important tool in amplifying such representations to a wider public and obfuscate the reality.

“Most of the people are in a way manipulated by the media. So, if the media boosted a photo of a very young boy, stranded on the shore, drowned, you know what happened 2015 with the little boy from Syria. So, you get people easily affected. But whenever they put something totally on the other side, like they try to focus on some time on negative side about what some migrants do and project this view on all migrants and refugees” (interview Refugee Party).

One key challenge in this context is that migrants are underrepresented in media production and face difficulties in spreading information on the realities they face. A representative from Coordination des Sans-Papiers⁵⁰ explained:

“The big problem is that the message is not easily transmitted. Because what we feel, what we live, if that was known by everyone that would change things. We don’t have access to conventional media. The media don’t accept us in their programmes, to exchange” (interview Coordination des Sans-Papiers).

The Brussels-based migrant-led organisation TV Sans Papiers, which tries to counteract such under-representation by covering migration-related issues (cf. TV Sans Papiers 2019), equally report issues of accessing mainstream media. A representative of CCME also linked this access to a credibility questions, indicating that the audience doubts the “neutrality” of migrant reporters covering migration-related topics.

⁵⁰ Coordination des Sans-Papiers is a migrant-led network which regroups all organisations of undocumented migrants in Belgium (Coordination des Sans Papiers 2019).

To sum up, the rise of right-wing parties along with the under-representation of migrants in the media creates a constraining context in which migration organisations feel that exerting influence is more difficult.

We will now firstly outline the key challenges for nationally based organisations, then for European network, following the structure of Section 4.

Subsection 5.1 – Nationally Based Organisations

The main challenges faced by nationally based migrant-led organisations regarding their power to influence the EU are related to political mobilisation and lacking resources.

Subsection 5.1.1 - Challenges of Becoming Politically Active

Our research participants identified a number of barriers to migrants' political participation, which in turn, impacted negatively on migrant-led organisations' capacity to exert influence. Those were related to migration status, cultural issues and migrants' psychological situation.

Regarding migration-status related challenges, MOSAICO described that the reception system and the stigmatisation of refugees

“kills inside the refugee all the active power to change and to survive” (interview MOSAICO).

Both, the literature (e.g. Genova 2013) and our empirical data points to heightened constraints for undocumented migrants in exercising political activities. Undocumented migrants face precarity due to their lack of legal status, risk of deportation, and social isolation, thereby being rendered publicly invisible (cf. Arendt 1958, cited in Hinger et al. 2018: 174). This demonstrates that political activity can come at a high cost. Indeed, members of migrant-led organisations reported the challenge of seeing some members of their organisation deported. This weakened

the movements, not only because it led to a direct loss of members. It also caused other members of the organisation to stop their activities, out of fear of deportation:

“This led to the fact that our friends, especially when there were deportations of members from the Coordination were arrested and deported, started saying that ‘if they arrest you from the Coordination and start to deport you, ... we that are at the bottom, we start to get weaker” (interview Coordination de Sans Papiers).

In the same line, TV Sans Papiers also reported that given the increased repression on undocumented migrants in recent years, people have become more and more reluctant of showing their face, being visible on the media. This also links back to the previously discussed challenge on limited media representation on migrants and migration.

Another reason for limited political participation could be, as a member of the Refugee Party pointed out, that as freedom of speech is often restricted in refugees’ countries of origin, sometimes refugees may be reluctant to raise their voice in public.

In addition to these barriers, members of Voix des Migrants and MOSAICO linked the difficulty for some migrants in becoming politically active with the psychologically difficult situation upon their arrival:

“The migrant has to get engaged. And to get engaged, he has to get out of his trauma. When he arrives in Europe, the system disconnects us from our histories, to impose what is called integration and assimilation. and which automatically lead to the fact that the migrant cannot get involved. And then, he cannot wake up and he cannot even get out of his trauma. So we can wake up the migrants, we can confront them to the law” (interview Voix des Migrants).

These reveal limited individual power to becoming politically active can mostly be argued to be founded in measures put in place by formal state power to keep migrants inactive and “deportable” (cf. also de Genova 2013). Nonetheless, it is important to stress that political activity does not depend on formal citizenship:

“Those who are denied the status of citizen can break into the ‘consensual’ system, interrupt this order, and assert themselves as a visible and speaking being” (Nyers 2010: 131).

In fact, our interviewees with precarious status were actively involved in demonstrations, protest activities, and other forms of political engagement, strategically negotiating their (in)visibility, despite the before-mentioned constraints. This provided an option to channel the individually limited power into a more anonymised, collective power.

Subsection 5.1.2 - Resource-Related Challenges

Another set of challenges faced in particular by small migrant-led organisations are resource related (cf. also Torfa 2019). Those concern both time and financial restrictions.

The fact that many migrant-led organisations rely on volunteers limits the time that their members can invest in the activities of the respective organisation:

“We do have some energetic and faithful members, who are trying their best...but all our members are full time workers” (interview Refugee Party).

In addition to this, many organisations face an insufficiency in financial resources, which is often reinforced by the lack of a legal organisational structure. This, in turn, makes it difficult to raise funding. This challenge is of particular salience for organi-

sations formed by undocumented migrants, given their increased difficulty in registering an organisation (cf. also Rosenberger 2018). These factors entail that

"they cannot as frequently engage as much as professionals, big organisations" on the local, but also on the European level" (interview ENAR).

Hoffmann (2013) also draws attention to the fact that involvement in EU policy processes requires significant resources, including for example an office in Brussels to monitor EU policy developments. However, it is worth noting that the interviewed non-migrant-led organisations active at a national level, such as the Coordination et Initiatives pour Réfugiés et Étrangers (CIRÉ)⁵¹ faced similar constraints:

"It would be required to have a lot more resources and an even finer expertise on mechanisms at European level in order to engage more actively at EU level" (interview CIRÉ).

In fact, many organisations are taken up by their daily activities at local level, which renders it difficult to simultaneously engage at the European level:

"Our member organisations are set up on a national basis and this means that they have a lot of other things to do than to deal with European policy" (interview CCME).

Subsection 5.2 - European Networks

Having discussed the main challenges faced by migrant-led organisations, this Section will discuss the obstacles encountered by European networks.

⁵¹ The Brussels-based non-migrant led organisation CIRÉ aims at promoting the reception of asylum seekers, the regularisation of undocumented migrants and the successful integration of migrants (CIRÉ 2019).

Subsection 5.2.1 - Loss of Influence on EU Institutions

Nearly all of our interview partners, migrant-led networks and non-migrant-led networks, stated that the overall changing political atmosphere also renders lobbying of the European Commission and the European Parliament more difficult. In spite of their generally good relations with the EU institutions, some interviewed networks described that this change led to a decrease in their access to the institutions over the last years:

“It is more difficult for all stakeholders to access institutions in the current climate” (interview ECRE).

The interviewed member of CCME also linked such decrease in influence over the past 10 years to changes in the European Commission, which led to increased formalisation of the interactions with the EU institutions and with this a loss of impact of informal advocacy. What is more, the political orientation of the European Commission also changed during that time, regarding migration-related attitudes:

“With the political Commission of Juncker it had started [...], there was a change, which lead to the result that specific standards cannot be guaranteed in all circumstances. [...] And the main starting point was to say: ‘how do we get people away?’ People in Europe, they don’t want migrants and refugees. So this is very abridged now, but the ‘people do not want refugees’, this is a literal quotation from a member of the Commission” (interview CCME).

Some networks also expect their influence to further decrease in the coming years. They also linked this to the ongoing discussions on the withdrawal of the United Kingdom from the EU. In this sense, some of the interviewees expected a loss of diversity in the European Parliament after “Brexit”, and with that a loss of political allies:

“In terms of representation of minorities, the UK has the largest representation of minorities. We are going to lose

also the MEPs that are migrant-progressive (...) If you take a look at the profile of the UK leaders, they are most from migrant background, feminists, people of African descent, descent of colonies and we are going to lose that. So again, if we are not conscious that there is a need for a strong and diverse parliament, we are going to lose some allies at the political level” (interview ENAR).

Beyond the considerations of the potential loss of progressive British MEPs, the networks expected the overall political configurations within the European Parliament after the 2019 European elections to be less favourable towards migrant-friendly policies, given increase of right-wing parties’ influence across Europe.

Subsection 5.2.2 - Limited European Platforms for Migrant Self-Representation

One challenge specifically faced by migrant-led organisations is that they have a limited European platform for their self-representation. As shown above, European networks are predominantly non-migrant-led, revealing a lack of migrant-led networks active at the European level. This can also be exemplified by the list of contributors to the aforementioned draft report of the Special Rapporteur Judith Sargentini (GRUE) on the proposed Recast Return Directive: All organisations listed as having provided input to the report are non-migrant led organisations or networks (European Parliament 2019b: 89).

This almost absolute absence of migrant-led networks implies that, as discussed in Section 4, claims of migrant-led organisations are mostly mediated by non-migrant-led networks. Hereby, it is worth noting that some migrant-led organisations voluntarily leave the responsibility for EU advocacy to the networks based in Brussels:

“ECRE they are political, they try to compromise, they try to bring more rights for refugees that is their job. To bring

the voice of refugees inside. (...) We think that ECRE knows better the EU institutions, knows better how to deal with policymakers, how to present problems, how to present resolutions, better than us. They know how it functions inside. If we go inside, we destroy everything. Because if you go with a radical demand like this, you don't get anything" (interview MOSAICO).

Others however voiced strong discontent regarding such mediation:

"When you look at migrant organisations that are invited to the European Parliament to present their demands, *en grosso modo* those are always organisations *for* migrants, *for* refugees. So we need to make our own demands, our own interests to the parliament and to have our own demands discussed" (interview Voix des Migrants).

Instead, the representative from Voix des Migrants goes on, established organisations need to make more space for migrant-led organisations to represent their own interests.

"Today, the migrant himself will have his own lobby, the migrant today wants to talk about himself, the migrant today want to make his own demands, the migrants today want to confront politics. People have to understand that" (interview Voix des Migrants).

While some initiatives to increase migrant self-representation at the European level exist and will be further discussed in Section 5, they are still in their initial phases and lack the structure required for a network aiming to engage in advocacy at the European level, such as an office in Brussels.

Subsection 5.2.3 - Diversity of Interests Across and Within European Networks

Particularly given the limited self-representation of migrants at the European level, it is important to assess the diversity of interests across and within European networks and the extent to which migrant-led organisations are able to make their voice heard within the network.

In this sense, many organisations expressed a desire to be able to speak with one voice to push for pro-migration policies at European level. Yet, CCME describes the challenges faced in the attempt of finding a common ground among their member organisations:

“The organisations are also very different (...) There is also the EU Catholic Bishops’ Conference and the international LGBTIQ network, so trying to reconcile all this could possibly be difficult. But there is always again the consciousness that you have quite a few positions in common and those are then arranged amongst each other” (interview CCME).

While it evidently needs to be recognised that migrants’ interests vary, depending on migration status and time spent in the host countries, origin, political orientations, gender, and other individual factors, it is crucial to consider (potentially) differing interests between migrant and non-migrant populations, as

“activities by native organizations may more likely express the grievances, identities and interests of the native majority rather than of the migrant minority affiliated with such organizations. This can become particularly problematic in a competitive organizational setting, given that natives occupy more central positions than migrants by virtue of the higher levels of resources they are endowed with” (Messina 2007 cited in Pilati 2016, p. 61).

Indeed, some migrant-led organisations considered that the demands and actions of the networks did not go far enough. The interviews also showed that migrant-led organisations sometimes mistrust non-migrant-led organisations. Due to the fact that non-migrant led organisations are professionals and earn their living with migration-related topics, some migrants and migrant-led organisations have the impression that they do not have a genuine interest in changing the situation:

“We need papers, but they need us. We need to be there so that they can make money” (interview Coordination des Sans-Papiers).

While the above is directed at institutionalised non-migrant led organisations, some of the interviewees also felt that their demands and activities were co-opted by other movements. Yet, interviewees expressed that despite the differences in the orientations of the movements, they have a common goal:

“There is the anti-fascist struggle, the anti-capitalist struggle, the migrant struggle. There are many struggles, but we all have a common ground. It’s the same politics that pose on us” (interview Voix des Migrants).

This points, however, to the need of recognising and acting on the power imbalances and different personal implications of the various movements and their members. Hereby, the internal structures of networks to bring in the various voices and claims play a significant role and were developed to varying degrees, extending from thematic working groups to regular consultations and field visits.

Subsection 5.3 - Sub-Conclusions

This Section presented the various challenges faced by migration organisations: Those encompassed common challenges such as a constraining political context and detrimental media representations. Challenges faced by migrant-led organisations are related to difficulties in political mobilisation and limited resources. Challenges faced by European networks are a loss of influence, a lack of self-representation of migrant-led networks at European level, and the diversity of interests across and within networks.

It could be shown how states, enacting formal power, take measures rendering migrants inactive. The interviewees showed that in many cases political rights are restricted, formal status not provided and migrants often confronted with degrading reception conditions. Nonetheless, interviewed migrants established systems of solidarity and collective action by mobilising in migrant-led organisations. At the European level, migrant-led organisations' direct power remains limited, given the lack of a strong migrant-led pan-European network. This, along with the overall multiplicity of interests, results at times in power struggles within the networks. While some accepted the added value of being represented by a network, others were reluctant to cooperate with non-migrant-led organisations, advocating for self-representation.

Section 6 - Good Practices and Solutions

In this last Section, we will present good practices identified via the interviews. They present recommendations for action to migration organisations as well other stakeholders, in a perspective of addressing the aforementioned challenges and increase migrant-led organisations' influence on EU institutions. According to the European Commission (2016) a best practice is

“[a] a relevant policy or intervention implemented in a real life setting and, [b] which has been assessed in terms of adequacy and equity [c] and effectiveness and efficiency related to process and outcomes”.

However, it needs to be acknowledged that many of the initiatives below are still at their initial stages. Therefore, we looked for initiatives, which fulfilled [a]. [b] and [c] were hard to completely fulfil since, in the frame of this research, we were not able to thoroughly evaluate the selected practices along those criteria.

Subsection 6.1 - Mobilise Voters for Political Change

The restrictive political climate and distorted media representation of migrants and migration calls for fostering social dialogue and presenting a counter-narrative. While this can partially also be addressed at the European level, it particularly points to the importance of the work of organisations which are active at the local and national levels.

Given the upcoming Belgian and European elections at the time of data collection, many organisations were preparing for election campaigns. The aim was to mobilise citizens to vote for pro-migration parties. In this sense, a member of the Coordination des Sans-Papiers called upon Belgian citizens, during a demonstration organised for the regularisation of undocumented migrants:

“Support us, Belgians. You have the key in your hands with the vote that you will cast” (interview Coordination Sans Papiers).

In a similar line, interviewees also explicitly targeted migrants who by being granted citizenship obtained voting rights:

“And now we are working with (...) ex-refugees, who get the citizenship. (...) They don't know how to vote, they

don't know how to do that, they are just not active politically. (...) If migrants turn to vote, it will be a change" (interview MOSAICO).

One campaign, which we chose to present as a good practice, is the EU elections campaign #YourVoteOurFuture, organised by ECRE and its member organisations (cf. ECRE 2018). It is created to address the European political debates which are dominated by

“a small but loud minority of far-right populists and their anti-EU, anti-democratic and anti-civil rights agendas carried forward and legitimised by racist slogans demonising migrants, asylum seekers and refugees” (ECRE 2018).

The campaign presents that the majority of European voters are in favour of pro-migration policies. It contains statements of migrants mobilising European citizens to participate in the elections and to vote for politics that create an atmosphere which is favourable to migrants. For example, Mubarak, an NGO activist from Somalia calls upon the audience:

“Vote for a Europe that calls me by name and not by a number!” (ECRE 2018).

The objective of mobilising European citizens is of particular relevance given that European elections are often considered “second-order elections” (Eising 2008). This generally leads to a lower voter turnout, in spite of the increased competencies of the European Parliament, including in the field of migration policy.

Ultimately, these election campaigns are a means of seeking alliances by those lacking rights for formal political participation, with those who detain such rights and demonstrate their solidarity with migrants' concerns.

Subsection 6.2 - Mobilise Migrants to Become Politically Active

Given the aforementioned barriers that migrants confront regarding their political participation, many migration organisations make efforts of mobilising migrants and refugees to become more politically active and stand up for their own rights and demands. Most consider it as their task to

“empower and reactivate refugees and asylum seekers in their real community or society” (interview MOSAICO).

and

“to stimulate them to mobilise them and to talk about it loudly” (interview Refugee Party).

In this Section, we would briefly like to introduce the initiative Refugee Party as one good practice of mobilising migrants for political change. In fact, the mobilisation of refugees is part of the Refugee Party’s mission. They have identified that,

“now, the activism within the refugee community is all about presenting their culture, but almost none of these initiatives aim to bring the refugees to activist themselves, so the ones who actually do things, the ones who demonstrate they intellectual abilities, the ones who talk about politics or policies about integration, etc.” (interview Refugee Party).

In order to complement existing initiatives, they encourage refugees to become active, irrespective of legal status and as a means of improving their own situation:

“What makes it legal or not legal, let me say, is your situation, which can be legal or not legal in a way, but in terms of humanity, we are all equal. This is what we actually try to do. And we try to drive this energy towards the community to energize, actually, the new capabilities that come here to Europe in order to integrate through activism,

which is something, almost absent, absent at all activities on refugee and migration area” (interview Refugee Party).

For the initiative, it is crucial that refugees speak out loudly, go on the street, and express their demands. According to the Refugee Party, the fact that their initiative was launched by migrants and former refugees, encourages refugees to trust their activities.

Subsection 6.3 - Reinforce Migrant-Led Organisations

As discussed above, many migrant-led organisations face resource-related challenges and frequently do not have the required organisational structure to apply for funding.

Changing internal organisational structures can contribute to addressing this issue. MOSAICO explained that setting up a legal and professionalised structure enabled them to raise funding:

“Until 1 year ago, we have only a board, we don't have staff because we don't have any paid employee. So that's why we could not apply to any EU fund, because we did not have any staff. (...) And so we decided that now we have 3 staff members” (interview MOSAICO).

Connecting migrant-led organisations with each other can reinforce the political weight of migrant-led organisations, foster sharing of experiences and good practices, and promote joint events:

“And we created the Steering Committee together with our other refugee-led organisations, to create this kind of union, coalition of refugee led organisations in Italy. (...). The mechanism is also about working together. Because Italy is also far from Rome, to Milano, to Sicily” (interview MOSAICO).

While internal efforts of reinforcing the organisational structures can be made, this is frequently dependent on external resources. One good practice we would like to highlight here is a programme conducted by UNHCR in Italy which provided financial support and training to strengthen refugee-led organisations in Italy:

“So we think with UNHCR how to empower this kind of organisation and to make them a little bit heard and powerful and show what they do. And UNHCR came out with an idea of supporting financially small grants for refugee-led organisations. So they support refugee-led organisation with 10,000 Euros each (...). So they [refugee-led organisations] have expertise, they have an organisation that explains to them by training during the project, there is training sessions for the refugee-led organisations how to write a project, how to search funds, how to write a budget [explains the rest of the training schedule]. Amazing results” (interview MOSAICO).

This good practice also connects to feminist movements’ research, which calls for supporting women

“not only as individuals, but collectively” (Sweetman 2013: 217),

in order to strengthen their informal power as a collective. Lastly, it needs to be acknowledged that such initiatives must be carefully conceived in order not to reify existing power structures. The reinforcement of migrant-led organisations must also be accompanied by policy level changes and institutional support, i.e. by measures taken by those enacting formal power:

“They have to become independent actors, and for this we have to make changes at the communal level, and also at the country and federal level”(interview Cornelia Ernst, MEP (GUE/NGL)).

Subsection 6.4 - Strengthen Migrant-Led Networks at the European Level

As shown in this paper, migration organisations so far are mostly active at local and national levels. Yet, we also reaffirmed the findings of previous literature (cf. Hoffmann 2012) that networks are more successful in reaching EU policymaking. However, those networks are mostly not migrant-led raising problems of self-representations.

Strong migrant-led networks at the European level can ensure that migrants' demands are not only transmitted to the EU institutions in a mediated manner, but to ensure self-representation at this level. With this regard, we call for a strengthened support to networks like RISE and the EU Refugee and Migrant Parliament, both of which will be discussed in the following as good practices.

Refugees' Ideas and Solutions for Europe (RISE) was created in 2016 and is led by refugee communities, organisations and individuals in 14 different European countries. It

“represents the authentic voices of refugees, where refugees campaign for themselves” (RISE 2019).

On the website they declare:

“Through various actions, its overall aim revolves around contributing to make refugees full members of their society - in which they are not only actively involved, but also recognised as knowledgeable, skilled and experienced people” (RISE 2019).

On the European level, RISE writes statements, petitions, reports on refugee issues and disseminates them to the European Parliament (cf. RISE 2019). They also organize European and national campaigns and joint action days. While the network is still young, the aim is to expand advocacy at the European level.

“We don't have a strong political lobby inside. (...) This is the future plan. Because RISE is recent. (...) And we need time to walk together, to make joint action together, so we can reflect our political ideas together, so we need time. This is the future time to reach top advocacy level” (interview MOSAICO, member of RISE).

Verdensborge Samfunn, who are members of RISE, considers the network as a potential means of accessing EU institutions. According to the interviewed member of Verdensborgere Samfunn, they trust the RISE network, since it is led by refugee organisations, which makes them feel to be on one level.

Another way of strengthening migrant self-representation at the European level is the newly established “Refugee and Migrant Parliament”, which first took place on the 17th and 18th of October 2018 in Brussels. As an initiative of the left-wing GUE/NGL parliamentary group of the European Parliament, the aim is

“to bring together migrant-led organisations, which stand up for human rights and to start an unprecedented process of parliamentary self-determination” (interview Cornelia Ernst, MEP (GUE/NGL)).

For Cornelia Ernst, spokeswoman for migration policy of the parliamentary group GUE/NGL in the European parliament and the co-organiser of the Refugee and Migrant Parliament,

“the aim was to launch a platform, where migrants and refugees can raise their voices and on which they are met on the same level and where their demands are heard” (interview Cornelia Ernst, MEP (GUE/NGL)).

In an interview, she told us that the Refugee and Migrant Parliament was created in absence of a platform where the various migrant-led organisations can discuss their ideas and needs:

“We in the EU Parliament can support this. We can, so to speak, provide the platform for this. We are also endeavouring beyond this framework to win over other groups beyond our group, in other words to promote this process by self-organisations at EU level and then simply participate in Parliament. As a service provider and where migrant organisations have to take things into their own hands” (interview Cornelia Ernst, MEP (GUE/NGL)).

The Refugee and Migrant Parliament is therefore aimed at providing a platform for discussion, networking and joint problem-solving. The resolution adopted by the participating migrant-led organisations calls, amongst other things, for an end to

“any deportation that put life or dignity at risk” (Migrant Women Network 2019).

Further, it proclaims that

“[a]ny EU or bilateral agreement, memorandums of understanding and deals facilitating deportation must be cancelled, the notion of safe countries doesn’t take in account our rights and realities” (ibid.).

While this initiative is valuable and the declaration also includes a request to

“[c]reate the Refugee and Migrant Parliament and finance it” (ibid.),

it remains to be seen how the Refugee and Migrant Parliament will be embedded in structures at the European level, how regularly and how long it will meet, and how the declarations will be followed up on. At the current stage, the competencies of the Refugee and Migrant Parliament do not seem to be well-defined and the legitimisation of its members would need to be analysed more closely.

Subsection 6.5 - Render internal structures more participative

Another challenge identified previously is the diversity of interests within networks. We have seen that there is a certain scope of mistrust from migrants and migrant led organisations towards non-migrant-led networks. To become more open to the active participation and contribution of migrants, and to make sure that their demands are put forward, non-migrant led networks and organisations should render their internal structures more inclusive and participative. This can involve the hiring of persons with migrant background or the democratic participation of members within the networks and organisations. Beyond efforts aiming at increased participation of individuals, efforts of non-migrant-led networks in increasing the participation of its member organisations are crucial.

ECRE, used as a good practice here, tries to address all of these points. MOSAICO, a migrant-led organisation and a member of ECRE explained:

“If you want to work with refugees, and you have to fight for refugee rights, and you ask people to hire refugees because they are qualified, it is better to hire. I think if refugees find a way to be inside any organisation that works for promoting refugee rights, they should give them the chance inside the organisation. And ECRE is doing that now” (interview MOSAICO).

Other than hiring migrants as staff members, ECRE ensures that migrants are part of decision-making bodies. ECRE elected a member of the refugee-led organisation MOSAICO onto the board, which meets twice a year to make strategic decisions and vote on the budget. While the majority of the board members remain non-migrants, this is a first step in the right direction.

With regards to the inclusion of migrant-led organisations in the network, ECRE recently lowered the threshold of requirements for organisations to become member of their network. This allowed smaller migrant-led organisations, such as MOSA-ICO, to join the network. Given the aforementioned challenges faced by migrant-led organisations, in terms of size and financial capacity, such measures provide channels for migrant-led organisations to elevate their voice to the European level.

Subsection 6.6 - Sub-conclusions

This Section presented a number of good practices destined at increasing migrant-led organisations' influence on EU institutions. Those ranged from initiatives in campaigning the European and national electorates to vote for pro-migration politics, to mobilising migrants to become more active, reinforcing migrant-led organisations, strengthening migrant-led networks at the European level, as well as to promoting more inclusive internal structures. Ultimately, all of these aim to increase migrant-led organisations' informal power. Some, such as the political mobilisation of migrants, can be achieved by migrant-led organisations alone. Others, however, require cooperation with actors having more formal or informal power, be it European citizens that detain voting rights, non-migrant-led networks which make their structures more participative, or organisations and politicians who create an advantageous structural environment for migrant-led organisations' activities. These examples show that both non-migrant actors enacting informal power as well as those enacting formal power need to become more receptive and supportive of the political participation of migrant-led organisations in order to increase the self-representation of the latter.

Conclusions and Outlook

In this paper, we analysed how migrant-led organisations can exert influence on EU institutions. For this purpose, we first introduced the national and European channels as a frame to analyse the means available to migrant-led organisations for exerting influence. Generally, we noted that migrant-led organisations tend to be active at predominantly local and national levels. Their activities at those level can however also contribute to exerting influence on the EU institutions via the national channel, including engaging in campaigns, awareness raising, and protest activities. Some also engage via the European channel, via their membership in a European network. The latter are however mostly non-migrant-led and migrant self-representation at European level therefore remains limited or at an initial state (see the RISE-network). We identified some good practices for further observation, which aim at increasing the influence of migrant-led organisations on the EU, which we would like to amplify by means of this paper and which require contributions from all actors involved. We would like to end with three main observations from this research:

1) Migrant-led organisations face structural challenges limiting their influence on EU institutions

We stress once again the additional obstacles faced by migrants to exert political influence, including on EU institutions. These encompass lacking formal political rights, precarious status and lacking resources for organisation. Many of these can be and have been argued to be put in place by state actors to limit the

informal power which migrants could otherwise exert and thus, keep them invisible to the extent possible.

2) Migrant-led organisations are already actively engaging with EU policymaking

In spite of such obstacles, the interviewed members of migrant-led organisations were politically involved in many ways. These included political protests, awareness raising activities, lobbying, and more. While migrant-led organisations were mostly involved at local and national levels, those part of European networks also participated indirectly and/or directly in exerting influence via the European level. Hereby, collective action presented a valuable resource, as well as strengthened alliances with other actors.

3) Investments from all stakeholders are required to increase migrant-led organisations' participation

In order to effectively increase migrant-led organisations' potential for participation, all actors need to invest in the cause. On this point, we presented initiatives driven by migrant-led organisations themselves. We also pointed to adjustments which are required from non-migrant-led networks and other stakeholders enacting informal power in order to become more inclusive and account for internal power imbalances. All of this needs to be accompanied by relevant measures taken by state actors. Given the current political context in the EU, one can be doubtful about significant advancements on that end. In turn, this increases even more the need for a stronger and more unified informal power to confront this.

Finally, during our research journey we were grateful to meet such a number of inspiring and impact driven people. Being a migrant can make it challenging to stand up and to raise one's voice. However, there are many initiatives and organisations

which do this every single day. As the RISE network's states: "They cannot decide for us without us".

References

- AFFORD 2019a. About Us. URL: <https://afford-uk.org/about-us/> on 26 June 2019.
- AFFORD 2019b. "ADEPT". URL: <https://afford-uk.org/what-we-do/projects/adept/> on 16 March 2019.
- AIDA 2019. Asylum Information Database. URL: <http://www.asylumineurope.org/> on 10 June 2019.
- BAUBÖCK, RAINER (ED.) 2006. Migration and Citizenship: legal status, rights and political participation. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- CAMBRIDGE DICTIONARY 2019. Interest Group. URL: <https://dictionary.cambridge.org/de/worterbuch/englisch/interest-group> on 26 June 2019.
- CARENS, JOSHEP H. 2013. The Ethics of Immigration. New York: Oxford University Press.
- CCME 2019. Mandate of the Commission. URL: <https://ccme.eu/index.php/who-we-are/mandate-of-the-commission/> on 26 June 2019.
- CIRÉ (2019): Website. URL: <https://www.cire.be/> on 26 June 2019.
- COEN, DAVID 2007. Empirical and theoretical studies in EU lobbying. In *Journal of European Public Policy*, 14 (3), 333-345.
- COORDINATION DES SANS-PAPIERS 2019. Website. URL: <https://www.sanspapiers.be> on 15 September 2019.

- DE GENOVA, NICOLAS 2013. Spectacles of migrant “illegality”: The scene of exclusion, the obscene of inclusion. In: *Ethnic and Racial Studies* 36 (7), 1-19.
- ECRE 2018. “Your Vote Our Future”. URL: <https://www.ecre.org/campaign/> on 16 March 2019.
- ECRE 2019. Mission Statement. URL: <https://www.ecre.org/mission-statement/> on 26 June 2019.
- ERNST, CORNELIA 2018. 1. ‘Refugee & Migrant Parliament’ in Brüssel: “Jetzt reden wir!” URL: <https://www.dielinke-europa.eu/de/article/12011.1-refugee-migrant-parliament-in-br%C3%BCssel-jetzt-reden-wir.html> on 23 March 2019.
- EISING, RAINER 2008. Interest groups in EU policy-making. In: *Living Reviews in European government*, 3 (4), URL: <http://www.europeangovernance-livingreviews.org/Articles/lreg-2008-4/download/lreg-2008-4Color.pdf> on 25 June 2019.
- ENAR 2019. About Us. URL: <https://www.enar-eu.org/About-us> on 26 June 2019.
- EUROPEAN COMMISSION 2016. Criteria to select best practices. A proposal from the Commission. URL: https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/major_chronic_diseases/docs/ev_20161130_c001_en.pdf on 26 June 2019.
- EUROPEAN PARLIAMENT 2003. Working Paper: Lobbying in the European Union. Current Rules and Practices. In: *Constitutional Affairs Series AFCO 104 EN*. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2003/329438/DG-4-AFCO_ET\(2003\)329438_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2003/329438/DG-4-AFCO_ET(2003)329438_EN.pdf) on 26 June 2019.
- EUROPEAN PARLIAMENT 2019a. Fact Sheets on the European Union. The Maastricht and Amsterdam Treaties. URL: <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/3/the-maastricht-and-amsterdam-treaties> on 26 June 2019.

- EUROPEAN PARLIAMENT 2019b. Draft report on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals (recast), 2018/0329 (COD). URL: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-632.950+01+DOC+PDF+Vo//EN&language=EN> on 10 March 2019.
- HAGEN, ROAR 2010. Collective power. Reception and prospect of a scientific concept, in Willy Østrenge (ed). *Transference. Interdisciplinary Communications*. Oslo: CAS.
- HINGER, S./KIRCHHOFF, M./WIESE, R. 2018. "We Belong Together!" Collective Anti-deportation Protests in Osnabrück. In: Rosenberger, S./Stern, V./Merhaut, N. (eds). *Protest Movements in Asylum and Deportation*. Cham: IMISCOE Research Series, Springer, 205-221.
- HOFFMANN, ULRIKE 2012. Lobbying for the Rights of Refugees. An Analysis of the Lobbying Strategies of Pro-migrant Groups on the Qualification Directive and its Recast. In: *Journal of Contemporary European Research*, 8 (1), 21-40.
- HOFFMANN, ULRIKE 2013. The influence of pro-migrant groups within the shaping process of the EU asylum and migration policy. PhD Thesis in School of Humanities, Languages, and Social Sciences at University of Salford Manchester.
- JOHNSON, REBECCA 2000. Advocates and Activists: Conflicting Approaches on Nonproliferation and the Test Ban Treaty. In: Ann Florini (ed). *The Third Force. The Rise of Transnational Civil Society*. Tokyo and Washington: Japan Center for International Change and Carnegie Endowment for International Peace, 49-82.

- KABEER, NAILA 2003. Gender Equality and Women's Empowerment. In: Kabeer, N. (eds). *Gender Mainstreaming in Poverty Eradication and the MDGs. A Handbook for Policymakers and Other Stakeholders*. London: Commonwealth Secretariat/Ottawa: IDRC/CDR, 169-196.
- KAUNERT, CHRISTIAN/LÉONARD, SARAH/HOFFMANN, ULRIKE 2013. Venue-Shopping and the Role of Non-governmental Organisations in the Development of the European Union Asylum Policy. In: *CMS* 1 (1), 179-200.
- LIGUE DES DROITS HUMAINS 2019. Website, URL: <http://www.liguedh.be/> on 26 June 2019.
- LINDVALL, JOHANNES 2017. *Reform Capacity*. First Edition publ. in 2017. Impression: 1. Oxford: Oxford University Press.
- MIGRANT WOMEN NETWORK 2019. The final Resolution of the 1st Refugee & Migrant Parliament 2018 in the European Parliament. URL: <http://www.migrantwomennetwork.org/wp-content/uploads/2019/01/FINAL-RESOLUTION-18-Oct-2018-Refugee-Migrant-Parliament.pdf> on 10 June 2019.
- MOKRE, MONIKA 2018. "We Demand Our Rights!" The Refugee Protest Camp Vienna. In: Sieglinde Rosenberger/Stern, Verena & Merhaut, Nina (eds.). *Protest Movements in Asylum and Deportation*. Cham: Springer Open, 205-224.
- MOSAICO 2019. Mission & Services. URL: https://www.facebook.com/pg/Verdensborgere-Samfunn-993350234194061/about/?ref=page_internal on 26 June 2019.
- NYERS, PETER 2010. No One is Illegal Between City and Nation. In: *Studies in Social Justice*, 4 (2), 127-143.
- NYERS, PETER 2015. Migrant Citizenships and Autonomous Mobilities. In *Migration, Mobility, & Displacement*, 1 (1), 22-39.

- PILATI, KATIA 2016. *Migrants' Political Participation in Exclusionary Contexts. From Subcultures to Radicalization.* Hampshire: Palgrave Macmillan.
- PRICE, RICHARD 2003. Transnational Civil Society and Advocacy in World Politics. In: *World Politics*, 55, 579-606.
- REFUGEE PARTY 2019. Facebook page internal. URL: <https://www.facebook.com/pages/category/Political-Organization/Refugee-Party-193596494806436/> on 26 June 2019.
- REFUGEES IDEAS AND SOLUTIONS FOR EUROPE 2019. What is RISE? And About Us. URL: <https://risenetwork.eu/> on 23 March 2019.
- RIPOLL SERVENT ARIADNA/PANNING, LARA 2019. Euro-sceptics in trilogue settings. Interest formation and contestation in the European Parliament. In: *West European Politics*, 42 (4), 755-775.
- ROSENBERGER, SIEGLINDE 2018. *Political Protest in Asylum and Deportation. An Introduction.* In: Rosenberger, S./Stern, V. & Merhaut, N. (eds). *Protest Movements in Asylum and Deportation.* Cham: IMISCOE Research Series, Springer, 3-25.
- SANS PAPIER 2019. Qui sommes-nous?. URL: <https://sanspapiers.be> on 26 June 2019.
- SANS PAPIERS TV 2019. Facebook page internal. URL: <https://www.facebook.com/tv.sanspapiers> on 26 June 2019.
- SWEETMAN, CAROLINE 2013. Introduction, Feminist, Solidarity and Collective Action, *Gender & Development*. In: *Gender & Development*, 21 (2), 217-229.
- TARROW, SIDNEY G. 2011. *Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics.* Revised and Updated Third Edition. New York: Cambridge University Press.

- TETI, ANDREA/GERVASIO, GENNARO/ANCESCHI, LUCA 2014. Introduction: Crossing the Formal/Informal Boundary. In: Teti, A, Gervasio/ G, Luca, A. (eds). *Informal Power in the Greater Middle East: Hidden Geographies*, New York: Routledge, 1-8.
- THOMAS, CLIVE S. 2017. Interest Groups, Encyclopaedia Britannica inc. URL: <https://www.britannica.com/topic/interest-group/Interest-groups-in-international-politics> on 26 June 2019.
- TORFA, MASOOMA 2019. Refugee-Led Organisations (RLOS) in Europe. Policy Contributions, Opportunities and Challenges. In: ECRE Working Papers. Brussels.
- VERDENSBORGERE SAMFUNN 2019. Facebook page internal. URL: https://www.facebook.com/pg/Verdensborgere-Samfunn-993350234194061/about/?ref=page_internal on 26 June 2019.
- VOIX DES MIGRANTS 2019. Website. URL: <https://www.voix-desmigrants.org> on 26 June 2019.

Die Zusammenarbeit von Kommunen und Zivilgesellschaft in der Arbeit mit Geflüchteten: Beispiele aus NRW

LISA BONFERT UND CHRISTIAN KÖNIG

Abstract

Diese Studie widmet sich der Perspektive zivilgesellschaftlicher Akteurinnen auf ihre Rolle in der kommunalen Arbeit mit Geflüchteten in Deutschland. Während viele Kommunen zivilgesellschaftliches Engagement schätzen und es auf verschiedene Art und Weise unterstützen, bleibt die Einbindung entsprechender Akteurinnen vielerorts vor allem aufgrund fehlender Strukturen ein Problem. In Einzelgesprächen mit Haupt- und Ehrenamtlichen aus der Arbeit mit Geflüchteten behandelt diese Studie deshalb die Frage, wie Aufgaben derzeit zwischen Kommunen und Zivilgesellschaft verteilt sind und wie sie besser verteilt werden könnten. Während die Zusammenarbeit mit der Kommune insgesamt sehr positiv bewertet wird, identifizieren Interviewpartnerinnen insbesondere fehlende finanzielle Mittel und unklare Kommunikationsstrukturen als Hindernisse für eine verbesserte Kooperation zwischen Kommune und Zivilgesellschaft.

Einleitung

Das Ankommen zahlreicher geflüchteter Menschen in Deutschland im Jahr 2015 führte zu gegensätzlichen Bildern: Behörden und Hilfsorganisationen wirkten vielerorts zunächst überfordert, jedoch machten es sich Menschen in ganz Deutschland zur Aufgabe, Geflüchtete in ihren Kommunen willkommen zu heißen. Spätestens seit damals viele Kommunen eng mit zivilgesellschaftlichen Akteurinnen zusammen arbeiteten, ist die Rolle der Zivilgesellschaft für die Aufnahme und Einbindung Geflüchteter

in deutschen Kommunen in den Fokus gerückt (Celik 2015; Minor 2018). Trotz dieser Aufmerksamkeit fehlt es oftmals an Strukturen, um zivilgesellschaftliches Engagement so in kommunale Aufgaben einzubinden, dass es einen gewinnbringenden Beitrag zur Aufnahme Geflüchteter in der Kommune leisten kann.

Vor diesem Hintergrund stellen wir uns in diesem Forschungsprojekt die Frage, wie zivilgesellschaftliche Akteurinnen in der Arbeit mit Geflüchteten ihre Rolle in Abgrenzung zu kommunaler Arbeit wahrnehmen und welche Verbesserungen und Änderungen sie sich wünschen. Mithilfe fünf semistrukturierter Interviews mit haupt- und ehrenamtlich tätigen Menschen aus der Arbeit mit Geflüchteten blicken wir zunächst auf ihre Perspektive der aktuellen Aufgabenverteilung zwischen kommunalen Behörden und Zivilgesellschaft. Die zweite Frage befasst sich daraufhin mit ihren Idealvorstellungen einer zukünftigen Aufgabenverteilung. Die dritte Frage widmet sich schließlich den momentanen Hindernissen und Lösungsansätzen, die unsere Interviewpartnerinnen benennen, um die Aufgabenverteilung in der Praxis effizienter zu gestalten.

Unsere Interviewpartnerinnen bewerten die Zusammenarbeit mit kommunalen Stellen als positiv und heben eine gegenseitige Wertschätzung hervor. Zusätzliche Mittel auf Seiten der Kommunen, sowie bessere, direktere Kommunikationswege zwischen den Akteurinnen werden hingegen als nötige und besonders hilfreiche Veränderungen benannt. Diese Studie bestätigt den aktuellen Stand der Literatur, nach dem deutsche Kommunen ehrenamtliches Engagement als zentrales Element des Willkommenheißen Geflüchteter bewerten (Minor 2018).

Literatur

Im Jahr 2015 kamen etwa 890.000 Menschen nach Deutschland, um Asyl zu suchen (Pro Asyl 2018). Zwar ist die Zahl neu einreisender Asylsuchender seitdem deutlich gesunken (2016 waren es ca. 280.000, 2017 198.000 und 130.000 im Jahr 2018) (Pro Asyl 2019), allerdings empfinden deutsche Kommunen die Aufgabe, Geflüchtete in der Gesellschaft aufzunehmen, weiterhin als Herausforderung (Geseman/Roth 2009; Bertelsmann 2016: 15; Scherr/Yüksel 2019). Während Migrationspolitik nicht in den direkten Zuständigkeitsbereich deutscher Kommunen fällt, ist ihre wichtige Rolle für die Aufnahme von Geflüchteten und ihre Einbindung in die Gesellschaft unumstritten (Bommers 2009; Aumüller/Bretel 2008; Celik 2015; Minor 2018). Im Gegensatz zu Bund und Ländern haben Kommunen früh erkannt, dass entsprechende Strukturen der Schlüssel zum Erfolg sind, und bringen deshalb oft langjährige Erfahrung in Integrationsfragen mit (Minor 2018).

In diesem Zusammenhang wird zunehmend diskutiert und erforscht, welche Rolle die Zivilgesellschaft und freiwilliges Engagement in deutschen Kommunen spielen (FES 2009; Celik 2015; Ruge et al. 2016; Deutscher Städtetag 2016; Minor 2018). Die Literatur deutet darauf hin, dass ehrenamtliches Engagement aufgrund der persönlichen Nähe zu den Menschen einen wichtigen Beitrag dafür leistet, dass Geflüchtete sich willkommen geföhßen fühlen (Han-Broich 2015; Linnert 2018). Auch aus der Perspektive deutscher Kommunen wird zivilgesellschaftliches Engagement als wichtiges Werkzeug verstanden, um geflüchtete Menschen in der Gesellschaft aufzunehmen und den sozialen Zusammenhalt zu fördern (Minor 2018). Gesemann und Roth (2016) zufolge hat sich die Zusammenarbeit zwischen Kommunen und Zivilgesellschaft seit 2015 deutlich verstärkt. Während die zunehmende Vernetzung für beide Seiten sowohl Chance als auch Herausforderung sein kann, empfinden beide die intensivere Zusammenarbeit mehrheitlich als Vorteil (Minor

2018). Allerdings fühlen sich zivilgesellschaftliche Akteurinnen bei der Zusammenarbeit mit kommunalen Behörden weiterhin zu wenig ernst genommen, wertgeschätzt und unterstützt, obwohl viele Kommunen auf ihre Unterstützung angewiesen sind (Schammann und Kühn 2016; Karakayali 2017). Nach einer Studie der Bertelsmann Stiftung (2017) sind fehlende Strukturen dafür verantwortlich, dass Ehrenamtliche zu wenig eingebunden werden. Deshalb versucht eine wachsende Zahl Ehrenamtlicher, ihre Arbeit zunehmend zu professionalisieren, um auf die politischen Ziele ihrer Kommunen größeren Einfluss nehmen zu können (Minor 2018). Dabei stellt sich die Frage, ob die Zivilgesellschaft Unterstützung kommunaler Initiativen oder vielmehr ein „kritisches Korrektiv staatlichen Handelns“ sein sollte (Minor 2018, S.20). Schammann und Kühn (2016) gliedern die unterschiedlichen Mitwirkungsmöglichkeiten von Behörden und Zivilgesellschaft in ein fünfstufiges Machtgefälle der Einflussnahme, in dem Hauptamtliche von zivilgesellschaftlichen Organisationen und zivilgesellschaftlich Engagierte auf den Plätzen drei und vier hinter den Hauptamtlichen der Landkreishörden und Gemeinden liegen. Schlusslicht bilden in diesem Modell die Geflüchteten selbst. Dieses Machtgefälle wird oft dadurch verstärkt, dass Behörden die zivilgesellschaftlichen Akteurinnen kontrollieren und steuern möchten (Daphi 2017).

Obwohl zivilgesellschaftliches Engagement in vielen deutschen Kommunen als wichtiger Baustein für das Willkommenheißen Geflüchteter anerkannt wird und die Zusammenarbeit vielerorts intensiviert wurde, bleibt ihre Rolle also hinter offiziellen kommunalen Behörden oft zweitrangig. In diesem Kontext steht die Frage dieser Studie und die Untersuchung, wie zivilgesellschaftliche Akteurinnen die Aufgabenverteilung in der Arbeit mit Geflüchteten in ihren Kommunen wahrnehmen. Von Einem (2017) hebt hervor, dass die Zusammenarbeit zwischen Ehrenamtlichen und Kommunen besonders dann gut funktioniert, wenn sich Verwaltungsangestellte und Bürgerinnen persönlich kennen, was insbesondere in ländlichen Regionen und

mittelgroßen Städten der Fall ist. In Großstädten hingegen empfinden kommunale Behörden das Engagement der Zivilgesellschaft häufiger als Störfaktor (Hamann et al. 2016). Diese unterschiedlichen Perspektiven werden in diesem Forschungsprojekt aufgegriffen, um eine möglichst große Bandbreite möglicher Faktoren zu berücksichtigen, die aus Sicht der Zivilgesellschaft für eine effiziente Aufgabenverteilung von Bedeutung sind.

Methode

Um die Perspektive der Zivilgesellschaft in ihrer Arbeit mit Geflüchteten in deutschen Kommunen zu beleuchten, haben wir im April 2019 fünf semistrukturierte Interviews mit haupt- und ehrenamtlich tätigen Menschen aus der Arbeit mit Geflüchteten geführt. Diese explorativen Fälle aus unterschiedlich großen Kommunen in Nordrhein-Westfalen zeigen persönliche Einschätzungen zivilgesellschaftlicher Tätigkeiten im Kontext kommunaler und zivilgesellschaftlicher Akteurinnen. Die Perspektiven ehrenamtlich tätiger Gesprächspartnerinnen bieten Einblicke in ihre Selbstwahrnehmung und Positionierung in der kommunalen Arbeit mit Geflüchteten. Die Gespräche mit Hauptamtlichen ergänzen diesen Betrachtungswinkel um eine weitere Sichtweise, da diese häufig als Schnittstelle zwischen kommunalen Mitarbeiterinnen und Ehrenamtlichen fungieren. Diese Perspektiven bilden die Grundlage für die hier diskutierten Bewertungen und Empfehlungen für eine mögliche Aufgabenverteilung zwischen Kommune und Zivilgesellschaft.

Datenerhebung

Für dieses Forschungsprojekt wurden drei Kommunen in Nordrhein-Westfalen ausgewählt, aus denen sich insgesamt fünf Interviewpartnerinnen für ein Gespräch bereit erklärten. Zweck der getroffenen Auswahl ist eine – im Rahmen des begrenzten Handlungsspielraums – möglichst große Bandbreite an unter-

schiedlichen Erfahrungen und Perspektiven, aus denen die Aufgabenverteilung zwischen Kommune und Zivilgesellschaft betrachtet werden kann.

Die Kommunen Dortmund, Essen und Dorsten wurden aufgrund ihrer geographischen Nähe ausgewählt. Nordrhein-Westfalen nimmt als bevölkerungsreichstes Bundesland Deutschlands gemäß dem Königsteiner Schlüssel weiterhin die mit Abstand größte Anzahl von Flüchtlingen auf (2019 sind es 21,09% der Asylbegehrenden, die nach der EASY Quote bei der Erstverteilung nach NRW kommen) (BAMF 2019). Deshalb finden sich gerade im urbanen Ballungsraum Rhein-Ruhr zahlreiche zivilgesellschaftlich engagierte Organisationen in der Arbeit mit Geflüchteten. Zwei Großstädte und eine kleinere Stadt im Ruhrgebiet bieten diverse Einblicke in das mögliche Verhältnis zwischen zivilgesellschaftlich und kommunal organisierten Tätigkeiten in der Arbeit mit Geflüchteten. Dortmund ist mit über 600.000 Einwohnerinnen die größte Stadt im Ruhrgebiet und hat Anfang 2019 die derzeitige Aufnahmequote fast erfüllt (Stadt Dortmund 2, 2019). Ein kommunales Integrationszentrum koordiniert ehrenamtliche Tätigkeiten, während die Freiwilligenagentur der Stadt Informationen für Ehrenamtliche bereitstellt. Dortmund empfindet die Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Akteurinnen eigenen Angaben zufolge als Notwendigkeit, um Integration erfolgreich zu ermöglichen (Stadt Dortmund, 2019). Auch die Stadt Essen, in der über 590.000 Menschen leben, setzt eigenen Angaben zufolge auf die Zivilgesellschaft, um die Integration von über 20.000 Geflüchteten in der Stadt erfolgreich zu gestalten (Stadt Essen, 2019). Dazu sollen insbesondere stadtbezirkliche Ansprechpartnerinnen und Integrationskonferenzen beitragen. Dorsten bietet für dieses Forschungsprojekt mit rund 76.000 Einwohnerinnen die Perspektive einer kleinen Stadt im Ruhrgebiet (Stadt Dorsten, 2019). Hier koordiniert die Agentur für Ehrenamt zivilgesellschaftli-

ches Engagement auch im Bereich Flüchtlingsarbeit. Im Unterschied zu Dortmund und Essen ist das organisierte zivilgesellschaftliche Engagement hier deutlich kleiner.

Die Interviewpartnerinnen sind sowohl in rein ehrenamtlich geführten Organisationen als auch in hauptamtlich geführten Koordinationsstellen tätig und bieten diverse Einblicke in das jeweilige Verhältnis zur kommunalen Arbeit und die Kooperation mit der Stadt. Die Koordinierungsstellen für Ehrenamtliche in der Flüchtlingsarbeit geben einen Überblick über die allgemeine Landschaft des Ehrenamts in den befragten Kommunen und die unterschiedlichen Aufgaben, die von Kommune und Ehrenamt übernommen werden. Die Vorsitzenden ehrenamtlich geführter Organisationen fügen ihre Einblicke aus der unmittelbaren Perspektive der Ehrenamtlichen hinzu, und wie diese die kommunalen Tätigkeiten in Relation zu ihren eigenen wahrnehmen.

Die in den Interviews gestellten Fragen zielen auf die subjektive Wahrnehmung zivilgesellschaftlicher Akteurinnen ab. Der Fragenkatalog gliedert sich in drei Teile. Im ersten Teil wird der gegenwärtige Zustand der von Stadt und Zivilgesellschaft übernommenen Aufgaben abgefragt. Hier schildern die Interviewpartnerinnen ihre eigenen Tätigkeiten und berichten über jene, die ihnen von anderen zivilgesellschaftlichen Organisationen in ihrer Stadt und von ihrer Kommune selbst bekannt sind. Außerdem nennen sie ihnen bekannte Maßnahmen, mit denen die Stadt gegenwärtig zivilgesellschaftliches Engagement unterstützt. Dieser Einstieg dient vor allem einem ersten Überblick darüber, wo sich die Interviewpartnerinnen selbst verorten und in welchem Kontext sie ihre Arbeit und die der Stadt und anderer Organisationen sehen. Im zweiten Teil geben die Gesprächspartnerinnen an, wie sie sich die Aufgabenverteilung zwischen Kommune und Zivilgesellschaft idealerweise vorstellen und wie die Stadt zivilgesellschaftliches Engagement am besten unterstützen sollte. Im dritten und letzten Teil werden schließlich

wahrgenommene Hindernisse, sowie Ideen für Maßnahmen abgefragt, die unternommen werden könnten, um den derzeitigen Ist-Zustand in den zuvor beschriebenen Soll-Zustand zu verwandeln. Die Interviews wurden von uns per Telefon geführt und als Tonaufnahme aufgezeichnet. (Siehe Fragenkatalog im Anhang)

Datenanalyse

Die Gespräche wurden nach der Größe der jeweiligen Kommunen sowie nach haupt- und ehrenamtlich tätigen Gesprächspartnerinnen aufgegliedert. Inhaltlich ergeben sich entlang des Fragenkatalogs drei Kategorien der Auswertung: 1. Gegenwärtiger Stand der Arbeit mit Geflüchteten in den ausgewählten Kommunen, 2. Soll-Zustand und 3. Hindernisse und konkrete Maßnahmen. Die Ergebnisse der Interviews werden anhand dieser Kategorien dargelegt und analysiert. Für die Ableitung der Empfehlungen für die Aufgabenverteilung zwischen Kommune und Zivilgesellschaft in der Arbeit mit Geflüchteten werden daraus diejenigen Aussagen gefiltert, die bei der Mehrzahl der befragten Haupt- und Ehrenamtlichen in großen und kleinen Kommunen als wesentliche Instrumente genannt werden.

Ergebnisse

Im Folgenden werden die Ergebnisse der erläuterten Methodik präsentiert. Dies geschieht ausgehend von der Analyse anhand der Struktur des Fragenkatalogs.

Gegenwärtiger Stand der Arbeit mit Geflüchteten in den ausgewählten Kommunen

Die von Interviewpartnerinnen genannten und übernommenen Tätigkeiten spiegeln in ihrer Diversität die Unterschiedlichkeit der ausgewählten Organisationen wider und zeigen ein vielfälti-

ges Bild der Arbeit mit Geflüchteten. Von Hauptamtlichen geleitete Organisationen stellen fachliche Beratung für Geflüchtete selbst und unterstützen, in geringerem Maße, ehrenamtliche Akteurinnen durch den Austausch von Erfahrungen und Informationen, Seminarangeboten, sowie lokaler Vernetzung.

Ehrenamtlich geführte Organisationen übernehmen eine vergleichsweise breitere Menge an unterschiedlichen Tätigkeiten, von integrationsfokussierten Aktivitäten wie Sprachkursen und -cafés, zu persönlichen Patenschaften und Freizeitangeboten. Mehrmals stießen wir auf Angebote, welche mittlerweile eingestellt sind, da entsprechende Aufgaben in großen Teilen auf Schulen und/oder Integrationskurse übergegangen sind. Mit zunehmender Professionalisierung fokussieren sich ehrenamtliche Akteurinnen stärker auf Freizeitangebote und wechseln außerdem zu Aktivitäten, welche städtische Angebote in einem eher informellen Rahmen erweitern und ergänzen.

Alle Interviewpartnerinnen sind mit der Arbeit anderer Organisationen in ihrer Kommune vertraut. Positiv bewertet werden hierbei gezielte Vernetzungsprojekte, welche ehrenamtliche Akteurinnen miteinander und mit hauptamtlichen Stellen verbinden. Die Organisation solcher Vernetzung kann hierbei sowohl bei haupt- als auch bei ehrenamtlichen Einrichtungen liegen. Auch über die kommunalen Tätigkeiten und deren Verzahnung mit der eigenen Arbeit haben alle Interviewpartnerinnen einen Überblick. Besonders ein Fall, in dem kommunale Angebote von vorherigen Modellen aus dem Ehrenamt abgeleitet worden waren, zeigt die mögliche Verbindung zwischen ehrenamtlichen und städtischen Aufgaben in der Arbeit mit Geflüchteten.

In Bezug auf den aktuellen Stand kommunaler Unterstützung für ehrenamtliche Tätigkeiten ergibt sich ein gemischtes Bild. So wurde in einem Interview zwar eine vermittelnde Stelle der Stadt genannt, konkrete Unterstützung über diese Vermittlung hinaus finde jedoch nicht statt. Ebenso wird von manchen

ehrenamtlichen Interviewpartnerinnen kommunale Unterstützung für ehrenamtliche Tätigkeiten, zum Beispiel in Form von Vernetzungsangeboten, vermisst. Im Kontrast hierzu wurde in einer anderen Kommune ein regelmäßiger Austausch mit der Integrationsbeauftragten und eine besonders enge Zusammenarbeit und finanzielle Unterstützung hervorgehoben. Zudem wurden Fördermittel von Stadt und Land, die Existenz eines regelmäßigen Austauschs, sowie Fortbildungsangebote für Ehrenamtliche als effektive Hilfen genannt.

Soll-Zustand

Auf die Frage nach einem möglichen Idealzustand der Aufgabenverteilung zwischen Kommune und Zivilgesellschaft hin wird das Ehrenamt als eindeutig freiwillig und offen angesehen. Jegliches Engagement solle von den Kommunen begrüßt werden und kommunale Arbeit, wo möglich und wo gewollt, unterstützen. Hierbei müsse die Kommune nach Ansicht der Interviewpartnerinnen einen Rahmen vorgeben, der das Engagement bestärkt, unterstützt und passend einbindet. Eine Ausnahme in dieser offenen und freien Konzeption des Ehrenamts bildet die persönliche Begleitung Geflüchteter und die Übernahme von Patenschaften. Diese enge und persönliche Bindung an einzelne Personen und diese Form der Unterstützung wird von den Interviewpartnerinnen klar als zivilgesellschaftliche Aufgabe wahrgenommen.

Davon abgegrenzt stehen die Aufgaben, die nach Auffassung der Interviewpartnerinnen im Verantwortungsbereich der Kommune liegen. Antworten auf relevante Fragen nannten eine Bandbreite an verschiedenen Tätigkeiten, teilweise deckungsgleich mit den Aufgaben, welche auch gegenwärtig wahrgenommen werden (Integrationskurse, Jobcenter, Kitaplätze, etc.). So lässt sich die gewünschte Aufgabe der Kommune so zusammenfassen, dass sie Voraussetzungen für integrationsrelevante Angebote schafft. Dieser Aufgabenbereich wurde vielfach genannt

und umfasst die Bereitstellung finanzieller Mittel, das Schaffen von Beratungsangeboten sowie die Unterstützung des Ehrenamtes in der Übernahme bestimmter Tätigkeiten (siehe oben). Eine das Ehrenamt unterstützende Rolle wird als wünschenswert gesehen, sei aber nicht hauptsächlicher und zentraler Bestandteil der kommunalen Arbeit.

Anschließend wurde erfragt, wie die ideale Form einer solchen unterstützenden Rolle durch die Kommune aussehen könnte. Hierbei zeigt sich, dass sämtliche Organisationen grundsätzlich positiv über die Arbeit ihrer Kommune sprechen, auch diejenigen Akteurinnen die von wenig bisheriger Unterstützung sprachen (siehe oben). Mehrmals wurde darauf hingewiesen, dass die eigene Kommune bereits jetzt mehr leiste als theoretisch nötig sei. In diesem Zusammenhang wurde die erwähnte klare Rollenverteilung erneut als positiv hervorgehoben:

„Wir machen unsere Arbeit, die Stadt macht ihre Arbeit, das läuft nach unserer Meinung.“ (Zitat Interview)

Konkrete, zusätzliche Unterstützung wurde zudem weit gefächert angesprochen. Dazu gehören zusätzliche Kapazitäten, hauptamtliche Stellen und erweiterte finanzielle Unterstützung sowie Angebote für Netzbildung und fortbildende Maßnahmen. Die bereits im ersten Teil des Interviews positiv hervorgehobene Rolle von direkten Ansprechpartnerinnen wurde hier in Zusammenhang mit dem generell geäußerten Bedarf nach zusätzlichem Personal erneut genannt. Die Finanzierung und Bereitstellung solcher Kontaktpunkte sollte nach Auffassung der Interviewpartnerinnen nicht nur für befristete Zeit und mit begrenzten Mitteln geschehen, sondern langfristig angelegt sein, um eine nachhaltige Zusammenarbeit zu gewährleisten. Projektfinanzierungen und Planungen „Jahr-für-Jahr“ wurden hingegen kritisiert.

Hindernisse und konkrete Maßnahmen

Abschließend rückte die Realisierung des Soll-Zustandes in den Fokus und Interviewpartnerinnen wurden gebeten, konkrete lokale Hindernisse zu nennen, welche die Umsetzung des von ihnen favorisierten Modells verhindern. Die Mehrzahl der Interviewpartnerinnen benannte sowohl begrenzte finanzielle Mittel, als auch einen Personalmangel in der Kommune als große Hindernisse. Diese decken sich teilweise mit Idealzuständen innerhalb der Kommune aus dem vorherigen Teil (vor allem bezüglich Projektfinanzierung, siehe oben). In den Gesprächen wurde dementsprechend nicht die grundsätzliche Handlungsbereitschaft der Kommune als Hindernis wahrgenommen, sondern Probleme auf einer organisatorischen Ebene verortet.

In mehr als der Hälfte der Interviews wurden außerdem Kommunikationsprobleme als Hindernis genannt. Diese Kategorie umfasst unterschiedliche Probleme, wie etwa eine mangelnde Zielgruppenerreichung (aufgrund von Umsiedlungen etc.), eine zu geringe Bekanntheit von hauptamtlichen Koordinierungsstellen unter Ehrenamtlichen, sowie eine unzureichende Erreichbarkeit von kommunalen Stellen. Schließlich wurden auch bürokratische Prozesse sowohl aufgrund mangelnder Erreichbarkeit kommunaler Stellen, als auch durch verlangsamende Arbeitsabläufe und -prozesse negativ bewertet.

Im Bereich möglicher Maßnahmen für eine verbesserte Zusammenarbeit mit der Kommune decken sich erneut Teile der Antworten mit den Aussagen zum Idealzustand. Ein zusätzlich erwähnter Aspekt ist die klare Einhaltung von Zuständigkeiten. Kommunale und ehrenamtliche Organisationen sollten nach Ansicht der Interviewpartnerinnen darauf achten, ihre grundlegenden Tätigkeiten vollständig auszuüben, um Konflikte und Mehrbelastung auf Kosten anderer Akteurinnen zu verhindern. Dieser Punkt steht im engen Zusammenhang mit einer Verbesserung des kommunalen und offiziellen Angebots, wofür haupt-

sächlich mehr Budget und besser ausgebildetes Personal gefordert werden. Eine Verbesserung des kommunalen Angebots verbessere die Erfüllung von Zuständigkeiten und verhindere mögliche Mehrbelastung von Ehrenamtlichen.

Diskussion

Der Status Quo wird von allen Interviewpartnerinnen weitestgehend positiv bewertet. Die selbst zugeordneten Aufgaben hauptamtlich und ehrenamtlich geführter Organisationen sind dabei klar voneinander abgegrenzt. Hauptamtlich geführte Organisationen sehen sich selbst in einer unterstützenden Rolle für das Ehrenamt, teilweise auch als Schnittstelle zu kommunalen Behörden mit einem Fokus auf Beratungsangeboten. Sie heben die Wichtigkeit der ehrenamtlichen Arbeit für die Eingliederung Geflüchteter in der Gesellschaft hervor und sprechen sehr wertschätzend über das Ehrenamt. Die Zivilgesellschaft wird von Seiten der Hauptamtlichen klar als ein elementarer Baustein für die Aufnahme und Eingliederung geflüchteter Menschen erkannt, den es bestmöglich zu unterstützen gilt. Ehrenamtlich geführte Organisationen selbst sind auf den persönlichen Kontakt zu Geflüchteten und Freizeitangebote spezialisiert. Trotz der theoretisch möglichen, engen Kooperation zwischen hauptamtlich und ehrenamtlich geführten Organisationen wird die Zusammenarbeit mit der Kommune nur in der Kleinstadt als eng bezeichnet. In anderen Kommunen sind existierende Unterstützungsangebote hingegen weniger bekannt. Der persönliche Kontakt zur Integrationsbeauftragten ist hier der Schlüssel für die positive Einschätzung der Zusammenarbeit, die in Form von finanziellen Hilfen und aktivem Austausch besteht. Ehrenamtliche Organisationen professionalisieren und spezialisieren sich angesichts der wachsenden Bandbreite von kommunal geleiteten Tätigkeiten auf einzelne Aufgabenbereiche. Dennoch ist die bloße Existenz von koordinierenden und vernetzenden Beratungsstellen der Stadt offenbar nicht ausreichend, um eine effektive Kooperation sicherzustellen, die das Ankommen der

Geflüchteten in der Gesellschaft erleichtert. Hier können direkte Ansprechpartnerinnen und eine aktive Kommunikation bestehender Unterstützungsangebote für Ehrenamtliche als Positivbeispiele für bessere Zusammenarbeit, Vernetzung und Wissenstransfer hervorgehoben werden.

Die positive Bewertung des Status Quo deckt sich mit den wenig konkreten Äußerungen der Interviewpartnerinnen zu einem möglichen Idealzustand und wie dieser zu erreichen wäre. Vielmehr gaben Interviewpartnerinnen an, dass die Kommune für die Rahmgebung zuständig sei, während das Ehrenamt vorgegebene Strukturen lediglich begleiten könne. Die Vorgabe klarer Strukturen durch die Kommune kann dementsprechend eine effektive Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft begünstigen, sofern diese ihre Rolle eindeutig von der der Kommune abgrenzen und selbst definieren kann. Darüber hinaus weisen die Ergebnisse darauf hin, dass Angebote zur Kontaktaufnahme und Informationsbereitstellung die Vernetzung und Kooperation zwischen Zivilgesellschaft und Kommune erleichtern kann. Allerdings entscheidet die Erreichbarkeit und Verfügbarkeit der Ansprechpartnerinnen, ob ein Wissenstransfer langfristig stattfinden und zu gewinnbringenden Kooperationen im Sinne der Geflüchteten beitragen kann. Auch eine langfristige Planung mit klarer Zielsetzung auf Seiten der Kommune kann Kooperationen mit der Zivilgesellschaft begünstigen.

Obwohl die bestehende Rollenverteilung insgesamt positiv bewertet wird, werden doch zahlreiche Hindernisse genannt, deren Überwindung eine Verbesserung der Zusammenarbeit zur Folge haben könnte. Das Hauptproblem, das aus dieser Interviewreihe hervorgeht, besteht maßgeblich darin, dass bessere Unterstützung durch die Kommune an bessere kommunale Einrichtungen gebunden ist. Das setzt finanzielle Mittel für entsprechende Stellen und Angebote voraus. Angesichts zunehmender Professionalisierung des Ehrenamts können Verbesserungen in der kommunalen Unterstützung nicht durch rein

prozessuale Veränderungen erreicht werden. Stattdessen braucht es mit finanziellen Mitteln und zusätzlichen Stellen grundlegende Maßnahmen, um zivilgesellschaftliches Engagement besser als bisher zu unterstützen. Darüber hinaus bedarf es besserer Kommunikationswege für bereits bestehende Angebote, damit diese stärker genutzt werden und für eine engere Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft sorgen können.

Insgesamt hat sich in dieser Arbeit die Auffassung bestehender Literatur bestätigt, dass ehrenamtliches Engagement der Zivilgesellschaft von deutschen Kommunen als wichtiges Instrument verstanden wird, um Geflüchtete in der Gesellschaft aufzunehmen (Minor 2018). In unserer Stichprobe überwiegt auch angesichts zunehmender Professionalisierung der Zivilgesellschaft klar die positive Bewertung einer engen Zusammenarbeit mit kommunalen Behörden, obgleich mangelnde Strukturen insbesondere aufgrund finanzieller Engpässe eine bessere Kooperation erschweren. Direkte hauptamtliche Ansprechpartner und eine enge Bindung an hauptamtliche Personen können nicht nur die Kooperation erleichtern, sondern auch die Wertschätzung von Ehrenamtlichen begünstigen. Hier liegt es in der Verantwortung der Kommune, Hierarchien abzubauen und entsprechende Strukturen zu schaffen, mithilfe derer die Motivation und das Wissen der Zivilgesellschaft gewinnbringend eingebunden werden können.

Zusammenfassung

Diese Arbeit befasst sich mit der Aufgabenverteilung zwischen Kommunen und Zivilgesellschaft in der Flüchtlingsarbeit und untersucht gewinnbringende Formen kommunaler Unterstützung für ehrenamtliches Engagement. Dabei stützt sich der Inhalt auf die Daten aus fünf semistrukturierten Interviews, die mit haupt- und ehrenamtlichen Personen geführt wurden, die in den nordrhein-westfälischen Kommunen Dortmund, Essen und Dorsten in der Arbeit mit Geflüchteten tätig sind.

Die Ergebnisse dieser Arbeit zeigen die positive Bewertung der derzeitigen Zusammenarbeit zwischen Kommunen und Zivilgesellschaft durch unsere Interviewpartnerinnen. Einige positiv hervorzuhebende Modelle konnten identifiziert werden. So profitieren Ehrenamtliche von direkten kommunalen Ansprechpartnerinnen. Koordinierungs- und Vernetzungsstellen konnten dazu beitragen das mittlerweile professionalisierte Ehrenamt untereinander und mit der Kommune zu verbinden und so Kooperation und Austausch zu ermöglichen. In der Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Akteurinnen und deren konkreter Unterstützung existieren jedoch weiterhin klare Unterschiede zwischen einzelnen Kommunen.

Interviewpartnerinnen wünschen sich eine klare Rollenverteilung zwischen Kommune und Zivilgesellschaft, in welcher die Stadt einen Rahmen vorgibt und das Ehrenamt freiwillig und ungebunden dort unterstützt, wo es nötig ist. Die zufriedenstellende Wahrnehmung kommunaler Aufgaben (z.B. Beratungsangebote, Integrationskurs etc.) sowie das Einhalten festgelegter Zuständigkeiten wurde hierbei als besonders wichtig angesehen. Auf dieser Grundlage können die erwähnten Positivbeispiele aufbauen und ehrenamtliche Organisationen von besserer Kommunikation und Vernetzung profitieren.

Über diesen Rahmen hinaus wünschen sich ehrenamtliche Akteurinnen neben dem Abbau bürokratischer Hürden und kommunikativer Probleme, vor allem zusätzliche, langfristig angelegte, personelle und finanzielle Kapazitäten auf Seiten der Kommune. Bessere kommunale Unterstützung geht daher vor allem mit besseren kommunalen Einrichtungen einher. Dies kann nicht allein durch prozessuale Veränderungen erreicht werden, sondern setzt eine bessere Ausstattung von Kommunen voraus – unabhängig von der direkten Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Akteurinnen.

Diese Arbeit zeigt somit die von zivilgesellschaftlichen Akteurinnen positiv bewertete Zusammenarbeit mit den untersuchten Kommunen, welche von gegenseitiger Wertschätzung geprägt ist. Andererseits stellten wir einen Bedarf nach zusätzlichen Mitteln und personellen Möglichkeiten in den Kommunen fest. In Kombination mit direkten Kommunikationswegen und einfach zugänglicher Unterstützung könnte mit Erfüllung dieses Bedarfs eine gewinnbringende Unterstützung zivilgesellschaftlichen Engagements erfolgen.

Anhang

Fragenkatalog

(1) Ist-Zustand

- (a) Welche Aufgaben (übernehmen Sie/) übernimmt Ihre Organisation in der Arbeit mit Geflüchteten?
- (b) Welche Aufgaben übernehmen weitere zivilgesellschaftliche Organisationen in Ihrer Kommune in der Arbeit mit Geflüchteten?
- (c) Welche Aufgaben Ihrer Kommune in der Arbeit mit Geflüchteten sind Ihnen bekannt?
- (d) Welche Aktivitäten sind Ihnen bekannt, mit denen Ihre Kommune die Arbeit zivilgesellschaftlicher Organisationen in der Arbeit mit Geflüchteten unterstützt?

(2) Soll-Zustand Sprechen wir nun darüber, wie es idealerweise aussehen würde:

- (a) Welche Aufgaben sollten in der Arbeit mit Geflüchteten in Ihrer Kommune von zivilgesellschaftlichen Organisationen (wie Ihrer) übernommen werden?
- (b) Welche Aufgaben sollten in der Arbeit mit Geflüchteten in Ihrer Kommune von der Kommune selbst übernommen werden?
- (c) Mit welchen Aktivitäten sollte Ihre Kommune die Arbeit zivilgesellschaftlicher Organisationen in der Arbeit mit Geflüchteten

stärker unterstützen?

- (3) **Maßnahmen** zur Erreichung des Soll-Zustands
- (a) Welche Faktoren behindern die von Ihnen vorgeschlagene Aufgabenverteilung zwischen Kommune und zivilgesellschaftlichen Organisationen?
 - (b) Welche konkreten Maßnahmen können Sie sich vorstellen, um kommunale Unterstützung für zivilgesellschaftliche Organisationen in ihrer Arbeit mit Geflüchteten zu verbessern?

Literaturverzeichnis

- AUMÜLLER, J. & BRETTEL, C. 2008. Lokale Gesellschaften und Flüchtlinge. Förderung von sozialer Integration. Die kommunale Integration von Flüchtlingen in Deutschland. Berliner Institut für Vergleichende Sozialforschung. Berlin.
- BERTELSMANN STIFTUNG 2016. Integration. Teil der Gesellschaft werden. change Magazin der Bertelsmann Stiftung. URL: https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/Infomaterialien/IN_changeMagazin_01_2016.pdf. Abgerufen am 05.11.2019.
- BERTELSMANN STIFTUNG 2017. Synergien vor Ort im Landkreis Vorpommern-Greifswald. Kommunaler Schlussbericht. URL: https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/user_upload/Endbericht_Vorpommern-Greifswald_Final.pdf. Abgerufen am 05.11.2019.
- BOMMES, M. 2009. Die Rolle der Kommunen in der bundesdeutschen Migrations- und Integrationspolitik. In:

Gesemann, Frank/Roth, Roland (Hrg.). Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft. Migration und Integration als Herausforderung von Kommunen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

BUNDESAMT FÜR MIGRATION UND FLÜCHTLINGE (BAMF) 2019. Erstverteilung der Asylsuchenden (EASY). URL: <https://www.bamf.de/DE/Themen/AsylFluechtlingsschutz/AblaufAsylverfahrens/Erstverteilung/erstverteilung-node.html> . Abgerufen am: 05.11.2019.

CELIK, H. 2015. Meinung: Flüchtlingsarbeit in den Kommunen – Eine Herausforderung für Politik und Gesellschaft. URL: <http://m.bpb.de/politik/extremismus/rechtsextremismus/208899/meinung-fluechtlingsarbeit-in-den-kommunen-eine-herausforderung-fuer-politik-und-gesellschaft> . Abgerufen am 05.11.2019.

DAPHI, P. 2017. Zur Kooperation zwischen Behörden und Zivilgesellschaft in der Unterstützung Geflüchteter. Chancen und Differenzen. In: *Forschungsjournal Soziale Bewegungen*, 30(3), 34–45. DOI: 10.1515/fjsb-2017-0058.

DEUTSCHER STÄDTETAG 2016. Flüchtlinge vor Ort in die Gesellschaft integrieren. Anforderungen für Kommunen und Lösungsansätze. Berlin, Köln: Deutscher Städtetag (Beiträge des Deutschen Städtetages zur Stadtpolitik, Band 109).

GESEMANN, F. & ROTH, R. 2009. Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft. Migration und Integration als Herausforderung von Kommunen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

HAMANN, U./KARAKAYALI, S./WALLIS, M. & HÖFLER, L. J. 2016. Koordinationsmodelle und Herausforderungen ehrenamtlicher Flüchtlingshilfe in den Kommunen. Qualitative Studie des Berliner Instituts für empirische Integrations-

und Migrationsforschung. Berlin: Berliner Institut für empirische Integrations- und Migrationsforschung (BIM).

HAN-BROICH, M. 2015. Engagement in der Flüchtlingshilfe: eine Erfolg versprechende Integrationshilfe. In: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrg.). Engagement. Aus Politik und Zeitgeschichte, 14-15/2015. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 43-49.

KARAKAYALI, S. 2017. »Infra-Politik« der Willkommensgesellschaft. In: Forschungsjournal Soziale Bewegungen, 30(3), 16-24. DOI: 10.1515/fjsb-2017-0056.

LINNERT, J. 2018. Neue Forschungsergebnisse zur Freiwilligenarbeit mit Geflüchteten: Perspektiven auf einen sich etablierenden Bereich zivilgesellschaftlichen Engagements. Berlin: Minor.

MINOR 2018. Working Paper III des Projekts Perspektive Teilhabe. Freiwilliges Engagement mit Geflüchteten als Beitrag zur Integration in Kommunen. Berlin: Minor.

PRO ASYL 2018. Asyl in Zahlen 2017. URL:
<https://www.proasyl.de/hintergrund/asyl-in-zahlen-2017/>.
Abgerufen am 05.11.2019.

PRO ASYL 2019. Fakten, Zahlen und Argumente. URL:
<https://www.proasyl.de/thema/fakten-zahlen-argumente/>.
Abgerufen am 05.11.2019.

RUGE, K./RITGEN, K./MEMPEL, M./KELLER, M./BÖNSEL, M./ELSAESSER, M. 2016. Integration von Flüchtlingen in ländlichen Räumen. Strategische Leitlinien und Best Practices. Deutscher Landkreistag. Berlin. URL:
<http://docplayer.org/53849732-Integration-von-fluechtlingen-in-laendlichen-raeumen.html>. Abgerufen am 05.11.2019.

SCHAMMANN, H./KÜHN, B. 2016. Kommunale Flüchtlingspolitik in Deutschland. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.

- SCHERR & YÜKSEL 2019: Soziale Integration von Geflüchteten in lokalen Kontexten. Chancen, Herausforderungen und Risiken von Begegnungsprojekten. Symbolische Ordnung und Flüchtlingsbewegungen in der Einwanderungsgesellschaft, 383-406
- SCHNEIDER, H./POLINKOVSKA, K. 2013. Zivilgesellschaft in deutschen Kommunen: Realität und Förderung des freiwilligen Engagements für und von Kinder(n) und Jugendliche(n). Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- STADT DORSTEN 2019. Porträt Stadt Dorsten. URL: https://www.dorsten.de/Unsere_Stadt/Stadtinformationen/Portrait.asp . Abgerufen am 05.11.2019.
- STADT DORTMUND 2019. Stadtporträt. URL: https://www.dortmund.de/de/leben_in_dortmund/ausunsererstadt/stadtportraet/start_sp/index.html . Abgerufen am 05.11.2019.
- STADT DORTMUND 2019a. Flüchtlinge in Dortmund. URL: https://www.dortmund.de/de/leben_in_dortmund/familie_und_soziales/fluechtlinge_in_dortmund/startseite_fl/index.html . Abgerufen am 05.11.2019.
- STADT ESSEN 2019. Integration von Flüchtlingen. URL: https://www.essen.de/leben/fluechtlinge_1/integration/integrationvonfluechtlingen.de.html . Abgerufen am 05.11.2019.
- VON EINEM, E. 2017. Wohnungen für Flüchtlinge. Aktuelle sozial- und integrationspolitische Herausforderungen in Deutschland. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden (essentials).

Politisierung von Fachkräften im Arbeitsfeld Flucht und Migration

„Wie können wir lauter werden?“

CHARLOTTE PAPKE UND MARIE-CHARLOTTE
PERSITZKY

Abstract

*Soziale Arbeit und Psychotherapie mit Geflüchteten ist politisch! Aufbauend auf dieser These analysierten die Autorinnen die Politisierung der Professionellen in diesem Arbeitsfeld. Zentral ist **die Suche** nach begünstigenden und hemmenden Faktoren der Politisierung mittels sieben qualitativer Interviews. Zudem sind die Formen politischen Handelns im beruflichen Kontext Gegenstand der vorliegenden Studie. Das Professionsverständnis, die emotionale Anteilnahme der Fachkräfte und die Selbstwirksamkeitserwartung stellen wesentliche personale Faktoren dar. Auf der strukturellen Ebene lässt sich die Bedeutung der Organisationsangebote und der arbeitsrechtlichen Rahmenbedingungen unterstreichen. Zum Schluss machen die Autorinnen konkrete Handlungsvorschläge zur Unterstützung einer stärkeren Politisierung der Fachkräfte.*

Einleitung

Politische Entscheidungen beeinflussen die Lebensqualität geflüchteter Menschen massiv. Dies zeigt sich etwa beim Zugang zum Arbeitsmarkt, der durch Arbeitsverbote, Zustimmungspflichten der Ausländerbehörde, Vorrangprüfung, oder durch Schwierigkeiten bei der Anerkennung ausländischer Abschlüsse erschwert wird (Johansson und Schiefer 2016: 74).

Spezifischer Wohnraum, insbesondere die Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften, birgt ein hohes Potenzial für Lärmbelastung und Konflikte (Schiefer 2017: 4f.). Auch der aufenthaltsrechtliche Status beeinflusst die Lebensqualität Geflüchteter. Besonders für Asylbewerberinnen und Menschen mit einer Duldung (nach dem Asylbewerberleistungsgesetz) zeigt sich an dieser Stelle ein negatives Bild: Studienergebnisse weisen auf ein hohes Armutsrisiko, Deprivationen, Erkrankungen, sowie auf Entwicklungsgefahren für Kinder und Jugendliche hin (Täubig 2003: 52-58; Täubig 2009: 98-216; Johansson und Schiefer 2016: 77). Dies ist auch auf die Unkenntnis über ihnen zustehende finanzielle Ansprüche und Sprachbarrieren sowie den nachrangigen Zugang zu Integrationskursen zurückzuführen (Johansson und Schiefer 2016: 77).

Die genannten Faktoren können auch die psychische Gesundheit dieser Personengruppe entscheidend beeinflussen: Aufenthaltsrechtliche Unsicherheit oder Sorge um die Familie, die aufgrund des ausgesetzten Familiennachzugs nicht nachgeholt werden kann, beeinflussen den Heilungsprozess (Kluge 2016: 388; Ghaderi und van Keuk 2017: 257-258). Zusätzlich ist bereits der Zugang zu Psychotherapie für Geflüchtete durch das Asylbewerberleistungsgesetz beschränkt und die Versorgung unzureichend (ebd.).

So wie die Lebenssituation ihrer Adressatinnen bleibt auch das professionelle Handeln der Fachkräfte, die tagtäglich mit Geflüchteten arbeiten, nicht unberührt von politischen Rahmenbedingungen. Gerade Fachkräfte in psychosozialen Berufen haben – so vermuten die Autorinnen - aufgrund ihrer Profession einen guten Einblick in die tatsächlichen Lebensverhältnisse ihrer Adressatinnen und deren Abhängigkeit von politischen Rahmenbedingungen. Mitunter hat das professionelle Handeln der Fachkräfte aufenthaltsrechtliche Konsequenzen, etwa bei Erstellung eines psychologischen Gutachtens (Kluge 2016). Eine Politisierung eben dieser Fachkräfte im Arbeitsfeld Flucht und

Migration erscheint daher besonders naheliegend. Sie soll Gegenstand der vorliegenden Studie sein: Welche Faktoren begünstigen die Politisierung von Fachkräften und welche Formen politischen Handelns lassen sich erkennen? Mittels qualitativer Interviews mit Psychotherapeutinnen und Sozialpädagoginnen werden wir uns dieser Frage nähern.

Eine Politisierung der Professionellen im Arbeitsfeld Flucht und Migration scheint also einerseits aufgrund der direkten Auswirkungen, die politische Entscheidungen auf die Lebenssituation ihrer Adressatinnen und damit auch auf ihr professionelles Handeln haben, naheliegend.

Darüber hinaus sehen wir eine Politisierung der Fachkräfte auch als wünschenswert an. Dabei beziehen wir uns auf vorliegende Argumentationen vor allem aus der Disziplin Sozialer Arbeit. Hier ist beispielsweise die Frage nach einem politischen Mandat (vgl. hierzu Merten 2001) Sozialer Arbeit zu nennen, einer Politik Sozialer Arbeit (vgl. hierzu Müller/Olk/Otto 1981; Müller 2001) oder die Forderung nach einer (Re-)Politisierung Sozialer Arbeit (vgl. hierzu Seithe 2011). Diese Ansätze gehen davon aus, dass politisches Handeln ein zentraler Gegenstand Sozialer Arbeit ist, da die Profession in einem Spannungsfeld verschiedenster Interessen steht. Beispielhaft sind hier die Interessen der Adressatinnen, des Staates bzw. des Kostenträgers und der Gesellschaft zu nennen (Sorg 2003: 85). Sorg plädiert hier für eine „Parteilichkeit“ für die Gruppe der Adressatinnen, damit auch weniger einflussreiche Gruppen in der Gesellschaft repräsentiert werden (Sorg 2003: 86). Diese Argumentation lässt sich aus Sicht der Autorinnen auf die Psychotherapie übertragen. Gerade (psychisch belastete) Geflüchtete haben es – aufgrund mangelnder Sprachkenntnisse, fehlendem Wahlrecht oder Angst vor Repression – möglicherweise schwerer, politisch zu partizipieren und für ihre Interessen einzustehen. Psychotherapeutinnen kommt verstärkt die Aufgabe zu, dafür zu sorgen,

dass auch ihre Interessen gehört werden. Keupp beschreibt die Verantwortung der Psychotherapie folgendermaßen:

„Psychosoziale Praxis hat eine bevorzugte Wahrnehmungsposition für die subjektiven Folgen gesellschaftlicher Strukturveränderungen. Da diese nicht einfach die Folge unveränderlicher Gesetzmäßigkeiten darstellen, kann auf sie Einfluss genommen werden. Hier sehe ich die gesellschaftliche Verantwortung der Psychotherapie.“
(Keupp 2005: 142)

Die Reichweite politischer Entscheidungen ist im Arbeitsfeld Flucht und Migration, wie oben erläutert, besonders groß. Politische Rahmenbedingungen erschweren oder verhindern teilweise Heilung, Persönlichkeitsentfaltung oder Hilfe zur Selbsthilfe und stehen damit dem professionellen Mandat von Psychotherapeutinnen und Sozialarbeiterinnen entgegen. Dies impliziert einen berufspolitischen Konflikt. Aus diesem Grund widmen wir uns in dieser Studie den Fachkräften dieses Arbeitsfeldes.

Gehen wir also davon aus, dass eine Politisierung der Fachkräfte sowohl naheliegend als auch wünschenswert ist, erscheint es sinnvoll, Faktoren zu untersuchen, die eine solche Politisierung erschweren oder begünstigen.

Dazu muss zunächst eine Bestandsaufnahme erfolgen: Wie steht es um die Politisierung in Wissenschaft und Praxis? In der Sozialarbeitswissenschaft sind solche Debatten – wie oben dargestellt – schon seit Längerem präsent. In der wissenschaftlichen Debatte um die Psychotherapie scheint das Thema kaum (mehr) vorzukommen (Keupp 2005: 42).

Doch gibt es in der Disziplin Soziale Arbeit zwar eine breite Diskussion über die normative Beschaffenheit des „Politischen“, jedoch bislang kaum Forschungsergebnisse über die Politisierung von Fachkräften in der Praxis. Auffindbar ist bislang eine Studie von Kröger (2017), der die Formen politischen Handelns

von Professionellen in der Düsseldorfer Flüchtlingssozialarbeit untersuchte. Kröger zeigte, dass die Professionellen verschiedenste Wege gefunden haben, politisch zu handeln. Dennoch bleiben die Wege offen, die sie zum politischen Handeln geführt haben. Der Politisierungsprozess der Personen wurde nicht untersucht.

Die Autorinnen der vorliegenden Studie widmen sich daher der Frage: „Wie entsteht arbeitsfeldbezogene Politisierung bei Professionellen im Arbeitsfeld „Flucht und Migration“?

Dabei wird der Begriff der Politisierung in dieser Studie wie folgt definiert: Politisierung ist die Bewusstwerdung über den Zusammenhang des professionellen Handelns und der Politik sowie die Einmischung und Einflussnahme auf Meso- und Makroebene in parteilicher Haltung für die Gruppe der Adressatinnen.⁵² Diese Definition ist angelehnt an Definitionen von Geißel (1999: 18), Lautmann (1994: 432), Caduff (2015), Claußen (1996: 18) und Kulke (1991: 600).

Die Formulierung beinhaltet einerseits die Entwicklung eines politischen Verständnisses. Das politische Verständnis meint letztlich das Bewusstsein über die oben benannten Auswirkungen politischer Entscheidungen auf die Lebenssituation der Adressatinnen und das eigene professionelle Handeln. Exemplarisch steht hier die Aussage einer Interviewpartnerin:

„Wie sind die Bedingungen und was gibt’s für Möglichkeiten, was zu ändern, und wie können wir lauter werden, so als Profession und die Personen, mit denen wir arbeiten?“

⁵² Die normative Vorannahme einer zeitlichen Abfolge (zuerst Bewusstwerdung, dann politisches Handeln) soll durch die Definition vermieden werden, da eine Bewusstwerdung auch über politisches Handeln denkbar ist. Gleichsam soll das Phänomen der Politisierung als dynamischer Entwicklungsprozess dargestellt werden, der hinsichtlich des Politisierungsgrades schwanken kann.

Darüber hinaus umfasst die Definition auch politisches Handeln. Letzteres wird in eine politische Richtung, die Richtung der Parteilichkeit für die Gruppe der Adressatinnen gelenkt, die dem professionellen Handeln der Fachkräfte entspricht. Außerdem wird politisches Handeln an dieser Stelle als Einmischung und Einflussnahme auf Meso- und Makroebene benannt. Handeln auf der Mikroebene entspricht nicht politischem Handeln, sondern sozialem Handeln (Nonnenmacher 2011: 93). Darunter fallen Tätigkeiten die in die Lebenssituation einzelner Adressatinnen hineinwirken, beispielsweise die Kontaktaufnahme zum Ausländeramt mit dem Hinweis auf einen fehlerhaften Asylbescheid. Professionelles soziales Handeln ist jedoch der Praxis der untersuchten Berufsgruppen immanent. Aus diesem Grund konzentrieren wir uns im Folgenden auf das politische Handeln als Einflussnahme auf Meso- und Makroebene.

Politisches Handeln auf der Mesoebene meint die Einflussnahme auf Organisationen oder Institutionen (Lautmann 1994: 432). Denkbar wäre hier z.B. ein Vortrag über den rechtlichen Handlungsspielraum, gerichtet an andere Fachkräfte. Die Makroebene betrifft Phänomene wie Kultur und Gesellschaft (Lautmann 1994: 432). Politisches Handeln auf dieser Ebene wäre beispielsweise die Veröffentlichung einer Studie über die Diskriminierung von Geflüchteten in der Gesellschaft oder eine Demonstration, die Forderungen der Fachkräfte an die Politik deutlich machen soll.

Daraus abgeleitet ergeben sich drei Teilfragestellungen, denen wir uns in den folgenden Kapiteln nähern wollen:

- a) Inwiefern besteht bei den Fachkräften ein Bewusstsein über den Zusammenhang ihres Arbeitsfelds mit dem Politischen?
- b) Welche Formen politischen Handelns lassen sich bei den Fachkräften erkennen?

c) Welche Faktoren begünstigen oder erschweren politisches Handeln?

Kapitel 1 - Methodik

Die Interviewpartnerinnen wurden durch Anfragen bei ihren Trägern gewonnen. Insgesamt wurden sieben Fachkräfte interviewt, davon drei Sozialarbeiterinnen, drei Psychotherapeutinnen und ein Heilerziehungspfleger, dessen Arbeit stark sozialpädagogisch ausgerichtet ist. Die Auswahl der Berufsgruppen gründet sich auf die „bevorzugte Wahrnehmungsposition“ (Keupp, 2005: 42) psychosozialer Berufe für die Lebenssituation ihrer Adressatinnen sowie das besondere Interesse der Autorinnen an einem berufspolitischen Diskurs der Professionen. Die fachliche Expertise der Autorinnen spielt ebenfalls eine Rolle: eine Psychologin und eine Sozialpädagogin.

Der Leitfaden wurde so konstruiert, dass die Interviewpartnerinnen zum einen die Möglichkeit hatten, ihre subjektiven Erfahrungen zu erzählen, ohne durch spezifische Fragen eingengt zu werden. Zum anderen sollten bestimmte, in der Vorbereitungsphase relevant erscheinende Themen aufgegriffen und erfragt werden. Dies wurde durch einen halbstrukturierten Interviewleitfaden mit mehreren Fragenkomplexen sichergestellt. Diese Fragenkomplexe beinhalteten das Arbeitsfeld, die Motivation, die Ressourcen und die Rahmenbedingungen politischen Handelns. Jedem Komplex wurde eine offene Frage vorangestellt, deren Antwort den kompletten Bereich abdecken könnte, je nach Bedarf wurden dann weitere Nachfragen gestellt. Zum Schluss folgte eine Einschätzungsfrage, die die Interviewpartnerinnen als Expertinnen ansprach: „Wie kann man es erreichen, dass mehr Fachkräfte in Ihrem Arbeitsfeld, ihre Arbeit als politisch verstehen und danach handeln“?

Im ersten Schritt der Auswertung wurden das Audio-Material transkribiert und ein Transkriptionssystem erarbeitet (vgl. hierzu Lamnek 2010: 368). Orientiert am Auswertungsverfahren

des problemzentrierten Interviews nach Witzel (1996, 2000), wurden zunächst Stichworte, die sich am Leitfaden orientierten, an den Rand der Transkriptionen notiert. Diese sind somit als theoriegeleitet und deduktiv zu verstehen. Gleichzeitig waren wir gemäß der induktiven Herangehensweise offen für neue Erkenntnisse, die wir mit unseren Fragen zunächst nicht intendierten. Dabei stand der Versuch im Vordergrund, ein induktiv-deduktives Wechselspiel (vgl. hierzu Witzel 2000) zur Erkenntnisgewinnung zu erreichen. Die Anmerkungen wurden in ein Auswertungsraster überführt, um die Ergebnisse zu verdichten.

Kapitel 2 – Ergebnisse

Kapitel 2.1 – Politisches Bewusstsein

Das Bewusstsein über den Zusammenhang des Politischen mit dem eigenen professionellen Handeln ist – laut unserer oben erläuterten Definition – ein Teil von Politisierung. Im folgenden Abschnitt wird zunächst überprüft, ob bei den Befragten tatsächlich ein solches Bewusstsein besteht, bevor es dann im weiteren Verlauf der Studie um den anderen Teil von Politisierung, das Politische Handeln, gehen soll.

Alle Interviewpartnerinnen bejahten, dass das Politische ihr Arbeitsfeld beeinflusst, und konnten diese Zusammenhänge konkret benennen. Häufig beschrieben sie die Auswirkungen politischer Entscheidungen für die psychische Gesundheit der Geflüchteten, etwa eine unsichere Zukunftsperspektive aufgrund des Asylstatus als auslösenden und oder aufrechterhaltenden Faktor für psychische Belastungen. So gibt eine Psychologin, die in einer Wohngruppe für Jugendliche arbeitet, beispielsweise an:

„die Jugendlichen haben so gut wie nie ne Sicherheit bezüglich ihrer Zukunft und das kommt dann noch On top

obendrauf, was sie meistens eh schon von psychischer Belastung mitbringen, manchmal ist auch das der einzige Punkt“.

Ebenso wurden die ungünstigen Auswirkungen von Arbeitsverboten (z. B. im Falle einer Duldung) auf die psychische Gesundheit erwähnt. Ein Heilerziehungspfleger, der ebenfalls mit Jugendlichen arbeitet, kritisierte, dass es für die minderjährigen Geflüchteten aus seiner Wohngruppe viel schwieriger geworden sei, Praktika zu machen, da diese mittlerweile durch die Ausländerbehörde genehmigt werden müssten. Außerdem wurde die Familientrennung als belastender Faktor beschrieben, wenn beispielsweise aufgrund der Dublin-Regelung ein Familienmitglied in einen anderen europäischen Staat abgeschoben wird.

Neben den direkten Auswirkungen auf geflüchtete Menschen beschrieben die meisten Fachkräfte auch Auswirkungen auf das eigene professionelle Handeln. Dazu gehören etwa Aussagen darüber, dass bestimmte politische Rahmenbedingungen den professionellen Handlungsspielraum begrenzen, beispielsweise wurde oft die Schwierigkeit bei der Bearbeitung von Traumata angesprochen. Als Voraussetzung für die Bearbeitung von Traumata gelte Stabilität oder Sicherheit, die bei geflüchteten Adressatinnen mit unsicherer Bleibeperspektive oft nicht gegeben sei. Einige Interviewpartnerinnen äußerten sich frustriert über die Begrenzung des eigenen professionellen Handlungsspielraums durch politische Entscheidungen. So äußert eine Psychologin:

„und da stoß' ich immer wieder an meine Grenzen, weil, wenn jemand nicht schlafen kann, weil er sich Gedanken macht um seine Zukunft, weil die einfach unsicher ist, was soll ich da groß tun? Ne also klar, man kann ein bisschen Sachen machen, aber manches ist auch einfach verständlich, und da sind die Grenzen erreicht, das frustriert einen selber auch.“

Einige Fachkräfte beschrieben darüber hinaus, das Politische würde ihre Arbeit erschweren und gegenläufig zu ihren Anstrengungen wirken. Die Arbeit wird deshalb teilweise als belastend und anstrengend empfunden. Gleich mehrfach wurde dafür die Metapher des „Kämpfens“ verwendet. So sagte beispielsweise eine Psychotherapeutin:

„habe ich jedes Mal schon das Gefühl, für den Klienten kämpfen zu müssen [...] dieses Kämpfen für den Klienten ist [...] was aufgrund der Politik im Land was daraus entstanden ist, dass man ja überhaupt den Eindruck hat, man muss für Geflüchtete kämpfen.“

Einer der Interviewpartnerinnen sprach diesbezüglich sogar von einem Don-Quijote-Syndrom:

„wenn man so mit Leuten zusammenkommt, die da in so nem Arbeitsfeld arbeiten und man kriegt dann so mit, dass der Frust eigentlich bei allen steigt und zwar immer mehr, dass sag ich flapsig, ja Leut wir leiden halt am Don-Quijote-Syndrom. Wir kämpfen gegen Windmühlen und wir haben keine Chance zu gewinnen, null, weil die Windmühlen drehen sich einfach weiter.“

Die Fachkräfte benennen also sowohl den Einfluss des Politischen auf ihre Adressatinnen als auch auf ihr professionelles Handeln. Mit diesem Bewusstsein über den Zusammenhang zwischen dem Politischen und dem eigenen professionellen Handeln geht aber nicht zwangsläufig politisches Handeln einher. Im nächsten Abschnitt soll daher untersucht werden, ob und in welcher Form die Fachkräfte politisch handeln.

Kapitel 2.2 - Handlungsformen

Politisches Handeln kann aus der Bewusstwerdung über den Zusammenhang des Politischen mit ihrer Arbeit resultieren oder eine Politisierung verstärken oder sogar auslösen.

Dabei adressierten die verschiedenen Handlungsarten unterschiedliche Ebenen. Auffällig sind vielfältige Handlungsstrategien auf der Mikroebene, sowohl im professionellen Rahmen als auch im privaten Umfeld der Fachkräfte, die dem sozialen Handeln zuzuordnen sind. Von besonderem Interesse sind an dieser Stelle die politischen Handlungsformen: Auf der Mesoebene werden politische Handlungen an die Fachcommunity adressiert. Auf der Makroebene betreffen die Handlungsabsichten direkte Veränderungen in Politik und Gesellschaft.

Kapitel 2.3 – Begünstigende und hemmende Faktoren

Politisierung umfasst, wie oben erläutert, sowohl die Bewusstwerdung über den Zusammenhang des Politischen mit dem professionellen Handeln als auch politisches Handeln, hier verstanden als Einmischung und Einflussnahme auf Meso- und Makroebene in parteilicher Haltung für die Gruppe der Adressatinnen. Nachdem die verschiedenen Formen politischen (und sozialen) Handelns aufgezeigt wurden, soll es im Folgenden darum gehen, welche Faktoren die Politisierung der Fachkräfte begünstigen oder erschweren. Dabei wird in personelle und strukturelle Faktoren unterschieden.

Kapitel 2.3.1 Personelle Faktoren

Kapitel 2.3.1.1 Arbeitsfeldunabhängige Politisierung

Ein personeller Faktor ist die **arbeitsfeldunabhängige Politisierung**. Politisierung beginnt zumeist nicht erst mit dem Eintritt ins Arbeitsleben. Vielmehr bringen Fachkräfte eine bestimmte politische Einstellung, ein bestimmtes Verständnis von

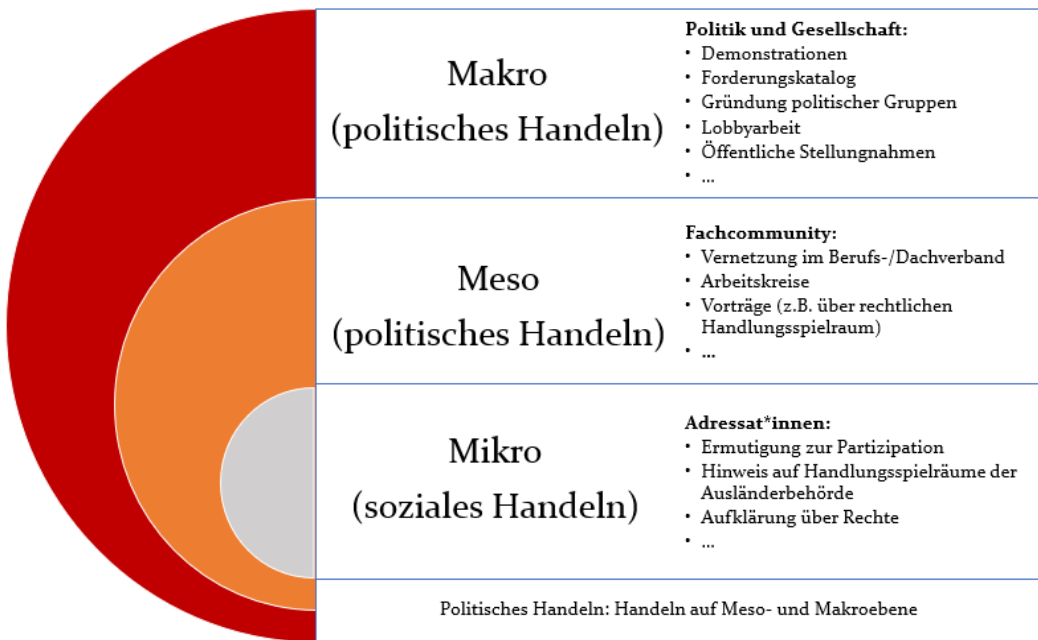


Abbildung 1: Formen politischen Handelns der Interviewten

Politik und möglicherweise persönliche Erfahrungen mit politischem Handeln mit. Mehrere Interviewte berichten prägende Politisierungserfahrungen aus Kindheit, Jugend oder Studium.

Die arbeitsfeldunabhängige Politisierung ist jedoch nicht begrenzt auf vergangene, vor dem Eintritt in das Arbeitsfeld liegende Ereignisse, sondern ist auch parallel dazu denkbar (bspw. durch das soziale Umfeld). An dieser Stelle soll jedoch nicht näher auf den Faktor der arbeitsfeldunabhängigen Politisierung eingegangen werden, denn Gegenstand der Arbeit ist ja gerade die arbeitsfeldspezifische Politisierung der Fachkräfte im Bereich Flucht und Migration.

Tendenziell zeichnete sich ab, dass die Sozialarbeiterinnen unter den Interviewten im Vergleich zu den Psychologinnen häufiger beschrieben, sie seien auch schon vor der Arbeit mit Geflüchteten eher politisiert gewesen. Manche von ihnen gaben auch an, sich auch aus diesem Interesse heraus für ein Studium der Sozialen Arbeit entschieden zu haben. Es wäre daher zu prüfen, ob diesbezüglich ein systematischer Unterschied zwischen den Professionen besteht, also ob sich Personen mit einem ausgeprägten Interesse an Politik eher für ein Studium der Sozialen Arbeit entscheiden.

Kapitel 2.3.1.2 Politisches Professionsverständnis

Wie in Kapitel 2.1 dargestellt, sind sich alle Interviewten über den Einfluss des Politischen auf ihre Arbeit bewusst. Jedoch unterscheiden sie sich hinsichtlich der Frage, wie ihre Profession damit umgehen sollte, d. h. ob ihre Profession politisch handeln sollte oder nicht. Deshalb soll es im Folgenden um das Professionsverständnis der Interviewpartnerinnen im Hinblick auf das Politische gehen. Es existieren unterschiedliche Ansichten darüber, welche Rolle die jeweilige Profession in der Gesellschaft einnehmen sollte und ob sie politisch handeln sollte oder nicht.

Einige Interviewpartnerinnen weisen ein dezidiert politisches Professionsverständnis auf. Eine Interviewpartnerin kritisiert eine Soziale Arbeit, „die dann halt doch mitverwaltet und halt irgendwie Elend verwaltet“. Dahinter steht die Frage nach der systemerhaltenden Funktion Sozialer Arbeit. Ihr Professionsverständnis ist ein anderes, ihre Aufgabe sei es, „Ausschluss zu verhindern“ und dafür zu sorgen, dass „alle eigentlich zu ihren Rechten kommen.“ Eine andere Interviewpartnerin lässt ein politisches Professionsverständnis erkennen, indem sie das Dogma der politischen Neutralität der Psychotherapie kritisiert:

„ich meine für jede Minderheit, für die man sich einsetzt irgendwie ist es ja letzten Endes auch ein Stück weit politische Arbeit, aber da Therapeuten sich ja gerne als Gesundheitsversorger sehen und man ja eh dieses (.) ‚okay Minderheiten werden beraten und nicht therapiert‘ so und Beratung ist dann ja nicht mehr das, was ein Psychotherapeut macht und deswegen ist es dann noch weniger (.) also so dieses ‚oh nee, damit wollen wir uns irgendwie auch gar nicht beschäftigen‘“.

Politisches Handeln gehört für sie ganz klar zu ihrem Professionsverständnis, denn

„das [Politische] zu versuchen auszublenden, würde irgendwie bedeuten, dass wir nur einen Bruchteil der Arbeit machen, die wir machen müssen, um den Geflüchteten zu helfen und damit, glaube ich, nicht gut versorgen würden.“

Andere Interviewpartnerinnen sind nicht der Meinung, dass politisches Handeln zu ihrer Profession gehört:

„unsere Arbeit sollte nicht so politisch sein eigentlich, das nervt einen ja, dass wir immer so vom System und von den Gegebenheiten außen abhängig sind, [...] Da würde ich mir eher wünschen, dass es weniger politisch wäre, dass man auch nicht so aktiv werden muss eigentlich.“

Dass in der psychologischen Arbeit mit Geflüchteten politisch gearbeitet werden muss, sieht diese Fachkraft als arbeitsfeldspezifischen irregulären Umstand, der aufgehoben werden sollte, und zeigt damit, dass sie die Psychotherapie mit Geflüchteten eigentlich nicht als politisches Arbeitsfeld versteht.

Zudem konnte eine dritte Ausrichtung im Hinblick auf das Professionsverständnis identifiziert werden: Eine Interviewpartnerin ist zwar grundsätzlich der Ansicht, Soziale Arbeit sei eine politische Profession und habe auch die Aufgabe, systemverändernd zu wirken. Dennoch steht sie politischem Handeln innerhalb der Arbeit ambivalent gegenüber. Sie begründet dies damit, dass sie bei einem Praktikum in einer linken Initiative die Erfahrung gemacht habe, dass „zu viel politische Haltung auch die Fachlichkeit einschränken“ könne. Dort habe sie miterlebt,

„dass die zum Teil die Leute inhaltlich falsch beraten haben, weil das, was sie beraten haben, einfach besser zu ihrer Weltanschauung gepasst hat, aber nicht der faktischen Realität entsprochen hat oder der praktischen Möglichkeiten der Menschen, sondern die haben einfach gesagt, obwohl es völlig aussichtslos war und die Personen eigentlich den anderen Weg einschlagen müssten.“

Sie ist deshalb der Meinung, politisches Handeln solle eher im Privaten stattfinden, nicht in der Arbeit. Sie betont:

„durch Konfrontation und politische Ansprüche bringen wir für unsere Klienten nichts weiter, das muss an anderer Stelle geklärt werden, da kann ich mich privat engagieren, zuhause, das ist meine eigene Sache, aber hier in der Arbeit muss ich schauen, dass ich für den Klienten, der vor mir sitzt, das Bestmögliche erreichen kann oder das Realistischste erreichen kann.“⁵³

⁵³ Den Konflikt zwischen politischen Zielen und den individuellen Zielen einzelner Klient*innen, den die Interviewte hier anspricht, benennen auch andere

Aus den hier zitierten Aussagen wird deutlich, dass die Interviewpartnerin bestimmte, eher konfrontative Formen politischen Handelns innerhalb der Arbeit als nicht zielführend ansieht. An ihrer Aussage lässt sich zudem ablesen, dass sie ihre eigenen, eher auf Kooperation ausgerichteten Handlungsformen nicht als politisch versteht. In unserem Verständnis handelt sie jedoch sehr wohl politisch, und zwar vor allem auf Mesoebene (siehe Kapitel 2.2), beispielsweise, indem sie sich in bestimmten Gremien einbringt und so die Abläufe für die Geflüchteten verbessert. Auch kooperatives Handeln kann nach der hier verwendeten Definition politisches Handeln sein. Ihr Professionsverständnis scheint also bestimmte Formen politischen Handelns wahrscheinlicher zu machen als andere. Es ließe sich also argumentieren, ihr Professionsverständnis stelle einen hemmenden Faktor für bestimmte Formen politischen Handelns dar.

Bei einigen Interviewpartnerinnen zeigt sich eine Überlapung zwischen strukturellen Gegebenheiten und dem Professionsverständnis: Diejenigen Interviewpartnerinnen, die das politische Handeln klar als Teil ihres Arbeitsauftrags sehen, arbeiten in Institutionen, in denen das unterstützt bzw. sogar gefordert wird (etwa bei einer Interviewpartnerin, die in einer Menschenrechtsorganisation tätig ist). Andere Interviewpartnerinnen dagegen arbeiten in staatlichen Erstaufnahmeeinrichtungen, in denen politisches Handeln nicht gefordert bzw. sogar abgelehnt wird. Es wäre einerseits denkbar, dass das Professionsverständnis

Interviewpartnerinnen. Auf diesen soll in Kapitel 2.3.2 unter strukturellen Hindernissen für politisches Handeln eingegangen werden. Der Unterschied ist jedoch, dass dieser Konflikt andere Interviewte in bestimmten Situationen hemmt, politisch zu handeln, während die hier zitierte Interviewpartnerin grundsätzlich zu dem Schluss kommt, politisches (konfrontatives) Handeln solle nicht innerhalb der Arbeit stattfinden. Aus diesem Grund wurde es an dieser Stelle im Sinne eines Professionsverständnisses eingeordnet und nicht im Sinne eines strukturellen Hindernisses.

nis beeinflusst, welche Stelle die Personen annehmen. Beispielsweise berichtet die oben erwähnte Interviewpartnerin, die mittlerweile in einer Menschenrechtsorganisation arbeitet, sie hätte vorher in einer staatlichen Einrichtung gearbeitet und dort gekündigt, da sie zu wenig politische Handlungsmöglichkeiten hatte. Andererseits könnte es auch sein, dass sich das Professionsverständnis den Gegebenheiten am Arbeitsplatz anpasst. Beide Möglichkeiten lassen sich sozialpsychologisch mit der Theorie der kognitiven Dissonanz (Festinger, 1957) fassen: Passen Einstellung und Verhalten einer Person nicht zusammen, erzeugt dies einen für sie unangenehmen Zustand der Dissonanz. Um diesen zu beenden, gibt es laut Festinger zwei Möglichkeiten, entweder das eigene Verhalten dementsprechend zu verändern oder die eigene Einstellung anzupassen. Auf strukturelle Faktoren, die politisches Handeln begünstigen bzw. erschweren, soll weiter unten näher eingegangen werden.

Außerdem zeichnet sich bei einigen Interviewpartnerinnen im Hinblick auf ihr Professionsverständnis eine Menschenrechtsorientierung ab. An vielen ihrer Aussagen wird deutlich, dass sie die Menschenrechte als Orientierungshilfe und Maßstab für ihr professionelles Handeln heranziehen. Ein Sozialarbeiter kritisiert beispielsweise bestimmte Praktiken, wie etwa die Abschiebung von Hochschwangeren als „Machenschaften, die jenseits von Menschenrechten sind“. Eine Psychotherapeutin wünscht sich eine andere Sichtweise auf ihre Adressatinnen, nämlich „das ist nicht n Migrant, das ist ein Mensch.“ Solche Aussagen verweisen auf die Debatte um Soziale Arbeit als Menschenrechtsprofession. Diese Theorie wurde von Staub-Bernasconi eingeführt und schlägt vor, neben dem kontrollierenden Mandat der (staatlichen) Auftraggeberinnen sowie dem helfenden Mandat gegenüber den Adressatinnen, ein drittes, menschenrechtliches Mandat der Sozialen Arbeit einzuführen. Soziale Arbeit hat somit die Aufgabe, sich für die Einhaltung der Menschenrechte einzusetzen. Eine solche Orientierung an den Menschenrechten kann auch bedeuten, eine Veränderung des

politischen Status quo anzustreben und darüber möglicherweise in einen Konflikt mit staatlichen Auftraggeberinnen zu geraten (Staub-Bernasconi 2008, S.19 - 23). Somit stellt die Menschenrechtsorientierung eine mögliche Variante des politischen Professionsverständnisses dar: Gibt es ein menschenrechtliches Mandat der Sozialen Arbeit, kann dieses von den Fachkräften erfordern, auch politisch zu handeln. Eine solche Orientierung der eigenen Arbeit an Menschenrechten könnte ebenfalls die Politisierung begünstigen. Bei der Theorie von Sozialer Arbeit als Menschenrechtsprofession handelt sich um eine Theorie aus der Disziplin Sozialer Arbeit, dennoch weisen auch einige der interviewten Psychotherapeutinnen eine solche Menschenrechtsorientierung auf.

Es hat sich also gezeigt, dass die Interviewten unterschiedliche Ansichten zu der Frage haben, ob ihre Profession politisch handeln sollte und in welcher Form. Des Weiteren ist es interessant zu untersuchen, wie die unterschiedlichen Professionsverständnisse zu Stande kommen. Möglicherweise spielt hier die Ausbildung eine Rolle: Mehrere Interviewpartnerinnen berichten, sie seien durch politische Dozierende und gesellschaftspolitische Inhalte im Studium der Sozialen Arbeit stark geprägt worden. Die Psychologinnen unter den Interviewpartnerinnen berichteten, in ihrem Studium hätten politische Inhalte kaum eine Rolle gespielt, in der Psychotherapie-Ausbildung sei es stark vom Ausbildungsinstitut abhängig. Aufgrund der unterschiedlichen Präsenz politischer Inhalte in den beiden Studiengängen wäre es naheliegend, zu untersuchen, ob es einen systematischen Unterschied zwischen Psychotherapeutinnen und Sozialarbeiterinnen hinsichtlich des politischen Professionsverständnisses gibt.

Kapitel 2.3.1.3 Emotionale Anteilnahme

Das sozialarbeiterische oder psychotherapeutische Handeln erfordert den Aufbau einer tragfähigen emotionalen Bindung zwischen den Adressatinnen und den Fachkräften. Insofern ist es

naheliegender, dass die Fachkräfte an deren Schicksal emotional teilnehmen. Ob der Lage dieser, berichten sie teilweise von heftigen emotionalen Reaktionen, wie Wut, Angst oder Verzweiflung. Eine Psychotherapeutin zeigt sich empört über die Unterstellung eines Psychiaters, eine ihrer Klientinnen habe sich nur in eine psychiatrische Klinik einweisen lassen, um einem Anhörungstermin zu entgehen, da es für sie offensichtlich ist, dass die betroffene Klientin stark belastet ist. Sie beschreibt ihre Klientin folgendermaßen:

„die ist ganz, ganz, ganz, ganz krass und überhaupt macht die ganz viel mit einem [...] ey die sitzt vor einem und sie springt dir ins Gesicht, dass sie einfach krass krank ist.“

Angesichts der augenfälligen Belastung der Klientin sei bei der Unterstellung des Psychiaters ihr Gefühl „über diese normale Wut hinaus“ gegangen. Angesichts der Ablehnung eines Jugendlichen, dessen Geschichte ihr bekannt ist, fragt sich eine andere Interviewpartnerin:

„warum, um Gottes Willen, hat dieser Jugendliche eine Ablehnung bekommen? Was muss denn noch Schlimmeres passiert sein?“

Ein Interviewpartner sprach sogar von „Hass“ auf bestimmte Politikerinnen. Hinzu kommen Gefühle von Ohnmacht und Frust angesichts der Begrenzung des eigenen Handlungsspielraums und der Schwierigkeiten, die die politischen Rahmenbedingungen für das professionelle Handeln bedeuten. Exemplarisch dafür kann die folgende Aussage aus einem der Interviews gelten:

„also das begleitet uns permanent. Und der Frust wird größer und größer und größer.“

Alle diese emotionalen Reaktionen könnten sowohl für die Bewusstwerdung über den Zusammenhang zwischen dem Politischen und dem eigenen Arbeitsfeld eine Rolle spielen als auch

für politisches Handeln. Eine Interviewpartnerin beschreibt sogar explizit, wie emotionale Anteilnahme sie zu politischem Handeln geführt hat:

„wenn du es dann halt hautnah mitbekommst, wie dann Menschen andere Rechte oder weniger Rechte haben als du und viel weniger Chancen als du und du das natürlich mitbekommst und dann zwar hautnah [...] da gabs dann gar nicht mehr viel zu sagen, ok irgendwie muss ich mich politisch engagieren“.

Zugleich beinhaltet starke emotionale Anteilnahme ein gewisses Risiko für Überarbeitung, Verausgabung und könnte eine ernsthafte Gefahr für die psychische Gesundheit der Professionellen darstellen (Fengler, 1997). Insofern sollten auch Distanzierungsstrategien der Professionellen näher untersucht werden. Ein Interviewpartner etwa beschreibt, es gelänge ihm ganz gut, dass die Leute ihm „wurscht“ seien, wenn er die Arbeit verlasse. Eine solche Distanzierungsfähigkeit stellt vermutlich einen protektiven Faktor für seine psychische Gesundheit dar.

Kapitel 2.3.1.4 Selbstwirksamkeitserwartung

Der Aspekt der Selbstwirksamkeitserwartung an politisches Handeln wurde von allen Interviewpartnerinnen angesprochen. Selbstwirksamkeitserwartung lässt sich als „Überzeugung, neue oder schwierige Situationen aufgrund eigener Kompetenzen bewältigen zu können“ definieren und „Personen mit hoher Selbstwirksamkeitserwartung sind überzeugt, ihre Umwelt aufgrund ihrer Kompetenzen beeinflussen zu können.“ (Warner, 2014).

Selbstwirksamkeitserwartungen sind dabei von den tatsächlichen Fähigkeiten einer Person zu unterscheiden. Jedoch hängen sie indirekt mit Leistung zusammen, da Personen mit hoher Selbstwirksamkeitserwartung schwierige Aufgaben eher angehen und weniger schnell aufgeben (Warner, 2014). In Bezug auf politisches Handeln würde das bedeuten: Sind die Fachkräfte überzeugt, politische Veränderungen erreichen zu können, so

ist es vermutlich auch wahrscheinlicher, dass sie politisch handeln.

Bei den einzelnen Interviewpartnerinnen lassen sich teils hohe, teils geringe Selbstwirksamkeitserwartungen an ihr politisches Handeln aus den Interviews herausarbeiten. So spricht eine Psychotherapeutin davon, dass es sie motiviere, politisch zu handeln, wenn sie den Eindruck habe, „etwas bewegen zu können“. An anderer Stelle spricht sie jedoch auch davon, dass sie nicht glaube, viel bewegen zu können. Sie bezeichnet diese Ambivalenz als „zwei Seiten einer Medaille“, einerseits Gefühle von Hilflosigkeit und Ohnmacht, angesichts der Lage, andererseits ein starkes Gefühl von Selbstwirksamkeit, wenn sie dann doch etwas bewegen könne. Eine andere Fachkraft zeigt eine eher geringe Selbstwirksamkeitserwartung an politisches Handeln: „es ist halt so wie's ist, so viel kannste da nicht ändern“. Sie versuche deshalb eher in ihrer Arbeit für einzelne Adressatinnen etwas zu erreichen, handele jedoch nicht „so richtig politisch“.⁵⁴

Mehrere Interviewpartnerinnen beschreiben positive Selbstwirksamkeitserfahrungen in Bezug auf kollektives politisches Handeln. Eine Psychotherapeutin beschreibt den Kontakt mit einem Dachverband, der Bundesarbeitsgemeinschaft der Psychosozialen Zentren für Flüchtlinge und Folteropfer (Baff), als positiven Faktor. Dabei habe sie gemerkt, welche Handlungsmöglichkeiten noch bestünden und dass sie auch politischen „Einfluss“ habe und „mitwirken“ könne und das habe ihr „Energie“ gegeben. Eine weitere Interviewpartnerin, die bei einer Menschenrechtsorganisation arbeitet, beschreibt eine ähnliche

⁵⁴ Damit ist gemeint, dass sie sich beispielsweise um einen Anwalt für abgelehnte Klientinnen bemüht, oder versucht eine Arbeits- bzw. Ausbildungsmöglichkeit zu finden, auch wenn Jugendliche eigentlich nicht arbeiten dürfen und alle Ausbildungsmöglichkeiten ausgeschöpft wurden. Genau wie die von ihr selbst vorgenommene Einteilung würde dies auch nach der hier verwendeten Definition als soziales, aber nicht politisches Handeln klassifiziert werden.

Erfahrung. Das Arbeiten im Team helfe ihr, Ohnmachtsgefühle angesichts der prekären Lage der Geflüchteten zu überwinden:

„aber irgendwie mache ich etwas, aber nicht alleine, sondern irgendwie in der Gruppe“.

Bei einer dritten Fachkraft deutet sich noch eine weitere Dimension an, nämlich ein geringer Glaube an die Wirkmächtigkeit politischer Maßnahmen selbst. Sie nimmt einerseits an, selbst politische Entscheidungen wenig beeinflussen zu können, und darüber hinaus sieht sie auch den Handlungsspielraum der Politikerinnen als begrenzt an. Sie beschreibt in diesem Zusammenhang die prekäre Arbeitssituation in ihrer Einrichtung, die davon abhängt, wie viele Geflüchtete in Deutschland ankämen. Dies sei aber nur sehr begrenzt politisch beeinflussbar

„klar, das kann ja auch keine Politik, also[..] können sie schon ein bisschen, sie können halt nicht entscheiden, wie viele Flüchtlinge reinwollen und wie mit denen umgegangen wird“.

Diese Aussage kann als Hinweis auf einen geringen Glauben an die Wirkmächtigkeit politischer Maßnahmen gewertet werden. Vorstellbar wäre, dass auch der Glaube an die Wirkmächtigkeit politischer Maßnahmen politisches Handeln begünstigen oder erschweren kann. Beispielsweise könnte es sein, dass Personen nicht politisch handeln, weil sie der Überzeugung sind, dass die Wirkung der Handlung politischer Entscheidungsträgerinnen begrenzt ist – unabhängig davon, ob sie selbst erwarten, Einfluss auf diese Entscheidungsträgerinnen ausüben zu können.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Selbstwirksamkeitserwartung eine bedeutsame Rolle in allen Interviews einnahm. Eine geringe Selbstwirksamkeitserwartung kann sich möglicherweise hinderlich, eine hohe Selbstwirksamkeitserwartung möglicherweise förderlich auswirken. Kollektives politisches Handeln könnte ein Weg sein, positive Selbstwirksamkeitserfahrungen zu machen. Inwiefern kollektives politisches

Handeln am Arbeitsplatz möglich ist, oder wie präsent politische Organisationsmöglichkeiten sind, ist auch eine Frage struktureller Faktoren. Daher sollen diese im nächsten Abschnitt ausführlicher diskutiert werden.

Kapitel 2.3.2 Strukturelle Faktoren

Kapitel 2.3.2.1 Organisationsangebote

Wie wahrscheinlich es ist, dass Fachkräfte kollektiv politisch handeln, hängt unter anderem auch von der Bekanntheit der Strukturen politischer Einmischung und Organisation ab. Dies deckt sich mit Modellen aus der Fachliteratur, beispielsweise benennt Klandermanns (1997) in seinem Modell zur Teilnahme an sozialen Bewegungen die Information über Möglichkeiten des Protests als wichtigen Schritt. Bei einer Interviewpartnerin war es, wie oben angesprochen, der Kontakt mit dem Dachverband, der BaFF, der ihre Politisierung verstärkt hat. Sie benennt den ersten Kontakt mit der BaFF als den Punkt, an dem ihr wirklich bewusst geworden sei

„wie politisch es [die eigene Arbeit] sein kann, wie politisch es ist und was man eigentlich noch mehr machen kann.“

Durch die regelhafte Anbindung der PSZs an die BaFF ist es für Mitarbeitende dort relativ wahrscheinlich, mit einem solchen Organisationsangebot in Berührung zu kommen. Jedoch wäre zu überprüfen, inwiefern Psychotherapeutinnen, die Geflüchtete behandeln, allerdings nicht in einem PSZ (z. B. niedergelassene Therapeutinnen), mit der BaFF in Kontakt kommen.

Eine ähnliche Funktion könnte für Sozialarbeiterinnen der Berufsverband, der Deutsche Berufsverband für Soziale Arbeit e. V. (DBSH), darstellen. Allerdings stellt ein Interviewpartner fest, es gebe keine bedeutende verbandliche und gewerkschaftliche Organisation und Interessensvertretung, weshalb der Sozialen

Arbeit eine bedeutende Stimme fehle und sie bei Gesetzesänderungen wenig gehört würde. Möglicherweise hat auch die Macht, die der Organisation zugeschrieben wird, Einfluss darauf, ob sich Fachkräfte zu einem Eintritt entschließen oder nicht.

Die Nichtregierungsorganisation, in der eine unserer Interviewpartnerinnen arbeitet, sei aus dem Wunsch nach gemeinsamer Organisation und Zusammenführen der Aktivitäten von Einzelpersonen entstanden,

„aus so ganz vielen Einzelpersonen, Geflüchteten, irgendwelchen Gruppen, die sich zusammengeschlossen haben, gedacht haben, irgendwie brauchen wir einen Dachverband, um die Arbeit, die wir machen, irgendwie weiß ich nicht nen Fokus zu geben und nen Namen zu geben, so als Ansprechperson zu fungieren, ähm, dann wurde eben [Nichtregierungsorganisation] gegründet“.

Abgesehen von formeller Organisation innerhalb eines Dach- oder Berufsverbandes, scheinen auch informelle Organisierungsmöglichkeiten eine Rolle zu spielen, beispielsweise „Gleichgesinnte“ im Team oder der Austausch mit Professionellen aus anderen Einrichtungen.

Kapitel 2.3.2.2 Arbeitsrechtliche Rahmenbedingungen und Abhängigkeiten

Je nachdem, in welcher Art von Einrichtung die Interviewpartnerinnen arbeiten, unterliegen sie mehr oder weniger strengen arbeitsrechtlichen Rahmenbedingungen, die ihre politischen Handlungsspielräume begrenzen. Ihre Arbeit bei einer Menschenrechtsorganisation erfordert von einer Interviewpartnerin politisches Handeln, während dies in anderen Dienststellenbeschreibungen nicht gefordert, bzw. sogar verboten ist. So verweisen einige Interviewpartnerinnen etwa auf das Dienstgeheimnis, was ihnen beispielsweise verbiete, bestimmte Miss-

stände innerhalb der eigenen Institutionen öffentlich anzuprangern. Ebenfalls wird das Neutralitätsgebot angesprochen, was es untersagt, politische Meinungen innerhalb der Arbeit kundzutun. Bei Verstößen gegen diese arbeitsrechtlichen Auflagen seien Kündigung und möglicherweise sogar strafrechtlichen Konsequenzen zu befürchten.

Eng verknüpft mit diesem Aspekt ist die Frage der Abhängigkeit von Auftrags- und Geldgeberinnen. Ist der Staat der Auftraggeber für das professionelle Handeln, so kann dieser nur begrenzt kritisiert werden. Ein Interviewpartner nutzt dafür die Formulierung, der Staat setze Sozialarbeiterinnen als „Friedensstifter“ ein, und wenn sie diesem Auftrag nicht nachkommen würden, würden sie die Mittelbewilligung für ihre Arbeit gefährden:

„dafür bezahlt uns die Regierung auch ganz gerne, dass wir die Leute zum Schweigen und zur Ruhe bringen, es ist ein heikles Spiel, dass man des die Regierung in dem Glauben lässt, dass man harmlos ist, und wenn immer die Regierung einen als gefährlich identifiziert, man auch schneller weg, als man denkt. [...] Man zahlt uns nicht, weil wir so toll für die Menschen da sind, sondern weil wir für Ruhe sorgen, Behauptung von den Schwarzen. Gibt's uns, gibt's weniger Probleme, und das ist der einzige Grund, warum es uns gibt. Was wir eigentlich sonst noch machen, die Leute über ihre Rechte informieren, das ist ja eher unerwünscht, das ist ja eher der größte Teil des Ganzen [...] Da muss man aufpassen, wie arg trieze ich das Ganze.“

Auch wenn der Staat nicht der direkte Auftraggeber ist, so besteht doch meistens eine finanzielle Abhängigkeit von staatlichen Geldgeberinnen. Alle Interviewpartnerinnen – bis auf eine – arbeiten in Institutionen, die mindestens teilweise staatlich finanziert sind. Kritik am staatlichen Handeln ist daher immer mit der Angst verbunden, in Zukunft keine finanziellen Mittel mehr zu erhalten. So berichtet eine der Interviewpartnerinnen,

dass eine kritische Pressemitteilung aus Angst um zukünftige Finanzierung durch das Bundesland nicht veröffentlicht worden sei. Das Land hatte zuvor einen Bericht über die psychische Gesundheit von Geflüchteten herausgegeben, in dem falsche Zahlen enthalten gewesen seien. Mit der Pressemitteilung sollte dies richtiggestellt werden.

Teilweise benennen die Befragten die Abhängigkeit von Kooperationspartnerinnen, beispielsweise andere Institutionen der Gesundheitsversorgung oder Behörden, deren Kooperationsbereitschaft auch in Zukunft erforderlich ist und mit denen deshalb eine offene Konfrontation vermieden wird.

Diese Abhängigkeiten führen die Professionellen in einen Konflikt zwischen dem Interesse des Individuums und der Gruppe der Adressatinnen, da politische Einmischung langfristige Verbesserungen für die Personengruppe nach sich ziehen kann, im Einzelfall jedoch möglicherweise die Perspektive verschlechtern kann. „Man würde gerne für die Gerechtigkeit, aber man schadet damit dem Klienten letztlich“, fasst eine Interviewpartnerin diesen Konflikt zusammen. Einige Fachkräfte kommen deshalb zu dem Schluss, konfrontatives politisches Handeln müsse grundsätzlich im Privaten stattfinden (siehe Kapitel 2.3.1.2 Professionsverständnis). Für andere bedeutet das, im Einzelfall abzuwägen, wann konfrontatives politisches Handeln verantwortbar ist. Einzig die Interviewpartnerin, die in einer nicht-staatlichen Menschenrechtsorganisation tätig ist, deren expliziter Zweck politisches Handeln ist, beschreibt hier einen deutlich größeren Handlungsspielraum. Die (Un-)Abhängigkeit von Auftrag- und Geldgeberinnen stellt demnach vermutlich einen Faktor dar, der politisches Handeln begünstigen bzw. erschweren kann.

Zwischen Geldgeberinnen und Fachkräften liegt zudem meistens noch eine Leitungsebene. Dieser wird von einigen Interviewpartnerinnen ein Handlungsspielraum zugesprochen.

Sie kann politisches Handeln eher unterstützen und Mitarbeitende dazu ermutigen, oder ablehnen und begrenzen.

a) Prekäre Beschäftigungsverhältnisse

Einige unserer Interviewpartnerinnen haben Verträge, die auf ein Jahr befristet sind. Teilweise ist unklar, ob die Institutionen, in denen sie arbeiten, im nächsten Jahr weiterhin bestehen werden. Der Bedarf an Einrichtungen für Geflüchtete variiert mit der Zahl der Ankommenden. Beispielsweise wurden mehrere Wohngruppen für minderjährige Geflüchtete wieder geschlossen, nachdem die Zahl der Geflüchteten, die in Deutschland ankamen, deutlich sank im Vergleich zum Jahr 2015. In einigen Institutionen muss die Finanzierung für jedes Jahr neu bei verschiedenen Geldgeberinnen beantragt werden. Die Angst um den Fortbestand des eigenen Arbeitsplatzes ist dementsprechend für einige Interviewpartnerinnen ein präsent Thema.

Bei einer Interviewpartnerin trug diese Prekarität zu einer Bewusstwerdung über den Zusammenhang des Politischen mit dem eigenen Arbeitsfeld bei. Sie beschreibt das folgendermaßen:

„am Anfang war mehr das Persönliche, dass es schwierig war, was mich politisch beeinflusst hat, wie viele Flüchtlinge kommen noch, gibt's noch nen Arbeitsplatz und wie schaut der dann aus?“.

Vorstellbar wäre außerdem, dass diese prekären Beschäftigungsverhältnisse einen hemmenden Faktor für politisches Handeln darstellen. Möglicherweise trauen sich Beschäftigte eher, Kritik zu äußern, wenn sie in weniger unsicheren (beispielsweise entfristeten) Arbeitsverhältnissen und damit auch weniger leicht kündbar wären. Ebenso könnte es sein, dass die Sorge um die eigene Zukunft, den eigenen Arbeitsplatz, Kapazitäten bindet, die sonst in politisches Handeln fließen könnten. Eine der Inter-

viewpartnerinnen formuliert diesen Zusammenhang sogar explizit und vergleicht es mit der Situation der geflüchteten Adressatinnen:

„Es ist eigentlich wie bei den Klienten: erst kommt das Soziale, dann das Emotionale. Erst braucht man ein stabiles Arbeitsumfeld, dann kommt das Politische“.

b) Hohe Arbeitsbelastung und knappe Ressourcen

Sowohl in der Arbeitszeit als auch in der Freizeit berichten die Fachkräfte von hoher Belastung, die politisches Handeln verhindern oder erschweren kann. Durch die hohe Arbeitsbelastung seien ihre persönlichen Kapazitäten erschöpft. Zudem beschreiben sie, nach der Arbeit keine Energie mehr zu haben, über den professionellen Kontext hinaus politisch zu handeln. Eine Interviewpartnerin beschreibt diese Erschöpfung folgendermaßen:

„Manche, die in dem Bereich arbeiten, die engagieren sich auch sehr politisch [...] und machen irgendwas, aber mir ist das einfach zu viel, weil ich das schon so viel in der Arbeit hab und ich find's einfach anstrengend.“

Hinzu kommen zusätzliche Anforderungen in der Freizeit, wie etwa die Versorgung von Kindern.

Einige der befragten Psychotherapeutinnen geben an, sie hätten aufgrund der knappen zeitlichen Ressourcen nicht ausreichend Zeit, sich über asylpolitische Entwicklungen auf dem Laufenden zu halten. Die Informationsflut angesichts der sich rasch verändernden Lage sei für sie in der begrenzten Zeit nicht zu bewältigen und dies stelle eine Erschwernis dar, politisch zu handeln.

Einige der Befragten betonen die Wichtigkeit der Aufrechterhaltung der Trennung zwischen Arbeit und Freizeit zur Wahrung der Psychohygiene, und lehnen es deshalb ab, sich in ihrer Freizeit politisch zu engagieren. Diese Überzeugung stellt daher

gewissermaßen einen hinderlichen Faktor für politisches Handeln in der Freizeit dar. Allerdings liegt es auf der Hand, dass die psychische Gesundheit der Beschäftigten Priorität haben muss. Es handelt sich um ein Arbeitsfeld mit hoher Arbeitsbelastung sowie hoher emotionaler Anteilnahme (siehe Kapitel 2.3.1.3), so dass ein gewisses Risiko für die psychische Gesundheit der Beschäftigten besteht (Fengler, 1997). Ob es daher überhaupt wünschenswert ist, dass Fachkräfte im Privaten politisch handeln, wird im Folgenden zu diskutieren sein.

Diskussion und Ausblick

Die vorliegende Studie näherte sich der Frage, welche Faktoren zur Politisierung von Psychotherapeutinnen und Sozialarbeiterinnen im Arbeitsfeld Flucht und Migration beitragen. Es lässt sich festhalten, dass alle Interviewten einen deutlichen Zusammenhang zwischen dem Politischen und ihrem Arbeitsfeld sehen, da sich das Politische direkt auf die Lebenssituation ihrer geflüchteten Adressatinnen und damit auch auf ihr professionelles Handeln auswirkt.

In der hier verwendeten Definition beinhaltet Politisierung neben der Bewusstwerdung über diesen Zusammenhang auch politisches Handeln, das heißt, die Einmischung und Einflussnahme auf Meso- und Makroebene in parteilicher Haltung für die Gruppe der Adressatinnen. Die interviewten Fachkräfte finden zahlreiche und ganz unterschiedliche Wege, politisch zu handeln. Einige setzen dabei stärker auf Kooperation, andere stärker auf Konfrontation.

Abgesehen von politischem Handeln kämpfen sie mit viel Engagement für ihre einzelnen Adressatinnen. Diese als sozial klassifizierten Handlungen waren nicht primärer Gegenstand der vorliegenden Arbeit. Dennoch ist an dieser Stelle nochmal hervorzuheben, dass diese sozialen Handlungen den Fachkräften viel Anstrengung abverlangen und oft dazu führen, dass die einzelnen Adressatinnen zu ihren Rechten kommen (und das

vermutlich teilweise schneller und direkter als über den Weg des politischen Handelns). Sie haben daher vollen Respekt und Wertschätzung verdient!

Ob und in welcher Form die Fachkräfte politisch handeln, hängt von vielen unterschiedlichen Faktoren ab. In dieser Arbeit haben wir sowohl personelle als auch strukturelle Faktoren untersucht. Zu den personellen Faktoren zählen arbeitsfeldunabhängige Politisierung, Professionsverständnis, emotionale Anteilnahme, sowie Selbstwirksamkeitserwartungen an politisches Handeln. Als strukturelle Faktoren identifizierten wir vorhandene Organisationsangebote, arbeitsrechtliche Vorgaben und Abhängigkeiten, prekäre Arbeitsbedingungen, sowie die Arbeitsbelastung.

Die hier benannten Faktoren haben keinen Anspruch auf Vollständigkeit, sondern stellen nur einen ersten Aufriss des Feldes dar. Die Gruppe der Interviewpartnerinnen ist nicht repräsentativ für die Gesamtheit der Professionellen im Arbeitsbereich Flucht und Migration. Vollständigkeit oder Repräsentativität war jedoch auch nie der Anspruch der vorliegenden Arbeit. Stattdessen handelt es sich um eine explorative Studie, deren Wert darin liegt, ein tieferes Verständnis vom Untersuchungsgegenstand zu erlangen und möglicherweise weitere Forschungsarbeiten anzuregen. Zukünftige Studien könnten beispielsweise die Unterschiede und Gemeinsamkeiten zwischen verschiedenen Arbeitsplätzen innerhalb des Arbeitsfeldes Flucht und Migration stärker in den Blick zu nehmen, indem etwa niedergelassene Psychotherapeutinnen einbezogen werden. Da diese meistens allein und nicht innerhalb einer größeren Institution arbeiten, spielen bei ihnen möglicherweise ganz andere Faktoren eine Rolle. Zusätzlich könnte es fruchtbar sein, die jeweiligen Organisationen, welche sich zur politischen Organisation der Professionellen anbieten würden, zu interviewen, beispielsweise die Baff oder den DBSH. So entstünde etwa

die Möglichkeit, die Entwicklung der Politisierung der Fachkräfte in den letzten Jahren aus Expertinnensicht darzustellen und die Interviews mit den Fachkräften einzuordnen.

Eine (Teil-)Identifikation der Autorinnen mit den Interviewpartnerinnen ist aufgrund der gleichen Berufsgruppe nicht ausgeschlossen, was möglicherweise die Auswertungsobjektivität beeinflusst haben könnte. Zudem ist es möglich, dass durch die Vorannahmen der Autorinnen – dass es einen Zusammenhang zwischen dem Politischen und dem Arbeitsfeld gebe und dass eine Politisierung der Fachkräfte wünschenswert sei – Effekte sozialer Erwünschtheit aufgetreten sind, die möglicherweise die Validität der Ergebnisse einschränken.

Die erwähnten Politisierungsprozesse wurden lediglich retrospektiv untersucht, weshalb Aussagen über Kausalität nur eingeschränkt getroffen werden können. Dafür wären beispielsweise prospektive Studien mit Berufsanfängerinnen oder Studierenden der Sozialen Arbeit bzw. Psychotherapeutinnen in Ausbildung interessant. Im Rahmen von prospektiven Studien ließe sich die prädiktive Bedeutung der einzelnen Faktoren für die Politisierung bestimmen, d. h. man könnte untersuchen, wie gut die einzelnen Faktoren das Ausmaß der Politisierung vorhersagen.

Wie lässt sich nun aber politisches Handeln in der Arbeit fördern? Welche Maßnahmen lassen sich aus den hier vorgestellten Ergebnissen ableiten?

Zunächst wurde deutlich, dass Politisierungserfahrungen in der Kindheit und Jugend eine Politisierung im professionellen Kontext wahrscheinlicher machen.

Eine stärkere Thematisierung gesellschaftspolitischer Themen sowie eine Auseinandersetzung mit der gesellschaftspolitischen Rolle der eigenen Profession im Rahmen der Ausbildung wäre wünschenswert. Denn Hochschulen und Universitäten bil-

den den Ort, an dem Professionelle die Freiheit haben, über arbeitsrechtliche Rahmenbedingungen hinaus Aufgaben und Funktion der Sozialen Arbeit bzw. der Psychotherapie in der Gesellschaft zu hinterfragen. Im Berufsalltag später ist diese Möglichkeit durch eine hohe Arbeitsbelastung und Verantwortung eingeschränkt.

Eine stärkere Menschenrechtsorientierung im Rahmen des Professionsverständnisses könnte in der Ausbildung eine Möglichkeit sein, den Studierenden einen Kompass für ihr professionelles Handeln an die Hand zu geben. Sie funktioniert als eine Art „Minimalkonsens“ unabhängig von der politischen Orientierung und leitet zu Einflussnahme in parteilicher Haltung für die Adressatinnen an. Ein an den Menschenrechten orientiertes professionelles Handeln erfordert an einigen Stellen politisches Handeln, entgeht aber der Gefahr der Instrumentalisierung der Adressatinnen für politische Ziele, da stets die Wahrung der Menschenrechte einzelner Adressatinnen oberste Priorität hat. Zu guter Letzt ist sie auch von Seiten des Trägers oder der Regierung nur schwerlich angreifbar.

Zudem stellte sich heraus, dass die emotionale Anteilnahme der Professionellen an der Situation ihrer Adressatinnen zur Politisierung der Fachkräfte beiträgt. Dies ist jedoch eine Gratwanderung, da eine zu starke emotionale Anteilnahme zu einer Überbelastung der Fachkräfte führen könnte.

Auch eine hohe Selbstwirksamkeitserwartung an das politische Handeln kann die Politisierung begünstigen. Das bedeutet einerseits, dass Professionelle, die schon politisch handeln und erfolgreich sind, dies wahrscheinlich eher weiterführen.

Daher schlagen wir vor, Fachkräfte und ihre genaue Kenntnis der Situation der Geflüchteten stärker in politische Entscheidungen miteinzubeziehen, beispielsweise in Form von runden Tischen, im Rahmen derer die Auswirkungen der Veränderung von Asylgesetzgebung thematisiert werden. Denkbar wären

auch zivilgesellschaftliche Möglichkeiten, der Expertise der Fachkräfte mehr Gehör zu verschaffen. Beispielsweise könnten zivilgesellschaftliche Akteurinnen Veranstaltung organisieren, wo den Fachkräften ein öffentlicher Raum für ihre politischen Positionen geboten wird. Dadurch ließe sich eine breitere zivilgesellschaftliche Unterstützung für die Forderungen der Fachkräfte erreichen.

Um eine Organisierung und kollektives politisches Handeln der Fachkräfte voranzutreiben, wäre die stärkere Bekanntheit und Präsenz von Organisationsangeboten (z. B. Dach- und Berufsverbänden) nützlich. Diese Möglichkeiten sollten bereits im Studium vorgestellt werden. Diese Angebote können auch die Selbstwirksamkeitserwartung der Fachkräfte an das politische Handeln stärken.

Zu guter Letzt lässt sich aus den Ergebnissen ersehen, dass strukturelle Rahmenbedingungen politisches Handeln innerhalb der Arbeit erschweren. Es könnte deshalb sinnvoll sein, für geringere Arbeitsbelastung sowie für langfristige Finanzierung und Verträge zur Verringerung der Arbeitsplatzunsicherheit zu streiten. Eine nicht-staatliche Finanzierung dagegen würde zwar einerseits größere Freiheit zum politischen Handeln bedeuten, jedoch auch eine Übertragung staatlicher Pflichten (wie die gesundheitliche Versorgung von Asylbewerberinnen) auf zivilgesellschaftliche Akteurinnen mit sich bringen. Zudem bleibt die Frage, wie der Finanzbedarf dann gedeckt werden könnte. Eine finanzielle Unabhängigkeit vom Staat scheint daher eher keine wünschenswerte Forderung zu sein, stattdessen möglicherweise ein Pochen auf mehr Einflussmöglichkeiten und eine Veränderung des Machtgefälles zwischen staatlichen Auftraggeberinnen und Fachkräften.

Angesichts der Bedeutsamkeit politischer Entscheidungen sowohl für die Lebenssituation ihrer Adressatinnen als auch für ihr eigenes professionelles Handeln, muss die Debatte um Formen und Möglichkeiten des politischen Handelns weiterhin und

verstärkt geführt werden. Die Frage, die sich uns stellt, heißt: ‚Wie können wir (noch) lauter werden?‘.

Literaturverzeichnis

- CADUFF, C. 2015. Politikbegriff. URL: <http://politischebildung.ch/fuer-lehrpersonen/grundlagen/politik-begriff> . Abgerufen am: 14.01.2019.
- CLAUSSEN, B. 1996. Einführung. Die Politisierung des Menschen und die Instanzen der politischen Sozialisation. Kernprobleme und Entwicklungslinien unter Berücksichtigung des Vereinigungsprozesses in Deutschland. In: Claußen, B./Geißler, R. (Hrg.). Die Politisierung des Menschen. Instanzen der politischen Sozialisation. Ein Handbuch, Wiesbaden: Opladen.
- FENGLER, J. 1997. Burnout und Psychohygiene. In: Jansen, P.L./Cierpka, M. & Buchheim, P. (Hrg.). Psychotherapie als Beruf. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- FESTINGER, L. 1957. A Theory of Cognitive Dissonance. Stanford, CA: Stanford University Press.
- GEISSEL, B. 1999. Politikerinnen. Politisierung und Partizipation auf kommunaler Ebene. Berlin: Leske+Budrich.
- GHADERI, C. & VAN KEUK, E. 2017. Geflüchtete in der Psychotherapie. Heilung in einem politisierten Raum. In: Ghaderi, Cinur/Eppenstein, Thomas (Hrg.). Flüchtlinge – multiperspektivische Zugänge. Wiesbaden: Springer VS, 257-290.
- JOHANSSON, S. & SCHIEFER, D. 2016. Die Lebenssituation von Flüchtlingen in Deutschland. Überblick über ein (bishe- riges) Randgebiet der Migrationsforschung. In: Yüksel, G./Scherr, A. (Hrg.). Neue praxis. Zeitschrift für Sozialarbeit, Sozialpädagogik und Sozialpolitik. Flucht, Sozialstaat und Soziale Arbeit, Lahnstein: Verlag neue praxis, 73-85.

- KAPPELER, M. 2008. Den Menschenrechtsdiskurs in der Sozialen Arbeit vom Kopf auf die Füße stellen. In: Widersprüche. Zeitschrift für sozialistische Politik im Bildungs-, Gesundheits-, und Sozialbereich, 33-45.
- KEUPP, H. 2005. Die ambivalente gesellschaftliche Funktion von Psychotherapie. Psychotherapie im Dialog, 6, 141-144.
- KLANDERMANN, B. 1997. The social psychology of protest. Oxford: Blackwell.
- KLUGE, U. 2016. Behandlung psychisch belasteter und traumatisierter Asylsuchender und Flüchtlinge. Das Spannungsverhältnis zwischen therapeutischem und politischem Alltag. Nervenheilkunde, 35, 385 -390.
- KRÖGER, D. 2017. Politisches Handeln der Fachkräfte in der Düsseldorfer Flüchtlingssozialarbeit. Düsseldorf: Hochschule Düsseldorf.
- KULKE, C. 1991. Politische Sozialisation und Geschlechterdifferenz. In: Hurrelmann, K./Ulich, D. (Hrg.). Neues Handbuch der Sozialisationsforschung. In: Zeitschrift für Sozialisationsforschung und Erziehungssoziologie: 91-103.
- LAMNEK, S.2010. Qualitative Sozialforschung. Weinheim, Basel: Beltz.
- LAUTMANN, R. 1994. Mesoebene. In: Fuchs-Heinritz, W./Lautmann, R. /Rammstedt, O./Wienold, H. (Hrg.). Lexikon zur Soziologie. Opladen: Westdeutscher Verlag, 432.
- MERTEN, R. 2001a. Soziale Arbeit im Strudel ihres (politischen) Selbstverständnisses?. In: Merten, R. (Hrg.). Hat Soziale Arbeit ein politisches Mandat? Positionen zu einem strittigen Thema. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 7-11.
- MERTEN, R. 2001b. Soziale Arbeit: Politikfähigkeit durch Professionalität, In: Merten, R. (Hrg.). Hat Soziale Arbeit ein

- politisches Mandat? Positionen zu einem strittigen Thema. Opladen: Verlag Leske + Budrich, 59-178.
- MÜLLER, S. 2001. Soziale Arbeit: Ohne politisches Mandat politikfähig. In: Merten, Roland (Hrg.). *Hat Soziale Arbeit ein politisches Mandat? Positionen zu einem strittigen Thema.* Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- OLK, T./MÜLLER, S./OTTO, H.-U. 1981. Sozialarbeitspolitik in der Kommune. Argumente für eine aktive Politisierung der Sozialarbeit, In: *neue praxis*, Sonderheft 6, 11. Jg. (1981), 5-25.
- NONNENMACHER, F. 2011. Handlungsorientierung und politische Aktion in der schulischen politischen Bildung. Ursprünge, Grenzen und Herausforderungen. In: Widmaier, B./Nonnenmacher, F. (Hrg.). *Partizipation als Bildungsziel. Politische Aktion in der politischen Bildung.* Schwalbach, 83-99.
- SCHIEFER, D. 2017. Was wirklich wichtig ist. Einblicke in die Lebenssituation von Flüchtlingen. Forschungsbereich beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) SVR GmbH.
- SCHNEIDER, V. 2001. Sozialarbeit zwischen Politik und professionellem Auftrag: Hat sie ein politisches Mandat?, in: Merten, Roland (Hrg.). *Hat Soziale Arbeit ein politisches Mandat? Positionen zu einem strittigen Thema.* Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- SEITHE, M. 2011. *Zur Begründung einer Repolitisierung Sozialer Arbeit.* Jena: o.V.
- SORG, R. 2003. Überlegungen aus Anlaß der Frage nach einem 'politischen Mandat' Sozialer Arbeit. In: Sorg, Richard (Hrg.). *Soziale Arbeit zwischen Politik und Wissenschaft.* Münster: Lit Verlag.
- STAUB-BERNASCONI, S. 2008. Menschenrechte in ihrer Relevanz für die Soziale Arbeit als Theorie und Praxis, oder: Was

haben Menschenrechte überhaupt in der Sozialen Arbeit zu suchen? In: Widersprüche. Soziale Arbeit und Menschenrechte, 107, 9-32.

TÄUBIG, V. 2003. Das Asylbewerberheim als totale Institution. Das Leben in einer Gemeinschaftsunterkunft aus sozial-räumlicher Perspektive. Dresden: Juventa-Verlag.

TÄUBIG, V. 2009. Totale Institution Asyl. Empirische Befunde zu alltäglichen Lebensführungen in der organisierten Desintegration. Weinheim/München: Juventa-Verlag.

WARNER, L. M. 2014. Selbstwirksamkeitserwartung. In: Wirtz, M.A. (Hrsg.). Dorsch. Lexikon der Psychologie. 17. vollst. überarb. Auflage. Bern: Hans Huber.

WITZEL, A. 1996. Auswertung problemzentrierter Interviews. Grundlagen und Erfahrungen. In: Rainer Strobl/Andreas Böttger (Hrg.). Wahre Geschichten? Zur Theorie und Praxis qualitativer Interviews. Baden-Baden: Nomos, 49-76.

WITZEL, A. 2000. Das problemzentrierte Interview, URL: <https://www.qualitative-research.net/index.php/fqs/article/view/1132/2519#g5> . Abgerufen am 14.01.2019.

Good-Practice-Kriterien für Patientinnengespräche als Dolmetsch-Settings

JULIA STEINLE UND LISA WOYTOWICZ

Abstract

Patientinnengespräche, in denen Ärztin und Patientin keine gemeinsame Sprache finden, erschwert die Kommunikation und gefährdet somit den Behandlungserfolg. Daher müssen dolmetschende Personen in das Gespräch miteinbezogen werden. Diese Art des Dolmetschens nennt sich Community Interpreting (CI). Unterschiedlich qualifizierte Personen werden in Krankenhäusern und Praxen in der Rolle eines Community Interpreters eingesetzt. Um die Qualität der Verdolmetschung im Patientinnengespräch sicherzustellen und damit die für die Versorgung notwendige Kommunikation zu ermöglichen, haben unterschiedliche Organisationen die Vermittlung und Ausbildung von Community Interpretern übernommen.

Das Ziel dieser Studie ist es, Good-Practice-Kriterien für den Einsatz von Community Interpretern im Gesundheitswesen zu definieren. Zu diesem Zweck wurden qualitative Interviews mit Organisationen durchgeführt, die im Bereich CI bei Patientinnengesprächen Erfahrungen gesammelt haben.

Die Interviews dieser Studie zeigen, dass sich die Organisationen aus verschiedenen Ausgangssituationen heraus und mit unterschiedlichen Startbedingungen gegründet haben. Alle hier vorgestellten Organisationen streben jedoch die Professionalisierung ihres Dienstes und ihrer Dolmetscherinnen an. Die Anbieterinnen haben dabei bisher unterschiedliche Grade einer Professionalisierung erreicht, was vor allem auf unterschiedliche Level der Finanzierung und Erfahrungen beziehungsweise Vorwissen zurückzuführen ist.

Aus den Ergebnissen der Expertinneninterviews wurden in dieser Studie vier Good-Practice-Kriterien für den Einsatz von Community Interpretern in Patientinnengesprächen formuliert:

- 1. Es sollte nach alternativen Finanzierungsmöglichkeiten gesucht werden!*
- 2. Es sollte für alle Community Interpreter eine professionelle Aus- und Weiterbildung geben!*
- 3. Es sollte ein umfassendes Betreuungs- und Supervisionsangebot für Community Interpreter im medizinischen Bereich zur Verfügung stehen!*
- 4. Beim Einsatz von Remote Interpreting sollten stets Vor- und Nachteile gut abgewogen werden.*

Einleitung

„Na dann machen Sie mal den Oberkörper frei!“ - ein Termin bei einer Ärztin stellt in vielerlei Hinsicht eine Grenzüberschreitung dar. Von Patientinnen wird erwartet, dass sie einer ihnen nicht näher bekannten Person von ihren Beschwerden berichten, intime Informationen teilen und ihren Körper untersuchen lassen. Um die Distanz zwischen den Akteurinnen zu überbrücken, müssen Ärztinnen ab dem ersten Kontakt einen Raum schaffen, in dem Patientinnen sich im Vertrauen öffnen können. Der zentrale Schlüssel für den Aufbau dieses Vertrauensverhältnisses ist ein funktionierendes Patientinnengespräch. Die Kommunikation bestimmt sowohl auf verbaler als auch auf nonverbaler Ebene über ihren erfolgreichen Verlauf. Beide Gesprächspartnerinnen müssen eine gemeinsame sprachliche Ebene finden, damit wichtige Details verstanden werden können. Überdies können nonverbale Eindrücke sowohl Ärztinnen als auch Patientinnen wichtige weiterführende Informationen liefern (vgl. Baller 2016: 32-37).

Der Zweck eines Patientinnengesprächs ist es, die für eine Behandlung wichtigen Informationen zu erhalten, Patientinnen zu einer informierten Entscheidung zu befähigen und sie auf diese Weise in den Behandlungsplan einbeziehen zu können (vgl. Kutscher 2007: 91-101). Ein erfolgreiches Patientinnengespräch trägt zur Bildung des Vertrauensverhältnisses zwischen den Parteien bei und erhöht dadurch die Wahrscheinlichkeit, dass Patientinnen sich ihren Ärztinnen anvertrauen. Des Weiteren wird so das Verständnis der Patientinnen für den eigenen Gesundheitszustand erhöht, wodurch in vielen Fällen die Compliance steigt (vgl. Härter/Loh/Spies 2005).

Unter Compliance beziehungsweise Therapietreue versteht man das Einhalten der besprochenen Therapie und Verhaltensweise durch die Patientin. Eine erfolgreiche Kommunikation ist demnach essenziell für den Erfolg der Behandlung. Das Erreichen dieses Ziels wird dadurch erschwert, dass bei Patientinnengesprächen ein strukturelles Problem vorliegt: Es handelt sich um eine Expertinnen-Laien-Kommunikation. „Das Charakteristische an dieser Art des Wissenstransfers ist eine Asymmetrie“ (Barkowski 2007: 31), was auf die fundierte Ausbildung und das gesellschaftlich kodifizierte Fachwissen der Ärztinnen im Kontrast zu den Patientinnen zurückzuführen ist. Patientinnen haben juristisch betrachtet die Obliegenheit, Ärztinnen die Pflicht, am Gespräch mitzuwirken. Für Ärztinnen umfasst dies auch die umfassende Aufklärung der Patientinnen⁵⁵ (vgl. Spickhoff/Spickhoff 2013³). Das Erfüllen dieser Aufgaben wird durch die unterschiedliche, zuvor feststehende, Rollenverteilung im Patientinnengespräch beeinflusst und teilweise erschwert.

Sowohl in Krankenhäusern als auch bei niedergelassenen Ärztinnen tritt zudem manchmal eine weitere Schwierigkeit auf: Das Fehlen einer gemeinsamen Sprache zwischen Ärztinnen

⁵⁵ Siehe §§ 630c Abs. 2 S. 1, 630e Abs. 1, Abs. 2 S. 1 Nr. 1 BGB.

und Patientinnen macht die Kommunikation nahezu unmöglich. In solchen Fällen bedarf es als Dolmetscherinnen fungierender Personen. Diese Art des Dolmetschens ist eine Form des Community Interpreting⁵⁶ (CI). Darunter versteht man „bidirectional interpreting that takes place in communicative settings [...] among speakers of different languages for the purpose of accessing community services“ (ISO 2014: 2). Dazu gehört auch das Dolmetschen im Gesundheitswesen, „that occurs when individuals are accessing services that deal with medicine and/or healthcare and where community interpreters [...] facilitate communication between patients and their families, healthcare providers, and healthcare administrators“ (ISO 2014: 2). Als Community Interpreter werden verschiedene Personen eingesetzt, die sich anhand der folgenden Kriterien unterscheiden können: Alter, Ausbildung, Bezahlung und Verhältnis zur Patientin/zur Ärztin. Diese Kriterien sind wiederum ausschlaggebend für das Rollenverständnis des jeweils eingesetzten Community Interpreters.

Es ist naheliegend, dass der Inhalt eines Patientinnengesprächs hochgradig sensibel sein kann. In der Dolmetschwissenschaft ist man sich weitgehend darüber einig, dass aus dem besonderen Kontext des CI eine besondere Verantwortung der Dolmetscherinnen abzuleiten ist. Überdies ergibt sich daraus in besonderem Maße die Notwendigkeit, eine hervorragende, ethisch vertretbare und präzise Dolmetschleistung zu erbringen. Begründet wird dies mit den möglicherweise verheerenden Folgen einer unzureichenden Dolmetschleistung (vgl. Hale

⁵⁶ In diesem Beitrag werden die Begriffe „Dolmetscherinnen“ und „Community Interpreter“ synonym verwendet. Die Tätigkeit eines Community Interpreters ist nicht mit der einer **Konferenzdolmetscherin** gleichzusetzen, da sich das jeweilige Setting und die damit verbundenen Herausforderungen stark voneinander unterscheiden (vgl. Hale 2007).

2007: 26-27; Sauerwein 2006: 5-6). Ob die Verdolmetschung eines Patientinnengesprächs diese Kriterien erfüllen kann, hängt maßgeblich davon ab, wer als Dolmetscherin eingesetzt wird.

Community Interpreting in Deutschland

Die spezifischen Anforderungen an Community Interpreter sowie der regelmäßige Einsatz von Laien und die damit verbundenen Risiken werden in der Literatur seit Jahrzehnten diskutiert (Allaoui 2005; Barkowski 2007; Hale 2007; Wegner 2012). Community Interpreter müssen neben hervorragenden Sprachkenntnissen unter anderem über Kulturkompetenzen, Fachwissen, Dolmetschkompetenzen und ein klares berufsethisches Gerüst verfügen. Sie müssen sich der aus dem Kontext ergebenden immensen Verantwortung und ihrer Rolle bzw. ihren Rollen bewusst sein: „Community Interpreting takes the interpreter into the most private spheres of human life [...]; it takes place in settings where the most intimate and significant issues of everyday individuals are discussed“ (Hale 2007: 25-26).

Ein Rechtsanspruch auf Dolmetschleistungen besteht in Deutschland für Lautsprachen (im Gegensatz zur Deutschen Gebärdensprache) nur bei Gericht und im Asylverfahren (vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages 2017). Ursprünglich galt Gerichtsdolmetschen als eine Form von CI. Die Professionalisierung von Dolmetscherinnen bei Gericht wurde jedoch insbesondere aufgrund mehrerer Gesetzesänderungen⁵⁷ und einer damit einhergehenden wesentlich besseren Bezahlung vorangetrieben, sodass das Gerichtsdolmetschen im deutschen Sprachraum zunehmend als separates Arbeitsfeld betrachtet wird (vgl. Pöllabauer 2012). Im Asylverfahren griff das

⁵⁷ Richtlinie 2010/64/EU über das Recht auf Dolmetschleistungen und Übersetzungen in Strafverfahren sowie §185 Gerichtsverfassungsgesetz (GVG) und §55 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO).

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) sehr lange, trotz des bestehenden Rechtsanspruches, auf Laiendolmetscherinnen zurück. Nach erheblicher Kritik in den Medien, von Berufsverbänden und NGOs (vgl. ADÜ 2015; Pro Asyl 2016), überarbeitete das BAMF die Zulassungskriterien für dort als Honorarkräfte arbeitende Dolmetscherinnen. Im Rahmen einer Kooperation mit dem Bundesverband der Dolmetscher und Übersetzer e.V. (BDÜ) haben für das BAMF arbeitende Laiendolmetscherinnen mittlerweile die Möglichkeit, sich weiterzubilden. Überdies hat das BAMF unterdessen die Zusammenarbeit mit einigen Dolmetscherinnen aufgrund von mangelnder Qualifikation, Verletzung der Neutralitätspflicht oder Verstößen gegen den Verhaltenskodex eingestellt (vgl. Eingriber 2018).

Rein normativ sind Community Interpreter neutral. In den meisten Fällen erfüllen sie diese normative Rolle als Sprachmittlerin oder Sprachrohr (vgl. Sauerwein 2006). Das Neutralitätspostulat ist in der Praxis jedoch oft unrealistisch, weil es, aufgrund unterschiedlicher Erwartungshaltungen der am Gespräch Beteiligten, regelmäßig untergraben wird (vgl. Pöllabauer 2005). So nehmen die Dolmetscherinnen oft mehrere und wechselnde Rollen ein, „um den verschiedenen Erwartungen der Primäraktanten wenigstens teilweise Genüge zu tun [...]“. Dadurch kommt es zu kommunikativen Schwierigkeiten und Rollenkonflikten“ (Sauerwein 2006: 35). In der Literatur werden zahlreiche Fälle beschrieben, in denen eine Parteinahme gegen die jeweils andere Gesprächsteilnehmerin von Migrantinnen oder deren Gesprächspartnerinnen erwartet wird (vgl. Kadrić 2014; Kolb und Pöchlhacker 2008; Pöllabauer 2005). In manchen Fällen werden Dolmetscherinnen mit Erlaubnis der in der Gesprächshierarchie höherstehenden Person zum „co-interviewer“ (Kolb/Pöchlhacker 2008: 36). In extremen Fällen fungieren Dolmetscherinnen als „Hilfspolizistinnen“ (Pöllabauer 2005: 441), das heißt, sie nehmen aktiv am Kommunikationsprozess teil und agieren eigenständig, was zu Missverständnissen führen kann und die

Hierarchie eines Gesprächs zuungunsten der Migrantinnen verschiebt (vgl. Pöllabauer 2005). Aufgrund des in der Regel starken Machtgefälles zwischen Migrantin und Gesprächspartnerin gibt es vereinzelte Stimmen, die sich für eine klare Parteinahme der Dolmetscherinnen zugunsten der Migrantinnen aussprechen; dies widerspricht jedoch jeglichen berufsethischen Prinzipien und wird von der großen Mehrheit der Autorinnen entschieden abgelehnt (vgl. Hale 2007).

In allen Bereichen des CI wird immer noch regelmäßig auf Laiendolmetscherinnen zurückgegriffen (vgl. Eingrieber 2018). Im medizinischen Bereich kann dies besonders fatale Konsequenzen haben. Laien sind sich der komplexen Erwartungen an ihre Aufgabe und Rolle häufig nicht bewusst und erfüllen kaum die normativen Anforderungskriterien. Behörden, Krankenhäusern und anderen Einrichtungen fehlt es jedoch an finanziellen Mitteln für qualifizierte Dolmetscherinnen, sodass „Mitbürger migrantischer Herkunft, die einen Nebenverdienst suchen“ (Wegner 2012: 12) für Minimalhonorare arbeiten. In der Literatur wird mehrfach angeführt, dass es fraglich sei, wie nicht ausgebildete Dolmetscherinnen den komplexen Anforderungen an die Dolmetschleistung beim CI gerecht werden sollen und wie professionalisierte Community Interpreter ihren Lebensunterhalt bestreiten können, wenn sie dauerhaft unterbezahlt sind oder ehrenamtlich arbeiten (vgl. Hale 2007: 33; Pöllabauer 2005: 24; Wegner 2012: 13). Der Ansatz, CI als neues Tätigkeitsfeld für Konferenzdolmetscherinnen zu betrachten (vgl. Pöllabauer 2005: 23) ist gerade aufgrund der schlechten Bezahlung kaum umsetzbar, denn diese fordern in der Regel deutlich höhere Tagessätze. Da der Bedarf in erster Linie von unbezahlten Dolmetscherinnen gedeckt wird, ordnet Pöchlhacker den Status quo von CI in der „Schiere zwischen Professionalisierung und Markt“ ein (in: Pöllabauer 2012: 15).

Angesichts dieser prekären Lage und des großen Professionalisierungsbedarfs, insbesondere bei Sprachen, für die man keinen (Hochschul-)Abschluss im Dolmetschen erwerben kann, schult der BDÜ mittlerweile im Rahmen von sogenannten „Basis-Sensibilisierungen“ Laiendolmetscherinnen, die im Gemein- und Gesundheitswesen tätig sind (vgl. Eingriever 2018). Seit Juni 2019 fordert der BDÜ überdies in einem Positionspapier „eine bundesweit einheitliche Regelung zur Finanzierung von Dolmetschleistungen im Gesundheitswesen [sowie] Mindestkriterien für die Ausübung dieser äußerst verantwortungsvollen Tätigkeit“ (BDÜ 2019: 1).

In den meisten Fällen werden Dolmetscherinnen über die medizinischen Dienstleisterinnen weder finanziert noch zur Verfügung gestellt. In den letzten Jahren hat sich diese Diskrepanz zwischen Bedarf und Angebot an Dolmetscherinnen im medizinischen Kontext mit der Zunahme der Fluchtmigration noch weiter zugespitzt. Daher haben sich unterschiedliche Organisationen herausgebildet, die die medizinische Versorgung von Personen verbessern wollen, für deren Behandlung Dolmetscherinnen benötigt werden. Unter anderem widmen die Projekte sich der Ausbildung, dem Einsatz und der Koordination von Community Interpretern; sie haben jedoch unterschiedliche Konzepte, Organisationsstrukturen und Anwendungsbereiche.

Das Ziel dieser Arbeit ist es, Problematiken, Lösungsansätze und Verbesserungsvorschläge aus der Perspektive einiger dieser Organisationen aufzuzeigen und darauf basierend Good-Practice-Kriterien für den Einsatz von Community Interpretern in Patientinnengesprächen zu definieren. Derartige Kriterien würden es ermöglichen, den Einsatz von Community Interpretern in medizinischen Settings so zu gestalten, dass Patientinnengespräche für die Bedürfnisse und Ansprüche aller beteiligten Parteien bestmöglich verlaufen können.

Es stellt sich daher die folgende Forschungsfrage: Welche Good-Practice-Kriterien führen zu einem für alle Parteien bestmöglichen Verlauf eines Patientinnengesprächs, wenn aufgrund einer Sprachbarriere Community Interpreter eingesetzt werden?

Methodik

Zur Beantwortung dieser Frage haben wir mehrere Expertinneninterviews geführt. Dazu wurde ein Leitfaden für ein halboffenes Interview erstellt (vgl. Allaoui 2005), dessen Fragen von offen nach geschlossen gegliedert waren und in dem Erfahrungen, Probleme und Lösungsvorschläge für das Dolmetschen in Patientinnengesprächen thematisiert wurden. Die Interviews wurden am Telefon, per Skype oder im persönlichen Gespräch geführt. Bei der Auswahl der Gesprächspartnerinnen haben wir darauf geachtet, Organisationen auszuwählen, die Dolmetschleistungen in unterschiedlichen Formen anbieten und deren Gründungsmitglieder unterschiedliche Professionen vertreten. Des Weiteren war es uns wichtig, dass die Gesprächspartnerinnen Erfahrungen sowohl aus medizinischer und organisatorischer Perspektive als auch aus der Sicht der Community Interpreter aufweisen.

Wir haben mit Vertreterinnen der folgenden Organisationen gesprochen: Bundesverband der Dolmetscher und Übersetzer (BDÜ), Sprach- und Integrationsvermittlung (SprInt) Essen, Intermigras – Internationale Migrantinnen, Triaphon, medizinische Fachschaft Düsseldorf AG-Flüchtlingshilfe und Projekt Gleichberechtigte Patientenkommunikation der Universitätsklinik Tübingen. Erstgenannter ist der größte Berufsverband für Dolmetscherinnen und Übersetzerinnen in Deutschland. Bei den anderen Organisationen handelt es sich um lokale Anbieterinnen von Dolmetschleistungen im Rahmen des CI an den Standorten Essen, Düsseldorf, Berlin und Tübingen (für Details siehe Infokästen).

Die Interviews wurden nach Einverständniserklärung der Gesprächspartnerinnen aufgezeichnet und im Anschluss transkribiert. In Anlehnung an die qualitative Inhaltsanalyse nach Kuckartz (vgl. Kuckartz 2012: 29-55) wurden die Kernaussagen der Interviews in Kategorien entsprechend mehrfach auftretender Themenfelder eingeteilt, kondensiert und in eine Analysematrix eingetragen. Anhand der Kategorien wurden die Aussagen der Interviewpartnerinnen vergleichend analysiert.

In dieser Arbeit werden zunächst die Ergebnisse der Interviews anhand der Kategorien der qualitativen Inhaltsanalyse dargestellt und interpretiert. Vor diesem Hintergrund werden die Kernaussagen in Bezugnahme auf aktuelle Problematiken der Dolmetschwissenschaft und Gesundheitspolitik diskutiert. Zum Abschluss werden darauf basierend Good-Practice-Kriterien für Patientinnengespräche mit Community Interpretern herausgearbeitet.

In der vorliegenden Arbeit werden alle Menschen, die als Dolmetscherinnen bzw. Community Interpreter im medizinischen Kontext fungieren, auch als solche bezeichnet. Diejenigen, die diese Rolle ohne jegliche Ausbildung übernehmen (Kinder, Familienangehörige, Bekannte, anderes Personal), werden als Laien beschrieben. Wenn die dolmetschenden Personen eine Form der Aus- und/oder Weiterbildung durchlaufen haben, werden sie als professionalisierte Dolmetscherinnen bezeichnet, wobei der Professionalisierungsgrad sich erheblich unterscheiden kann.

Ergebnisse

In diesem Abschnitt werden die Aussagen der Interviewpartnerinnen anhand der in der Inhaltsanalyse gebildeten Kategorien vergleichend vorgestellt.

Ziele und Motive der Organisation

Zum Ziel und Motiv der Organisation werden unterschiedliche Aspekte angeführt. Alle Organisationen möchten die Verständigung zwischen nicht-deutschsprachiger Klientin und Mitarbeiterinnen von Behörden, Krankenhäusern oder Schulen verbessern, um so eine adäquate Zusammenarbeit zu ermöglichen.

Darunter sind einerseits Motive mit Fokus auf die Geflüchteten, zum Beispiel die schnellere Eingliederung in die Angebotsstruktur der Gemeinde, um „in der Community neu angekommenen Menschen ohne Deutschkenntnisse zu unterstützen, dass sie sich schneller zurechtfinden und sämtliche Angebote nutzen können“ (Interview Sinescu, Intermigras, 2019) und „Geflüchtete in die Regelversorgung im Gesundheitssystem zu führen.“ (Interview FS Med Düsseldorf, 2019).

Andererseits beziehen sich die Motive der Organisationen teilweise auf Behörden, Krankenhäuser und ähnliche Einrichtungen und deren Abläufe, wie die Vermeidung von Behandlungsfehlern durch Sprachbarrieren, wobei vor allem „ein Bewusstsein für die Sprachbarrieren einfach unheimlich wichtig [sei]“ (Interview Gleichberechtigte Patientenkommunikation, Tübingen, 2019). Zusätzlich werden die Prävention von interkulturellen Konflikten oder die rechtliche Einhaltung von Aufklärungspflichten („In der Klinik haben wir gemerkt, dass man für die Anamnese einfach darauf angewiesen ist, dass [nicht-deutschsprachige Patientinnen] jemanden [zum Dolmetschen] mitbringen“ Interview Fischer, Triaphon, 2019) aufgeführt.

Schließlich wird auch die Kompetenzerweiterung der dolmetschenden Person als Motiv genannt, indem die Tätigkeit als Community Interpreter zum Beispiel bilinguale „Medizinstudierende interkulturell sensibilisieren“ könne (Interview FS Med Düsseldorf, 2019).

Die Motive der Organisationen führen zu unterschiedlichen konkreten Zielen, zum Beispiel „Hürden ab[zubau]en, die eine

adäquate Behandlung der Menschen verhindern“ (Interview FS Med Düsseldorf, 2019), „möglichst viele Menschen [zu] poolen, die zweisprachig sind und auf die dann alle Ärzte zugreifen können, die gerade jemanden brauchen.“ (Interview Fischer, Triaphon, 2019) und Klientinnen dazu zu bewegen, dass sie „im Vorfeld schon präventiv mit unseren Mitmenschen sprechen, damit nicht erst ein Konflikt entsteht“ (Interview Tadic-Ruzic, SprInt Essen, 2019).

Unterschiedlich werden jedoch die Positionen beschrieben, aus denen heraus sich die Organisationen gebildet haben. Dies liegt unter anderem an den unterschiedlichen Professionen und Hintergründen der Gründungsmitglieder. Einige Organisationen haben sich aus einer akuten Bedarfssituation heraus gegründet, zum Beispiel, weil sich im Berufsalltag der Gründungsmitglieder der hohe Bedarf an Dolmetscherinnen täglich gezeigt hat. Somit lag der Fokus zunächst auf einer schnellen Umsetzung und akuten Verbesserung der Versorgung von Geflüchteten. Andere Organisationen wurden von Menschen gegründet, die schon länger im Bereich Integration von Geflüchteten arbeiteten, und hatten somit bereits bei ihrer Gründung langfristige integrative Konzepte, um die Verständigung von Menschen ohne Deutschkenntnisse zu verbessern. So konnten diese Organisationen sich schon von Anfang an breiter aufstellen, zum Beispiel in ihrem Sprachangebot, und waren durch ihre Erfahrungen besser an soziale Träger und Behörden angegliedert.

Mit zunehmender Erfahrung haben sich jedoch alle Organisationen in das Versorgungssystem ihrer Regionen besser eingebunden und konnten so ihre Arbeit effizienter gestalten (ähnlich verhält es sich mit dem Professionalisierungsgrad der eingesetzten Community Interpreter, siehe „Status quo der Professionalisierung“). Der BDÜ nimmt hier im Vergleich zu den anderen Organisationen eine Sonderstellung ein, da er sich primär als Interessensvertretung der Dolmetscherinnen und Übersetzerinnen in Deutschland versteht.

Patientinnengespräche ohne Dolmetscherin

Alle Interviewpartnerinnen beschreiben ähnliche Probleme in der Durchführung von Patientinnengesprächen mit nicht-deutschsprachigen Patientinnen ohne Dolmetscherin und können von Erlebnissen berichten, in denen dies zu mangelhafter medizinischer Behandlung geführt hat. Mehrere der Befragten betonen die hohe Relevanz des persönlichen Gesprächs mit gegenseitigem Verständnis des Gesagten für die Diagnosestellung. Dabei werden unterschiedliche Ursachen für potenziell lebensbedrohliche Missverständnisse in Patientinnengesprächen ohne gemeinsame Sprache genannt:

- Auf der Seite der Ärztin: Missverstehen der Vorgeschichte oder der aktuellen Symptome der Patientin („In 40% der Fälle, die wir begleitet haben, gab es vorher Missverständnisse oder Unklarheit“, Interview Aallali, SprInt Essen 2019).
- Auf der Seite der Patientin: Missverstehen der Diagnose („Die haben [die Diagnose] schlecht verstanden. [...] Die Familie [hat] zwei Wochen lang schlecht geschlafen“, Interview Aallali, SprInt Essen 2019), der Wichtigkeit der Therapie oder der korrekten Einnahme von Medikamenten („Der Vater hat nichts verstanden, der Arzt hat es falsch verstanden und eine andere, höhere Dosis aufgeschrieben für die beruhigenden Medikamente, und dann am nächsten Tag war das Kind [...] so schlapp, sie hat sich nicht bewegt“, Interview Aallali, SprInt Essen 2019).

Um diese möglichen Gefährdungen für das Wohl der Patientin trotz fehlendem Budget für professionelle Dolmetschdienste zu verbessern, würden oft anwesende bilinguale Dritte als Dolmetscherin herangezogen. Zum Beispiel würden „Menschen [...] vom Flur genommen, da ist vielleicht im Wartezimmer noch jemand, der eine Sprache kann, vielleicht noch andere Mitarbei-

ter, Krankenschwestern [oder auch] ärztliche Kollegen, Kolleginnen, die Köchin, vielleicht die Putzfrau“ (Interview Tadic-Ruzic, SprInt Essen 2019). Je nach dem Verhältnis des Dolmetschenden zu den beiden Parteien des Patientinnengesprächs, kann es hierbei zu Grenz- bzw. Rollenüberschreitungen kommen. Beim Einsatz von anderen Geflüchteten, die oft aus der Wohneinrichtung mitgebracht werden, entstünden Spannungen zum Beispiel durch „Konflikte, die es vielleicht vorher schon gab in der Unterkunft“ (Interview Iannone, BDÜ 2018).

Neben der Frage der Schweigepflicht und der Qualität der Verdolmetschung, die sich in diesen Fällen zusätzlich stellt, zeigen die Interviewpartnerinnen noch ein weiteres moralisches Problem auf, wenn Familienangehörige als Dolmetscherin eingesetzt werden: „Da werden Kinder mitgebracht, [...] wenn die Mütter zum Beispiel schwanger sind oder auch [...] Krankheiten [haben], [...] und wenn Sie dann auch schwierige Situationen rüberbringen müssen, dann sind sie in so einem Gewissenskonflikt“ (Interview Tadic-Ruzic, SprInt Essen 2019). Diese Praxis kann für dolmetschende Kinder zu traumatisierenden Erlebnissen führen und die Familiendynamik langfristig beeinflussen (vergleiche Schmidt-Glenewinkel 2013).

Doch auch im professionellen Umfeld kann dieses Verschwimmen der Rollen problematisch sein. Werden beispielsweise höher qualifizierte Ärztinnen von weniger erfahrenen Kolleginnen zum Dolmetschen zu einem Gespräch hinzugezogen, kann es für die dolmetschende Person schwierig sein, nur in dieser Funktion zu agieren. Andersherum verhält es sich, wenn Studierende oder Auszubildende von ihren Ausbilderinnen zum Dolmetschen eingesetzt werden und dadurch ihre fachliche Kompetenzerweiterung an Bedeutung verliert (vergleiche Interview Sinescu, Intermigras 2019). Hat die dolmetschende Person also gleichzeitig mehr als eine fachliche Funktion inne, könnten dadurch sowohl Konflikte im Patientinnengespräch als auch in

der kollegialen Beziehung entstehen. Simona Sinescu von Intermigras bezeichnet diese Problematik als "Rollenfall" (Interview Sinescu, Intermigras 2019) innerhalb des Berufsbildes und des Selbstverständnisses von Ärztinnen. Im Allgemeinen wird von allen Interviewpartnerinnen beschrieben, dass die Verdolmetschung durch nicht professionelle Dolmetscherinnen in einem Patientinnengespräch, wie Familienangehörigen der Patientinnen oder zweisprachige Mitarbeiterinnen, die dafür nicht ausgebildet sind, nicht in ausreichendem Maße die Interessen der Patientinnen wahre und eine angemessene Behandlung unmöglich mache.

Ein weiteres Problem sei die Akzeptanz der schlechteren Kommunikation mit Patientinnen ohne Deutschkenntnisse unter dem medizinischen Personal, die zu geringerer Qualität der Behandlung führe:

„Es ist wirklich eine hanebüchene Praxis, wie das aktuell läuft. Wir erleben, dass Menschen, die keine gemeinsame Sprache beim Arzt haben, wirklich drittklassig behandelt werden, und das würde man sonst mit keinem Patienten machen in Deutschland, weil man Angst hat, dass eine Fehlbehandlung passiert oder man verklagt wird, aber das hat sich einfach so eingebürgert. Also dass man wirklich denkt, man kann mit Pantomime vernünftige Medizin machen, das ist absolut fahrlässig“⁵⁸.

Formen des Dolmetschens im Krankenhaus und ihre Vor- und Nachteile

Die Organisationen, die durch unsere Interviews abgedeckt wurden, nutzen unterschiedliche Formen des Dolmetschens. Eine Organisation konzentriert sich ausschließlich auf das Dolmetschen über Telefon, bei einer weiteren wird in Ausnahmefällen über Video gedolmetscht. Bei den übrigen Organisationen

⁵⁸ Interview Fischer, Triaphon 2019.

sind die Dolmetscherinnen bei den Terminen vor Ort. Unterschiedliche Vor- und Nachteile dieser Verfahren wurden in den Interviews beschrieben.

Für das Telefondolmetschen wird angegeben, dass es der Dolmetscherin erleichtert werde, die notwendige „Neutralität [zu] wahren“ (Interview Fischer, Triaphon 2019), sowie dass man eine „schnelle Kommunikation herstellen kann, die auch keine hohen Hürden hat“ (Interview Fischer, Triaphon 2019), da nicht zusätzlich ein Termin mit der Dolmetscherin gefunden werden müsse und keine spezielle Technik benötigt werde. Als Nachteil wird beschrieben, dass „eine weitere Informationsebene“ (Interview Fischer, Triaphon 2019) fehle, da die dolmetschende Person die Gesprächspartnerinnen nicht sehen kann und nur die verbale Kommunikation wahrnimmt.

Das Videodolmetschen wird nur von einer der befragten Organisationen eingesetzt und auch nur in besonderen Notfällen oder wenn für eine Sprache auf keine andere Weise eine Dolmetscherin gefunden werden kann. Beispielsweise wenn die Dolmetscherinnen aus dem örtlichen Pool persönlich zu betreffen vom Schicksal der Patientinnen seien, zum Beispiel, weil sie selbst ein ähnliches Erlebnis hatten, dann werde der Service von Videodolmetsch-Diensten genutzt (vergleiche Interview Gesprächspartnerin A, GPK Tübingen 2019).

Das Dolmetschen durch eine Person vor Ort wird von allen Interviewpartnerinnen als besonders sinnvoll beschrieben, da alle zur Kommunikation notwendigen „Informationsebenen“ (Interview Fischer, Triaphon 2019) in das Verdolmetschen mit einbezogen werden können. Mögliche Nachteile werden in der geringeren Distanz zur Patientin und damit höheren Betroffenheit gesehen (vergleiche Interview Sinescu, Intermigras 2019).

Rollenverständnis des professionalisierten Community Interpreters

Das Verständnis der Rolle eines professionellen Community Interpreters in Patientinnengesprächen wird von den Interviewpartnerinnen aus unterschiedlichen Perspektiven heraus beschrieben.

Als Teil des Selbstverständnisses der professionellen Dolmetscherinnen wird erwähnt, dass man versuche, neben der reinen Verdolmetschung des Gesagten („Wir sind neutral, wir übersetzen nur, was gesagt wird, und stehen auf keiner Seite“, Interview Fischer, Triaphon 2019), als Mittler zwischen den Kulturen zu agieren (vergleiche Interview Aallali, SprInt Essen 2019). Ebenso wird die vollständige, neutrale Verdolmetschung des Gesagten als notwendig beschrieben, da Patientinnen nur auf diese Weise umfassend aufgeklärt werden und Ärztinnen ausreichende Informationen erheben können. Dies sei auch für die Entstehung und Aufrechterhaltung eines Vertrauensverhältnisses in den Gefügen Ärztin–Dolmetscherin und Patientin–Dolmetscherin notwendig. Daher müssen „alle Informationen, die im Raum sind, gedolmetscht werden – und sei es zusammenfassend gedolmetscht werden – damit [sie] den anderen Personen, die diese Sprache nicht beherrschen, zugänglich werden. [...] Wichtig dabei ist es auch, dass die Gespräche gedolmetscht werden, [...] die man als belanglos bezeichnen könnte, weil dadurch eine gewisse Vertrauensbasis hergestellt oder bestätigt werden kann“ (Interview Iannone, BDÜ 2018). Wenn es die Umstände hergäben, sei es außerdem notwendig, sich verpflichtet zu fühlen, einen begonnen Termin auch bis zum Ende zu begleiten, um die Betreuung der Patientinnen sicherzustellen („manchmal gibt es Fälle, wenn man das macht, kann man vielleicht am Abend nicht die Augen zu machen, [...] aber normalerweise wenn man reingeht in ein Thema, dann muss man weitermachen“ Interview Albash C, SprInt Essen 2019).

Aus der Sicht der Ärztinnen wird ebenfalls beschrieben, dass die Kulturkompetenz zu den wichtigen Rollen der Community Interpreter gehört, um kulturspezifische Fragestellungen und Probleme auffangen zu können (vergleiche Interview SprInt Essen, 2019). Die Dolmetschenden seien für das medizinische Personal außerdem eine notwendige Ressource, um das Patientinnengespräch überhaupt durchführen zu können, und alle Mitarbeiterinnen seien daher „größtenteils sehr dankbar, dass da eine Verständigung möglich ist“ (Interview Sinescu, Intermigras, 2019). Auf der anderen Seite könne der Einsatz von Dolmetscherinnen auch als Belastung empfunden werden, da sich Ärztinnen für ein solches Gespräch mehr Zeit nehmen müssen und dies Abläufe verlangsamen kann (vergleiche Interview Fischer, Triaphon, 2019).

Aus der Perspektive der Patientinnen heraus wird von den Interviewpartnerinnen berichtet, dass der Community Interpreter nicht nur die Verdolmetschung des Gesagten übernehme und somit die Kommunikation mit Ärztinnen erst ermögliche; überdies würden Dolmetscherinnen oft auch als Vertreterinnen der Geflüchteten wahrgenommen. In dieser Funktion würde es oft dazu kommen, dass der Dolmetschende über die Sprachmittlung hinausgehende Aufgaben übernehme.

Generell sei zu beobachten, dass „die Anwesenheit eines Dolmetschers beruhigend auf die Patienten [wirke], weil Klarheit geschaffen wird“ (Interview Gesprächspartnerin B, GPK Tübingen 2019).

Für Dolmetscherinnen notwendige Kompetenzen

Alle Befragten geben an, dass bestimmte Fähigkeiten und Fertigkeiten notwendig seien, um in Patientinnengesprächen erfolgreich dolmetschen zu können. Die genannten Kompetenzen lassen sich in zwei Kategorien aufteilen.

Erstens die Kompetenzen, die allgemein für eine gute Verdolmetschung benötigt werden. Von allen Interviewpartnerinnen wird hierfür eine ausreichende Sprachkompetenz als notwendig erachtet („Wir gehen ja allgemein davon aus, dass ein Sprachniveau von mindestens C₁ zum Dolmetschen erforderlich ist“, Interview Iannone, BDÜ 2018). Zusätzlich sei ein Verständnis der eigenen Rolle als Dolmetschender – genauer, „dass man sich auch selbst zurücknimmt“ (vergleiche Interview Sinescu, Intermigras 2019) – essenziell für ein möglichst störungsfreies Ärztin-Patientin-Gespräch. Dafür brauche es auch eine „Gesprächsmanagement-Kompetenz, das heißt wie unterbreche ich jemanden, wenn ich etwas nicht verstanden habe [oder] wenn [...] ein Gesprächsabschnitt zu lang wird?“ (Interview Iannone, BDÜ 2018) beziehungsweise „Dolmetschkompetenzen“, um zu entscheiden, wie das Gesagte in die andere Sprache übertragen wird und welche Mittel dazu genutzt werden können („ist es wörtliches Dolmetschen, wenn es zum Beispiel um bildhafte Beschreibung von Schmerz geht? Oder löse ich bestimmte Metaphern auf?“ Interview Iannone, BDÜ 2018). Der „Dolmetschende braucht eben auch ein ziemlich hohes Reflexionsvermögen [...], also, dass er merkt: irgendwie ist es nicht kongruent, was der eine zum anderen sagt [...] und das an der richtigen Stelle zurückzumelden“ (Interview Fischer, Triaphon 2019). Außerdem gingen mit dem professionellen Selbstverständnis als Dolmetscherinnen berufsethische Prinzipien wie Transparenz, Allparteilichkeit (bzw. Neutralität) und Verschwiegenheit einher (vergleiche Interview Iannone, BDÜ 2018).

Zweitens seien für Dolmetscherinnen im medizinischen Bereich zusätzliche Kompetenzen von großer Bedeutung. Dazu nennen alle Befragten eine fundierte Kenntnis medizinischer Fachbegriffe sowie der Abläufe im deutschen Gesundheitswesen („was passiert da eigentlich in so einer Notaufnahme, was sind so die Abläufe und in welcher Situation ist der Arzt“ Interview

Fischer, Triaphon 2019). Darüber hinaus wird von allen Befragten eine sogenannte Kulturkompetenz als besonders wichtig für das Dolmetschen im medizinischen Bereich beschrieben („wenn man nicht genug mit dem Land [...] verbunden ist, dann weiß man auch nicht, auf was man da genau achten muss“, Gesprächspartnerin A, GPK Tübingen 2019). Als Begründungen hierfür werden unterschiedliche Aspekte genannt. Einerseits würden Beschwerden und Erkrankungen in vielen Teilen der Welt anders ausgedrückt als in Deutschland („Alles, was mit Schmerz zu tun hat, wie Schmerz ausgedrückt wird, [ist] stark kulturell geprägt“, Interview Iannone, BDÜ 2018). Auch aufgrund von Faktoren wie dem Umgang von Mann und Frau miteinander oder dem Ansprechen von gesellschaftlich tabuisierten Themen beim Anamnesegespräch („Tabus kulturbehaftet“, Interview Iannone, BDÜ 2018) müssen Dolmetschende die aufeinandertreffenden Kulturen gut kennen. Kulturelle Unterschiede schlagen sich wiederum in der Sprache nieder.

Als weitere wichtige Kompetenz wird daher genannt, dass Dolmetscherinnen sich in beiden Sprachen und Kulturräumen so gut auskennen, dass sie sprachliche Bilder angemessen übertragen können, da zum Beispiel „das [Arabische] eine sehr bildhafte Sprache ist, und manchmal Bilder benutzt werden, die im Deutschen gar nicht existieren. Da braucht es dann eine unglaubliche interkulturelle Kompetenz, um das, was der Patient meint, auch wirklich in eine Sprache zu übersetzen, die wir im Deutschen verstehen“ (Interview FS Med Düsseldorf, 2019) im Gegensatz dazu sei „[die] deutsche Sprache [...] eine sehr direkte Sprache, wo man manchmal einfach ja und nein hören möchte“ (Interview FS Med Düsseldorf, 2019).

Weiterhin betonen mehrere der Befragten, dass Dolmetscherinnen im medizinischen Bereich einerseits empathiefähig und andererseits psychisch stabil beziehungsweise resilient sein müssen. Nur so könnten sie lernen, mit den Schicksalen der Patientinnen umzugehen und auch in belastenden Gesprächen gut

zu dolmetschen. Im Fall des Telefondolmetschens und der nur terminweise tätigen Organisationen wird zudem die Schwierigkeit aufgeworfen, dass die Dolmetscherin nur einen sehr kurzen Ausschnitt der Behandlung mitbekommt und damit umzugehen lernen muss, dass sie nicht erfahren wird, wie es für die Betroffenen weitergeht. Auf der anderen Seite brauchen Dolmetscherinnen in denjenigen Diensten, die Patientinnen über eine längere Zeit begleiten, eine ausgeprägte Fähigkeit, die Distanz zum Schicksal der Patientin zu wahren. Diese Fähigkeit sei auch für das Dolmetschen von schwerwiegenden Diagnosen oder schlechten Prognosen sehr wichtig („Die Aufgabe [des Dolmetschenden] ist es, neutral alles zu sagen, was im Raum steht, ohne sich auf emotionale Weise mitreißen zu lassen“, Interview Gesprächspartnerin B, GPK Tübingen 2019; „Jemandem eine Krebsdiagnose mitteilen zu müssen, ist für jemanden, der nicht aus der Medizin kommt, besonders schwierig“, Interview FS Med Düsseldorf, 2019).

Des Weiteren sei es teilweise schwierig, Dolmetscherinnen zu finden, die nicht auf eine ähnliche Weise wie die Patientinnen traumatisiert seien. Dies sei besonders bei Sprachen, die nicht von vielen Menschen auf der Welt beherrscht werden und hauptsächlich in Ländern gesprochen werden, die eine konfliktreiche Vergangenheit haben, der Fall. Dann sei die psychische Stabilität der Dolmetscherinnen, aber auch die Fähigkeit, die eigenen Grenzen zu erkennen, besonders wichtig. Jedoch sei es auch Aufgabe der Organisation, diese Problematik im Auge zu behalten und „da dann auch versuchen zu bremsen, dass da keine Aufopferung stattfindet“ (Interview Gesprächspartnerin A, GPK Tübingen 2019).

Das Übermitteln einer infausten Diagnose oder das Begleiten von Patientinnen, die an schwersten Erkrankungen leiden, ohne entsprechende Ausbildung oder Supervision, kann dazu führen, dass die Dolmetschenden psychisch und physisch in nicht vertretbarer Weise belastet werden. Daher sollte dieser Aspekt bei

der Qualifizierung und Weiterbildung von Dolmetscherinnen eine wichtige Rolle einnehmen. Oft genannt wird auch die Notwendigkeit von Geduld und Flexibilität der Dolmetscherin, da gerade im Krankenhaus die Termine oft verspätet beginnen oder lange Wartezeiten zwischen zwei Gesprächen liegen.

Auffallend ist, dass mehrere Interviewpartnerinnen angeben, dass sie sich diesen notwendigen Qualitäten einer Dolmetscherin im medizinischen Bereich erst durch die Erfahrungen in ihrer Organisation bewusstgeworden sind („Am Anfang dachten wir, Bilingualismus reicht“, Interview Fischer, Triaphon 2019; „Wir haben [...] unterschätzt, wie belastend diese Begleitungen sein können, für jemanden, der nicht aus der Medizin kommt“, Interview FS Med Düsseldorf, 2019). Dies wurde besonders bei denjenigen Organisationen deutlich, die sich eher aus einem akuten Bedarf heraus und von Menschen ohne Dolmetsch-Erfahrung gegründet haben. Hier scheint es sich um einen Lernprozess zu handeln, den alle in dieser Arbeit Eingeschlossenen durchlaufen haben. Je nach Vorerfahrung der Gründerinnen sind sie jedoch an unterschiedlichen Positionen gestartet.

Aufgaben der Dolmetscherin

Alle Befragten berichten von Situationen, in denen die Dolmetscherinnen in ihren Einsätzen für andere Aufgaben als das Dolmetschen an sich instrumentalisiert wurde. Diese Aufgaben lassen sich nach der fordernden Partei kategorisieren.

Von Seiten der Mitarbeiterinnen des Krankenhauses werde oft die Chance ergriffen, der Dolmetschenden einen Teil ihrer Aufgaben und Verantwortung übertragen zu können. Da Patientinnengespräche viel Zeit kosten und es der behandelnden Ärztin schwerfallen kann, jemandem, der nicht dieselbe Sprache spricht, die Notwendigkeit einer Therapie oder eine Diagnose genau zu erklären, werde manchmal erwartet, dass dies von der Dolmetscherin übernommen wird („Dolmetschende werden

vom Arzt gebeten, die Patientinnen zu überzeugen, einer Behandlung zuzustimmen“, Interview Fischer, Triaphon 2019). Dazu kommt auch eine interkulturelle Vermittlung, wenn es zum Beispiel Verständnisprobleme aufgrund von unterschiedlichen Religionen oder Traditionen gibt. Darunter fallen Fragen zu Themen wie Beschneidung, Tod und Bestattung („Dann kann man den Arzt bitten, das Gerät auszuschalten, wenn er seine Mutter umarmt, damit er da stirbt, weil es so Tradition ist“, Interview Aallali, SprInt Essen 2019). Weiterhin wurde berichtet, dass die Dolmetscherin oft das Gesagte für die Patientin verständlich machen muss, weil die fachsprachlichen Formulierungen vieler Ärztinnen nicht verstanden werden.

Auch von Seiten der Patientin werde oft erwartet, dass die Dolmetscherin zusätzliche Aufgaben übernimmt. Hierbei handle es sich meist um Unterstützung in anderen Bereichen des Lebens, in denen einerseits Übersetzung aber andererseits auch das interkulturelle Know-how der Dolmetscherin benötigt wird. So werde die Dolmetscherin „um die private Nummer gefragt, um auch in anderen Fragen helfen zu können, oder beim Arzt nach der persönlichen Meinung gefragt“ (Interview Fischer, Triaphon 2019), denn „wenn jemand mir beim Arzt helfen kann, dann kann er mir vielleicht auch bei Behörden und anderen Anliegen helfen“ (Interview FS Med Düsseldorf, 2019).

Insgesamt wird in den Interviews häufig betont, was für eine ausschlaggebende Rolle Dolmetscherinnen einnehmen; dies wird durch unterschiedliche Bilder verdeutlicht („Wegweiser“, Interview Tadic-Ruzic, Sprint 2019; „Die haben mich als Strohalm gesehen. [...] Man sieht in uns quasi einen Schlüssel für eine Tür“, Interview Sinescu, Intermigras 2019).

Eine derartige Erweiterung des Aufgaben- und Erwartungsbereichs könnte schnell zu einer Grenzüberschreitung oder Überforderung führen und sollte daher durch Supervision und Aus- beziehungsweise Fortbildungsangebote aufgefangen werden.

Hürden für das Anbieten von Dolmetschdienstleistungen im medizinischen Bereich

Die Interviewpartnerinnen nennen unterschiedliche Schwierigkeiten, die ihnen während der Gründung oder Durchführung von Dolmetschdiensten im medizinischen Bereich begegnet sind.

Auf der Seite des Gesundheitssystems ist dies vor allen Dingen die Finanzierung, da Krankenhäuser und Ärztinnen in der Regel keine Budgets für die Abrechnung von Dolmetscherinnen haben. Daher müsse mit Dritten zusammengearbeitet werden, zum Beispiel Wohlfahrtsorganisationen oder Sozialämtern, um eine Bezahlung der Dolmetscherinnen zu gewährleisten. Ein strukturelles Problem sei auch die Anerkennung des Dolmetschens als zu bezahlende Leistung, da „viele Träger, auch insbesondere aus dem sozialen Bereich, sich an die ehrenamtliche Erledigung der Aufgabe des Dolmetschens gewöhnt haben.“ (Interview Sinescu, Intermigras 2019).

Diese Schwierigkeit der Finanzierung führt zu einem weiteren Problem, nämlich der hohen Schwelle bei medizinischem Personal, eine Dolmetscherin anzufordern (Interview Fischer, Triaphon 2019: „Es fehlt noch am Bewusstsein dafür, wie wichtig das gegenseitige Verständnis im Patientengespräch ist, wie wichtig Kommunikation allgemein im Medizinischen ist, ist ganz vielen gar nicht klar“; „Das hat sich einfach so eingebürgert und wird auch ohne zu hinterfragen als Praxis von ganz vielen übernommen, bis man durch einen Fehler in der Behandlung merkt, dass man wirklich überhaupt nicht weiter kommt, wenn man mit Pantomime versucht, Medizin zu machen.“).

Eine weitere Hürde sei das Einbauen der Verdolmetschung in die Stationsabläufe, denn man brauche „ein bisschen mehr Zeit als Arzt, wenn man dieses Gespräch versucht mit einem Dolmetscher, als wenn man da ins Zimmer geht, auf den Bauch zeigt, Labor macht und dann geht's wieder nach Hause.“ (Interview

Fischer, Triaphon 2019). Außerdem müssten Ärzte lernen, sich in verständlicher Sprache auszudrücken, damit das Gesagte auch verstanden wird (Interview Sinescu, Intermigras 2019: „Wir können uns in Fachsprache verlieren [...] Die [...] erwarten von uns als Dolmetschenden, dass wir einem bildungsfremden Menschen [...] beibringen, was Mukoviszidose ist“) und sich in ihrer Gesprächsführung an die Anwesenheit der Dolmetscherin gewöhnen (Interview GPK Tübingen 2019: „Ärzte reden manchmal zu lang, etwa fünf Minuten, was wiederum den Redefluss stört. Es ist angenehmer, wenn kürzere Abschnitte gedolmetscht werden müssen.“).

Diskussion

Status quo der Professionalisierung

Der Beruf „Community Interpreter“ ist nicht in einheitlichem Maße professionalisiert. Dies geht sowohl aus der Literatur (Sauerwein 2006; Wegner 2012) als auch aus den geführten Interviews hervor. Schon die Berufsbezeichnung ist nicht einheitlich. In Deutschland besteht weder ein entsprechender Studiengang noch eine anerkannte Ausbildung. Dies schlägt sich meist in der Bezahlung und/oder der Qualität der als Community Interpreter fungierenden Personen nieder. Auf Seiten der Akteurinnen, die im und für das Gesundheitswesen Dolmetscherinnen beauftragen, steigt jedoch das Bewusstsein, „dass man nicht auf Familienangehörige zurückgreifen sollte oder auf anderes Krankenhauspersonal oder auf andere Geflüchtete“ (Interview Iannone, BDÜ 2018). Man könne zum jetzigen Zeitpunkt jedoch nicht davon ausgehen, „dass das jeder mitgekriegt hat“ (Interview Iannone, BDÜ 2018).

Bei fast allen Befragten besteht eine recht einheitliche Meinung darüber, welche Fertigkeiten für den Beruf mitgebracht oder erlernt werden müssen (siehe oben). Anhand der Inter-

views fällt einerseits auf, dass der BDÜ als hochprofessionalisierter Berufsverband eine weitaus dezidiertere Auffassung und Ausgestaltung der einzelnen Kriterien vertritt als weniger professionalisierte Akteurinnen. Andererseits stimmen die in den Interviews genannten Kompetenzen weitgehend miteinander überein, insbesondere weil die befragten Dolmetschienstleisterinnen dazugelernt und sich im Lauf der Zeit weiter professionalisiert haben und dies kontinuierlich tun. „Also am Anfang dachten wir, Bilingualismus reicht. Inzwischen sehen wir das komplett anders“ (Interview Fischer, Triaphon 2019). Allgemein ist festzustellen, dass insbesondere die neueren Dienstleisterinnen einen geringeren Professionalisierungsgrad aufweisen als die erfahreneren. Dies wird in den entsprechenden Fällen in unterschiedlichem Maße reflektiert, vor allem in Bezug darauf, was die für den Dienst tätigen Community Interpreter leisten können. Es ist jedoch allgemein festzustellen, dass alle interviewten Organisationen sich auf einem Kontinuum der Professionalisierung anordnen lassen und sich mit der Zeit in ähnlichem Maße professionalisieren.

Die erfahreneren Anbieterinnen arbeiten in der Regel mit Community Interpretern zusammen, die mindestens eine mehrmonatige bis eineinhalbjährige Weiterbildung zur Sprach- und Integrationsmittlerin (SprInt) oder Ähnliches durchlaufen haben. Dabei handelt es sich um eine Basisschulung, in deren Rahmen mehrsprachige Menschen Dolmetschetechniken erlernen und Kenntnisse in den Bereichen Medizin, Psychologie und Recht erwerben. SprInts sind daher kaum mit ehrenamtlichen Laien zu vergleichen. Ihre Tätigkeit wird jedoch nicht vom Job-Center als Fortbildung anerkannt bzw. gefördert (vergleiche Interview Sinescu, Intermigras 2019). Eine weitere Herausforderung ist die von Seiten des medizinischen Personals mangelnde Fähigkeit, SprInts von ehrenamtlichen Laien-Dolmetscherinnen zu differenzieren (vergleiche Interview Sinescu, Intermigras 2019). Allerdings sind Letztere im Gegensatz zu SprInts in der Dolmetschsituation oftmals überfordert, da sie über viele der

notwendigen Kompetenzen nicht verfügen, sich dieser kaum bewusst sind und auch keinen Zugang zu Weiterbildungs- und Supervisionsmaßnahmen haben. „Sämtliche Kompetenzen [...] können von Laien nicht unbedingt als bekannt vorausgesetzt werden. [...] Das heißt, da würde ich in dem Moment, wenn nicht ausgebildete Kollegen dolmetschen, über alles Fragezeichen setzen“ (Interview Iannone, BDÜ 2018).

Vereinzelt ist festzustellen, dass das normative Bewusstsein über die Anforderungen an den Beruf bei den Dienstleisterinnen in der Praxis nicht immer umgesetzt wird. Dies betrifft jedoch bei einem umfassenden Bewusstsein nicht den Anbieterinnen als solches, sondern einzelne Dolmetscherinnen. So kommt es zum Beispiel vor, dass Community Interpreter Berufliches von Privatem nur schwer trennen können, das heißt Patientinnen ihre Handynummer geben bzw. weitere Tätigkeiten außerhalb der Sprachmittlung übernehmen, weil andere Akteurinnen dies von ihnen erwarten.

Den erfahreneren Dolmetschdiensten bzw. Community Interpretern ist die Relevanz der unterschiedlichen Kompetenzen jedoch sehr wohl bewusst. Daher weisen sie die entsprechenden Dolmetscherinnen auf problematisches Verhalten hin. Weitere im Professionalisierungsprozess ergriffene Maßnahmen beinhalten regelmäßige Übungsgespräche, Weiterbildungs- und Schulungsangebote zu Dolmetschkompetenzen oder medizinischem Fachwissen und Fachvokabular, aber auch Revisions- und Supervisionsrunden. Diese finden teilweise in Anwesenheit von Expertinnen für das diskutierte Thema statt und schaffen einen Raum, in dem zum Beispiel psychisch belastende Einsätze, Gewissenskonflikte und anderweitig problematische Dolmetschsituationen besprochen werden.

Abgesehen vom Umfang des Verständnisses für die Ausgestaltung bestimmter Kompetenzen lassen sich die größten Unterschiede beim Bewusstsein für berufsethische Prinzipien und die rechtlichen Rahmenbedingungen erkennen. In Bezug auf

Letztere ist vielen Community Interpretern nicht oder nur teilweise bewusst, dass sie gesetzlich zur Verschwiegenheit verpflichtet sind und dass sie haftbar gemacht werden können, wenn zum Beispiel aufgrund einer fehlerhaften Verdolmetschung Behandlungsfehler auftreten. Berufsethische Prinzipien sind bei den meisten befragten Dolmetschdiensten Teil des Selbstverständnisses, sie sind aus dolmetschwissenschaftlicher Perspektive jedoch lückenhaft. Das Prinzip der Transparenz ist bei den Befragten nur unzureichend bekannt. Die Verdolmetschung von allem, was gesagt wird (das heißt auch Nebengespräche der Anwesenden oder aufgrund von Unterbrechungen des Patientinnengesprächs durch anderes Personal) ist jedoch ausschlaggebend, um Vertrauen zu schaffen. Eine transparente Verdolmetschung beinhaltet überdies die Vollständigkeit, die genaue Übertragung und Fehlerfreiheit des Gesagten:

„Als Dolmetscher ist es meine Aufgabe, für Kommunikation zu sorgen und zwar so genau wie möglich, das heißt ich lasse nichts weg. Ich fasse nichts zusammen. Ich beurteile nicht, ob etwas wichtig ist oder nicht wichtig ist. Ich bin kein Arzt, ich bin nicht der Patient. Ich bin nicht in der Lage, das zu beurteilen. Hier haben wir die Wechselwirkung sozusagen zur Sprachkompetenz oder zur Fachkompetenz. Inwiefern bin ich überhaupt in der Lage, dieses Prinzip zu erfüllen in seiner ganzen Komplexität? Das ist so der Knackpunkt, insbesondere dann, wenn Laien dolmetschen.“⁵⁹

Das Wissen um die Bedeutung von Gesprächsmanagement-Kompetenzen und Kommunikationsstrategien, zum Beispiel beim Überbringen schlechter Nachrichten, ist bei manchen Organisationen ausbaufähig. Die Gesprächsmanagement-Kompetenzen gehen vor allem mit dem in Patientinnengesprächen an-

⁵⁹ Interview Iannone, BDÜ 2018.

gewandten Dolmetschmodus einher, dem bidirektionalen Konsekutivdolmetschen⁶⁰. Dolmetscherinnen sind bei diesem Modus darauf angewiesen, dass alle Beteiligten nacheinander sprechen und die einzelnen *Turns*, also Gesprächsabschnitte, kurz genug sind, um angemessen verdolmetscht zu werden. Daher müssen sie die entsprechenden Kompetenzen besitzen, das Gespräch zu managen, und zum Beispiel vermeiden, dass sich die Beteiligten gleichzeitig äußern.

Der Professionalisierungsgrad von Community Interpretern ist an Faktoren wie regelmäßige Weiterbildung, Supervision und Reflexion, (angemessene) Bezahlung und Bewusstsein für relevante Kompetenzen und deren Umsetzung (auch beim Telefondolmetschen) abzulesen. Aus den Interviews geht hervor, dass die Erfahrungswerte bei allen befragten Dienstleisterinnen zu Professionalisierungsmaßnahmen führen oder geführt haben. Der Professionalisierungsgrad ist daher nicht unbedingt an der Hauptausbildung einer Person festzumachen, da zum Beispiel zweisprachige Menschen mit einer medizinischen Ausbildung weitergebildet werden können (vergleiche Interview GPK Tübingen). Vor allem im Fluchtkontext besteht eine hohe Fluktuation der Sprachen, für die professionell arbeitende Community Interpreter benötigt werden, ergo ausgebildet werden müssen (vergleiche Interview Iannone, BDÜ 2018). Ein Mangel derselbigen ist im medizinischen Kontext besonders fatal.

Telefon- und Videodolmetschen

Dank des technologischen Fortschritts können mittlerweile auch Gespräche gedolmetscht werden, bei denen die Beteiligten

⁶⁰ Bei diesem Modus verdolmetscht der Community Interpreter nach jedem *Turn* das Gesprochene der Person A, bevor die andere am Gespräch beteiligte Person B ihren *Turn* hat. Während eine der beiden Personen spricht, macht er sich gegebenenfalls Notizen.

sich nicht am selben Ort befinden. Diese Form des Dolmetschens wird als Telefon- und Videodolmetschen bzw. Remote Interpreting bezeichnet.

Beim Dolmetschen von Patientinnengesprächen birgt Remote Interpreting besondere Herausforderungen. Das Anwenden aller benötigten Kompetenzen, aber insbesondere das Gesprächsmanagement, erweist sich als wesentlich komplizierter. Eine Erklärung für diesen Umstand ist, dass die physische Anwesenheit der Dolmetscherin wichtig für die Vertrauensbildung zwischen Patientin und Dolmetscherin sowie Ärztin und Dolmetscherin ist. Überdies spielt in diesem Kontext die nonverbale Kommunikation eine ausschlaggebende Rolle: Viele Äußerungen beziehen sich auf bestimmte Körperteile, auf die gedeutet wird, oder es werden Emotionen anhand von Gesichtsausdrücken abgelesen. Beim Telefon- und Videodolmetschen ist das Erfassen der nonverbalen Kommunikation jedoch gar nicht oder nur sehr eingeschränkt möglich (vergleiche BDÜ 2018). Dies erhöht, neben weiteren Faktoren – wie schlechte Konferenztechnik, eine schlechte Verbindung, Störgeräusche, die Wahrscheinlichkeit von fehlerhaften Verdolmetschungen (vergleiche Padovan 2011). Allerdings hat sich die Konferenztechnik für's Remote Interpreting in den vergangenen Jahren deutlich weiterentwickelt (vergleiche Behr 2019), sodass letztgenannte Faktoren immer mehr an Bedeutung verlieren werden.

Es bestehen medizinische Settings, in denen das Telefon- und Videodolmetschen weniger problematisch ist als in anderen. Entscheidende Faktoren sind dabei die Länge, die Fachlichkeit und das Thema des Patientinnengesprächs (vergleiche BDÜ 2018). Es ist daher entscheidend, dass sowohl Community Interpreter als auch Ärztinnen dahingehend geschult sind, einzuschätzen, ob das jeweilige Patientinnengespräch am Telefon stattfinden sollte: Dolmetscherinnen müssen sich der Risiken bewusst sein und entscheiden, ob sie in der jeweiligen Situation verantwortlich handeln (können); das medizinische

Fachpersonal muss wiederum einschätzen, wie komplex, dringlich oder emotional das Gespräch wird. Telefondolmetschen empfiehlt sich daher nur „bei kurzen, geplanten Sachen. Wenn das jetzt eine große OP ist, eine komplexe Sache ist, da hat es dann schon seine Grenzen“ (Interview Fischer, Triaphon 2019; vergleiche BDÜ 2018).

Des Weiteren bietet Remote Interpreting eine Alternative in Fällen, in denen sich keine Dolmetscherinnen für die benötigte Sprache finden lassen: „Wir greifen dann eher auf den Videodolmetscher zurück, [...] wenn Sprachen fehlen oder wenn es ein Notfall ist oder so“ (Interview GPK Tübingen 2019). Den Vertreterinnen der interviewten Organisationen, die mit Telefon- oder Videodolmetschen arbeiten, sind die Einschränkungen und Risiken bewusst. Sie sind jedoch auch immer wieder mit dem Problem der Verfügbarkeit von für sie finanzierbaren Dolmetscherinnen konfrontiert. Denn Remote Interpreting ist im Vergleich zum Dolmetschen vor Ort in erster Linie kostengünstiger. Dies ist insbesondere innerhalb des deutschen Gesundheitssystems ein relevanter Faktor bei der medizinischen Versorgung von Geflüchteten und sonstigen Migrantinnen. Überdies bietet Remote Interpreting eine Alternative, wenn wirklich keine Dolmetscherinnen für die gefragte Sprache verfügbar sind. Ein solches Problem ist jedoch häufig nicht auf das Fehlen kompetenter Dolmetscherinnen zurückzuführen, sondern vielmehr darauf, dass diese nicht bezahlt werden können.

Inwieweit Ärztinnen beim Einsatz von Dolmetscherinnen am Telefon ihrer Aufklärungspflicht und Letztere ihren berufsethischen Prinzipien gerecht werden können, muss stets im Einzelfall beurteilt werden. Aus diesem Grund macht der BDÜ in seinem Positionspapier zu diesem Thema deutlich, dass „im Gemein- und Gesundheitswesen immer ein Dolmetscher vor Ort vorzuziehen ist“ (BDÜ 2018). Dabei müssen jedoch auch die

Umstände, unter denen Dolmetscherinnen im deutschen Gesundheitssystem arbeiten, bedacht werden. Wenn Dolmetschleistungen über die Krankenkassen abgerechnet werden könnten, müssten die Organisationen bzw. medizinischen Einrichtungen nur in den dafür angemessenen Fällen auf Remote Interpreting zurückgreifen. So könnten Ärztinnen und Dolmetscherinnen ihren beruflichen (rechtlichen sowie moralischen) Pflichten vollumfänglich nachkommen und das Wohl der Patientinnen wäre stets gewahrt.

Finanzierung

Innerhalb der bestehenden Strukturen haben die befragten Dolmetschdienstleisterinnen unterschiedliche Finanzierungsmöglichkeiten gefunden. Allgemein besteht das Problem, dass die wenigsten beteiligten Akteurinnen die Mittel haben, Community Interpreter (angemessen) zu bezahlen.

In einigen Fällen werden die Community Interpreter über die Ehrenamtspauschale bezahlt. Die dafür benötigten Mittel kommen zum Beispiel von öffentlichen Trägern wie dem Integrationsministerium des Landes. In diesen Projekten wird ein großer Teil der anfallenden Arbeit, das heißt auch die Koordination und Verwaltung, von Ehrenamtlichen gestemmt.

Bei anderen Dienstleisterinnen arbeiten die Dolmetscherinnen als Honorarkräfte mit einem Stundenlohn zwischen 20 und 25 Euro, wobei Fahrtzeit und Fahrtkosten pro Einsatz ebenfalls gezahlt werden. Die Stellen in der Koordination werden teilweise von der Stadt finanziert und sind sozialversicherungspflichtig. Die Bezahlung der Dolmetscherinnen muss über die Einnahmen durch Einsätze finanziert werden.

Wieder andere Anbieterinnen arbeiten größtenteils mit sozialversicherungspflichtig angestellten Community Interpretern, die pro Monat ein bestimmtes Stundenkontingent haben und

deren Gehalt sich an den unteren Entgeltgruppen des TVöD orientiert. Einige wenige Dolmetscherinnen für sehr seltene Sprachen arbeiten auf Minijob-Basis. Die Koordination wird ebenfalls von bei der jeweiligen Organisation Angestellten übernommen.

Als ein weiteres Finanzierungsmodell wird die Möglichkeit genannt, die Kosten für Dolmetscherinnen über die Wohlfahrtsverbände (Caritas, Diakonie) abzurechnen, was jedoch zusätzliche Kommunikation und Verwaltung erfordert und außerdem Verwirrung stiften kann, sodass Organisationen sich teilweise doch wieder dazu entscheiden, eine solche Form der Zusammenarbeit zu vermeiden und sich selbst finanzieren und verwalten.

Ob und wie lange das jeweilige Finanzierungsmodell funktioniert, hängt in den meisten Fällen von der jeweiligen Kommune und der Organisation selbst ab. Eine direkte finanzielle Beteiligung auf Seiten der bundespolitischen Ebene oder der Krankenkassen gibt es nicht. Viele über Drittmittel finanzierte Stellen sind befristet. Teilprojekte werden „eingestampft“ (Interview Sinescu, Intermigras 2019), weil es an Geld dafür fehlt. Allgemein werden fehlende Finanzierungsmöglichkeiten als das Hauptproblem bezeichnet, mit dem alles Weitere steht und fällt. Die Organisationen würden Dolmetscherinnen gerne besser bezahlen (vergleiche Interview Sinescu, Intermigras 2019; vergleiche Interview Tadic-Ruzic, SprInt Essen 2019); sie wollen teilweise eine Anerkennung der Fortbildung als SprInt durch das Job-Center oder die Bundesagentur für Arbeit, auch um sich bewusst von ehrenamtlichen Laien abzugrenzen (vergleiche Interview Sinescu, Intermigras 2019); andere wünschen sich eine Art Anschubfinanzierung, die sie jedoch auch auf Anfrage nicht erhalten haben:

„Wir haben da schon alle möglichen Wege ausgelotet für Sponsoren, also das Gesundheitsministerium sperrt sich,

die Krankenkassen sperren sich, alle ruhen sich momentan auf der Situation aus, dass es keine Kassenleistung ist, und dass ja eigentlich die Patienten die Dolmetscher mitbringen müssen und bezahlen müssen. Und so, wenn es ein Notfall ist, dann bleibt es natürlich an den Krankenhäusern hängen.“⁶¹

Alle Organisationen sehen die Krankenkassen in der Pflicht, für Dolmetschleistungen in Krankenhäusern und auch in Praxen von niedergelassenen Ärztinnen zu zahlen. Es wird auf politischen Handlungsbedarf hingewiesen sowie auf starke Unterschiede zwischen städtischen und ländlichen Regionen, da in letzteren Ärztinnen und Dolmetscherinnen besonders knapp sind. Vereinzelt wird auch angegeben, dass langfristige Lösungen gefunden werden müssen, zum Beispiel für Menschen, die im Verlauf ihres Lebens erworbene Sprachkenntnisse aufgrund neurodegenerativer Erkrankungen wie Alzheimer wieder verlieren und auch im Alter ein Recht auf eine angemessene medizinische Versorgung haben (vergleiche Interview Iannone, BDÜ 2018; Interview Sinescu, Intermigras 2019).

Einerseits hat die fehlende finanzielle Unterstützung auf Seiten der Organisationen dazu geführt, dass sie aktiv nach alternativen Lösungen gesucht haben. Andererseits mussten diese häufig mehrmals angepasst werden, weil Drittmittel plötzlich nicht mehr zur Verfügung standen oder Abläufe schlechter funktionierten als erwartet. Das kostet viel Zeit und Energie, die für die inhaltliche Arbeit der Organisationen verloren geht. Angesichts dieser Umstände ist es ebenso verwunderlich wie beeindruckend, in was für einem Maße die Organisationen sich professionalisiert haben (siehe oben). Sie sind in der Regel auf sich gestellt und werden von politischer Seite – wenn überhaupt – meist nur auf kommunaler Ebene unterstützt. Sie mussten und müssen kontinuierlich dazulernen, sich anpassen und wirtschaftlich sein.

⁶¹ Interview Fischer, Triaphon 2019.

Alle Organisationen verweisen auf den großen Bedarf, den sie decken, auf ihr hohes Arbeitspensum und darauf, dass sie immer wieder an (finanzielle) Grenzen stoßen. Vielleicht ist dies ausschlaggebend dafür, dass ihnen kaum Zeit bleibt, ihre politischen Interessen aktiv zu vertreten, obwohl viele die langfristigen und globalen Probleme sehen, darunter die weltweit steigende Zahl an Migrantinnen sowie das langfristige Fehlen von Dolmetscherinnen für Alzheimererkrankte mit Migrationshintergrund, die wohl bemerkt ein Leben lang ihren finanziellen Beitrag zu einem funktionierenden deutschen Gesundheitssystem geleistet haben.

Good-Practice-Kriterien für das Community Interpreting im medizinischen Bereich

Die Organisationen, die wir in dieser Arbeit verglichen haben, bieten unterschiedlich in Art und Umfang Dolmetschdienstleistungen in Krankenhäusern und ärztlichen Praxen an. Sie haben sich aus diversen Motiven heraus und in verschiedenen Formen gegründet. Viele der Organisationen haben seit ihrer Gründung einen ausgeprägten Lernprozess durchlaufen und haben, durch die Erfahrungen in ihrer Anfangszeit, verschiedene Aspekte ihres Angebots optimiert. Aus den Interviews geht hervor, dass alle Organisationen, trotz verschiedener Hintergründe der Gründungsmitglieder, unterschiedlicher Gründungsmotive und Dolmetschangebote, in vielen Punkten zu ähnlichen Schlüssen gelangt sind.

Daher gehen wir davon aus, dass diese Erfahrungen einen wichtigen Wissensschatz für das Community Interpreting im medizinischen Bereich darstellen und dazu beitragen können, das Dolmetschangebot in Krankenhäusern und ärztlichen Praxen so zu verbessern, dass eine angemessene medizinische Versorgung nicht-deutschsprachiger Patientinnen trotz schwieriger Umstände möglich ist. Aus den mit uns in den Interviews geteilten Erfahrungen und Positionen werden wir daher im Folgenden

Good-Practice-Kriterien für Community Interpreting im medizinischen Bereich definieren, die sowohl zu einer Verbesserung des Status quo beitragen als auch als Leitfaden für sich in Zukunft bildende Organisationen dienen können.

Alle Befragten waren sich darin einig, dass grundlegender Handlungsbedarf in der Finanzierungsfrage von Dolmetschleistungen im medizinischen Bereich auf Seiten der Krankenkassen und der Politik bestehe. Ein Finanzierungsmodell für Community Interpreting in Krankenhaus und Praxis würde massiv die medizinische Versorgung von nicht-deutschsprachigen Patientinnen verbessern, da auf diese Weise die Verfügbarkeit und Qualität einer Dolmetscherin besser sichergestellt werden könnte. Da dieses Problem jedoch weder kurzfristig und noch von den Organisationen selbst gelöst werden kann, beziehen wir die Kriterien vor allem auf die Anbieterinnen selbst. So können sie eher umgesetzt werden und zu einer schnelleren Verbesserung des Dolmetschangebots für nicht-deutschsprachige Patientinnen führen. Die folgenden Good-Practice-Kriterien können daher als gültig für die bestehenden Finanzierungsgegebenheiten betrachtet werden.

1. Es sollte nach alternativen Finanzierungsmöglichkeiten gesucht werden!

Dies soll dazu führen, dass Dolmetschleistungen abrechenbar werden und kann zum Beispiel über Wohlfahrtsverbände, Ämter mit eigenen Budgets für Dolmetscherinnen oder soziale Einrichtungen erfolgen. Die Bezahlung von Community Interpretern über die Ehrenamtspauschale ist keine ideale Lösung, da eine Wechselbeziehung zwischen Professionalisierungsgrad und Bezahlung und damit einhergehend mit der Wahrnehmung eines Berufs in der Öffentlichkeit besteht, wie es sich bereits in der Entwicklung des Berufs der Gerichtsdolmetscherin gezeigt hat. Wenn es sich dabei aber um die einzige Möglichkeit einer Vergütung handelt, so ist das Zahlen einer Ehrenamtspauschale

zur Realisierung eines verbesserten Finanzierungsmodells akzeptabel.

2. Es sollte für alle Community Interpreter eine professionelle Aus- und Weiterbildung geben!

Dabei sollten die beschriebenen Sprachkompetenzen als Grundvoraussetzung für eine Ausbildung zum Community Interpreter betrachtet werden. Gegenstand der Schulungen müssen Dolmetsch- und Gesprächsführungskompetenzen, Vorbereitung auf den Einsatz im medizinischen Bereich durch Fachvokabular und Kontextwissen, berufsethische Prinzipien und rechtliche Rahmenbedingungen sein. Überdies sollten regelmäßige Schulungen stattfinden, um Kompetenzen zu verbessern und um Raum für Feedback zu geben. Auch in diesem Punkt besteht eine Verbindung zum Finanzierungsproblem, da durch zur Verfügung stehende Mittel eine geregelte Aus- und Weiterbildung sichergestellt werden könnte.

3. Es sollte ein umfassendes Betreuungs- und Supervisionsangebot für Community Interpreter im medizinischen Bereich zur Verfügung stehen!

Dieses Angebot ist vor allem für die psychische Gesundheit der Community Interpreter entscheidend. Durch Betreuung und Supervision, begleitend zu den Einsätzen als Dolmetscherin im Krankenhaus oder in Praxen, können so belastende Erlebnisse besprochen und Verarbeitungsstrategien erlernt werden. Dies trägt zum früheren Erkennen von Überforderung und Burn-out Symptomen bei und kann so die allgemeine Gesundheit der Dolmetscherinnen verbessern. Zusätzlich kann ein Supervisionsangebot auch die Dolmetschqualität als solche optimieren, da Probleme bei der Verdolmetschung besprochen und Wissenslücken erkannt und gefüllt werden können.

4. Beim Einsatz vom Remote Interpreting sollten stets Vor- und Nachteile gut abgewogen werden.

Für wenige weiter oben beschriebene Kontexte ist Telefon- oder Videodolmetschen im medizinischen Bereich akzeptabel. Aus dolmetschwissenschaftlicher Sicht ist die Präsenz einer Dolmetscherin aus den genannten Gründen jedoch stets dem Remote Interpreting vorzuziehen. Die Patientinnen sollten bei Video-Verdolmetschungen vollständig zu sehen und zu hören sein. Bei technischen Problemen sollte das Gespräch abgebrochen werden.

Literaturverzeichnis

- ADÜ (ASSOZIIERTE DOLMETSCHER UND ÜBERSETZER IN NORDDEUTSCHLAND E. V). 2015. Offener Brief an das BAMF. URL: https://www.adue-nord.de/wp-content/uploads/2015/10/Brief_BAMF_AD%C3%9C-Nord.pdf. Abgerufen am: 18.04.2019.
- ALLAOUI, R. 2005. Dolmetschen im Krankenhaus. Rollenerwartungen und Rollenverständnisse. Göttingen: Cuvillier.
- BALLER, G./SCHALLER, B. 2016. Kommunikation im Krankenhaus. Erfolgreich kommunizieren mit Patienten, Arztkollegen und Klinikpersonal. Berlin, Heidelberg: Springer.
- BARKOWSKI, M. 2007. Dolmetschen im medizinischen Bereich. Berlin: Bundesverband der Dolmetscher und Übersetzer e.V.
- BDÜ, BUNDESVERBAND DER DOLMETSCHER UND ÜBERSETZER E. V. 2018. Positionspapier. Zum Telefon- und Videodolmetschen im Gemeinwesen und im Gesundheitswesen. URL: https://bdue.de/fileadmin/files/PDF/Positionspapier/BDUe_PP_Telefon-_und_Videodolmetschen_im_Gemein-_und_Gesundheitswesen_2018.pdf . Abgerufen am: 30.06.2019.

- BDÜ, BUNDESVERBAND DER DOLMETSCHER UND ÜBERSETZER E. V. 2019. Positionspapier. Zur Finanzierung und Qualitätssicherung von Dolmetschleistungen im Gesundheitswesen. URL: https://bdue.de/fileadmin/files/PDF/Positionspapiere/BDUe_PP_Dolmetschen_Gesundheitswesen_Finanzierung_Qualitaet_2019.pdf . Abgerufen am: 30.06.2019.
- BDÜ, BUNDESVERBAND DER DOLMETSCHER UND ÜBERSETZER E.V. 2016. Medieninformation. URL: http://www.bdue.de/fileadmin/files/PDF/Presseinformationen/160517_BDUE_MI_Integrationsgesetz.pdf. Abgerufen am: 26.04.2019.
- BEHR, E. 2019. „#VKDgoesBrandEx“. In: MDÜ, 2019 (1), 24-26.
- EINGRIEBER, M. 2018. „Für die Anforderungen sensibilisieren. Laiendolmetscherschulungen des BDÜ“. In: MDÜ, 2018 (2), 26-29.
- HALE, S. 2007. Community Interpreting. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- HÄRTER, M./LOH, A./SPIES, C. (Hrsg.) 2005. Gemeinsam entscheiden – erfolgreich behandeln. Köln: Deutscher Ärzte-Verlag.
- ISO 13611 2014. Interpreting. Guidelines for Community Interpreting. Genf: ISO.
- KOLB, W./PÖCHHACKER, F. 2008. „Interpreting in Asylum Appeal Hearings: Roles and Norms Revisited“. In: Russel, D./Hale, S. (Hrsg.). Interpreting in Legal Settings, Washington D.C.: Gallaudet University Press, 26-50.
- KUCKARTZ, U. 2012. Qualitative Inhaltsanalyse. Methoden, Praxis, Computerunterstützung. Beltz Juventa.

- KUTSCHER, P. P./SESSLER, H. 2007. Kommunikation – Erfolgsfaktor in der Medizin. Teamführung, Patientengespräch, Networking & Selbstmarketing. Heidelberg.
- PADOVAN, N. 2011. „Wenn unvermeidbar. Einsatz von Videokonferenztechnik in gerichtlichen Verfahren“. In: MDÜ, 2011 (1), 20-23.
- PÖLLABAUER, S. 2005. „I don´t understand your English, Miss.“ Dolmetschen bei Asylanhörungen. Tübingen: Gunter Narr.
- PÖLLABAUER, S. 2012. „Tragfähige Ansätze? Wissen- und Kooperationsnetzwerke im Bereich Community Interpreting“. In: MDÜ, 2012 (3), 14-20.
- PRO ASYL 2016. Pressemitteilung: Schlecht bezahlt, keine Fortbildung, keine Kontrolle: Dolmetscher beim BAMF. URL: <https://www.proasyl.de/pressemitteilung/schlecht-bezahlt-keine-fortbildung-keine-kontrolle-dolmetscher-beim-bamf/>. Abgerufen am: 11.04.2019.
- SAUERWEIN, F. S. 2006. Dolmetschen bei polizeilichen Vernehmungen und grenzpolizeilichen Einreisebefragungen. Eine explorative translationswissenschaftliche Untersuchung zum Community Interpreting. Frankfurt am Main: Peter Lang.
- SCHMIDT-GLENEWINKEL, A. 2013. Kinder als Dolmetscher in der Arzt-Patienten-Interaktion, Vol. 62. Frank & Timme GmbH.
- SPICKHOFF/SPICKHOFF 2018³: BGB § 630c Rn. 3-7.
- WEGNER, T. 2012. „Das andere Dolmetschen“. In: MDÜ, 2012 (3), 10-13.
- WISSENSCHAFTLICHE DIENSTE DES DEUTSCHEN BUNDESTAGS 2017. Ausarbeitung 3 -3000 -095/17. Der Anspruch auf einen Dolmetscher für Flüchtlinge und Migranten. URL:

<https://www.bundestag.de/resource/blob/514834/f1cb2782349d2917b580066175c2b38d/WD-3-095-17-pdf-data.pdf>. Abgerufen am: 18.04 2019.

Wie ist interdisziplinäre Nachwuchsforschung möglich?

Ein Nachwort

NICOLAS KLEINSCHMIDT UND JESSICA KRÜGER

In den vergangenen Jahrzehnten hat die interdisziplinäre Forschung an Bedeutung gewonnen, wie ihr Aufstieg zum Kriterium in diversen Förderrichtlinien für wissenschaftliche Forschung und ihre Institutionalisierung zeigen. Gleichwohl ist der Wert interdisziplinärer Forschung nicht unumstritten, sondern Gegenstand einer wissenschaftstheoretischen Diskussion. Einige ihrer Kritikerinnen und Kritiker zweifeln gar daran, dass interdisziplinäre Forschung in einem strengen Sinne überhaupt möglich ist. Angesichts steigender Zahlen interdisziplinärer Studiengänge und Graduiertenschulen stellt sich diese Frage zunehmend auch aus einem neuen Blickwinkel: Ob und wie können gerade Nachwuchswissenschaftlerinnen und Nachwuchswissenschaftler interdisziplinär forschen?

Vor über zehn Jahren gründete die *Studienstiftung des deutschen Volkes* als Ergänzung ihrer ideellen Förderung wissenschaftliche Kollegs, um fortgeschrittene Stipendiatinnen und Stipendiaten in Arbeitsgruppen mit der Hilfe herausragender Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler an die disziplinäre Forschung heranzuführen. Da die wissenschaftlichen Kollegs nicht nach wissenschaftlichen Disziplinen, sondern Disziplinentypen (Geistes-, Gesellschafts-, Lebens- und Naturwissenschaften) geordnet sind und das Studium der entsprechenden wissenschaftlichen Disziplin keine Voraussetzung für die Anmeldung zu einer Arbeitsgruppe ist, können die Arbeitsgruppen hinsichtlich des Themas sowie der wissenschaftlichen Ausbildung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer durchaus interdisziplinär ausfallen. Tatsächlich führt die *Studienstiftung* ihre Stipendia-

tinnen und Stipendiaten also nicht nur an die disziplinäre, sondern auch an die interdisziplinäre Forschung heran und fördert damit die interdisziplinäre Nachwuchsforschung.

Der vorliegende Band ist das Ergebnis einer interdisziplinären Arbeitsgruppe des Gesellschaftswissenschaftlichen Kollegs der *Studienstiftung* von 2017 bis 2019, die zum Thema „Flucht und Menschenrechte“ unter der Leitung von Petra Bendel und Michael Krennerich arbeitete. Wer die Beiträge des Bandes gelesen hat, mag zustimmen, dass interdisziplinäre Nachwuchsforschung möglich ist. Damit stellt sich nun die Frage, wie sie gelingen kann und welche *Berechtigung* gerade die interdisziplinäre Forschung junger Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler hat. Daher möchten wir im Nachwort von den Problemen berichten, die unsere Arbeitsgruppe mit der interdisziplinären Nachwuchsforschung hatte, und die Strategien vorstellen, die sie für deren Lösung gefunden hat.

I. Die Probleme interdisziplinärer Nachwuchsforschung

Die Probleme interdisziplinärer Forschung sind zahlreich, auch für Nachwuchswissenschaftlerinnen und Nachwuchswissenschaftler. Die Probleme, vor die sich unserer Arbeitsgruppe gestellt sah, lassen sich in vier Problemtypen unterscheiden.

1. *Das Problem der internen Wissenschaftskommunikation oder: „Was meinst Du damit?“*

Das grundlegendste Problem unserer Forschungsarbeit betraf die wissenschaftliche Kommunikation, und zwar innerhalb und außerhalb der Arbeitsgruppe.⁶² Wir mussten feststellen, dass dieselbe natürliche Sprache (in unserem Fall vor allem die deutsche Sprache) in verschiedenen wissenschaftlichen Disziplinen,

⁶² Da sich dieses Problem auf die Kommunikation in den Wissenschaften bezieht, nennen wir es das „Problem der *internen* Wissenschaftskommunikation“.

die denselben Gegenstand erforschen, verschieden gebraucht wird. Es gibt disziplinäre Sprachgebräuche. So haben einige sprachliche Ausdrücke in verschiedenen Wissenschaften (oft nur im Detail) verschiedene Bedeutungen oder einige Bedeutungen haben in verschiedenen Wissenschaften verschiedene sprachliche Ausdrücke. Hinzu kommt, dass bestimmte Aussagen in einigen Wissenschaften nur deskriptive, in anderen Wissenschaften aber auch normative Geltung haben. Wer den Ausdruck „Flüchtling“ verdient, war eine anhaltende Diskussion in der Arbeitsgruppe. Das Problem bestand für uns aber nicht nur darin, diese wissenschaftssprachlichen Differenzen auszugleichen, um uns einander verständlich zu machen und einander zu verstehen. Wenn wir versuchten, einen Gegenstand oder eine Frage unseres interdisziplinären Themas sprachlich möglichst genau zu fassen, verfielen wir regelmäßig in disziplinäre Sprachgebräuche. Nicht zuletzt fiel es uns teilweise schwer, die häufig unbewussten Unterschiede im Sprachgebrauch überhaupt zu identifizieren, um sie ausgleichen oder in der Darstellung unserer eigenen Forschungsergebnisse vermeiden zu können.

2. *Das Problem der ungleichen Methodenkompetenz oder: „Das ist ein deduktiver Schluss, für den brauche ich keine empirischen Belege!“*

In den interdisziplinären Forschungsprojekten, deren Ergebnisse der vorliegende Band versammelt, erwies sich die Wahl und Anwendung der richtigen Methode als ein zweites Problem der interdisziplinären Nachwuchsforschung. Um die zur Forschungsfrage passende Methode wählen zu können, müssen die in Frage kommenden Methoden bekannt und verstanden sein. Da aber nicht in jeder Wissenschaft alle Methoden genutzt und im Studium dieser Wissenschaften in der Regel nur die genutzten Methoden gelehrt werden, war die Methodenkompetenz in den interdisziplinären Forschungsgruppen ungleich verteilt. In der Folge war den einen nicht klar, welche Methode zu wählen

und wie die gewählte Methode anzuwenden ist, und den anderen war nicht klar, wie sie den erstgenannten die Methodenwahl und -anwendung erklären sollten. Die einen standen vor einem Verstehens-, die anderen vor einem Vermittlungsproblem. Diese Probleme verstärkten sich gegenseitig, wenn kritische Nachfragen im Vermittlungsversuch Defizite im Verständnis der Methode bei den Vermittelnden zeigten. Das führte bei den einen wie bei den anderen zu Unsicherheiten hinsichtlich der eigenen oder der Methodenkompetenz der Mitforschenden.

3. Das Problem der ungleichen Wissensbestände oder: „Für wen machen wir das hier überhaupt?“

Schon am ersten Tag der ersten Kollegwoche wurde deutlich, wie schwierig es sein kann, ein gemeinsames Niveau der Vermittlung disziplinären Wissens zu finden. Da keine Wissenschaft alle Wissensbestände verwaltet und im Studium der Wissenschaft in der Regel nur die verwalteten Wissensbestände vermittelt werden, waren die Wissensbestände hinsichtlich des Themas „Flucht und Menschenrechte“ ungleich verteilt. In der Arbeitsgruppendifkussion stellte sich damit stetig für alle die Frage, welches Wissen wir bei den anderen Diskussteilnehmerinnen und -teilnehmern voraussetzen konnten. Denn wie sich rasch zeigte, hatten wir wegen unserer verschiedenen wissenschaftlichen Sozialisierungen nicht nur verschieden viel, sondern auch verschiedenartiges Wissen über das Thema der Arbeitsgruppe. In der Folge entwickelten sich teilweise parallele Diskussionen auf unterschiedlichem Niveau hinsichtlich bestimmter disziplinärer Wissensbestände. Diese parallelen Diskussionen zu einer gemeinsamen Diskussion auf einem möglichst hohen Niveau zusammenzuführen, erwies sich als eine der größten Herausforderungen.

In ähnlicher Form stellte sich das Problem für die einzelnen Forschungsgruppen beim Design der Forschungsprojekte und der Darstellung ihrer Ergebnisse. Es zeigte sich, wie viel disziplinäres Wissen in Veröffentlichungen vorausgesetzt wird, die

sich ausschließlich an Rezipientinnen und Rezipienten einer Disziplin richten. Ausgehend von der Annahme, dass die Rezipientinnen und Rezipienten unserer Forschung wie wir aus verschiedenen Disziplinen kommen, mussten wir abwägen, wie viel Raum wir allgemeinen Erklärungen disziplinären Hintergrundwissens einerseits und der speziellen Erörterung unserer eigentlichen Themen andererseits einräumen konnten. Hier die richtige Balance zwischen interdisziplinärer Verständigung und Forschungstiefe zu finden, war ein ständiges Ringen.

4. Das Problem der ungleichen wissenschaftlichen Konventionen oder: „Ist es nicht egoistisch, wenn wir ‚wir‘ schreiben?“

Zu den drei bereits genannten Problemen interdisziplinärer Nachwuchsforschung kamen noch die ungleichen wissenschaftlichen Konventionen hinzu. Die wissenschaftlichen Konventionen vereinheitlichen formal die Forschung und vereinfachen damit den Forschungsprozess – jedoch nur innerhalb einer Disziplin. Denn die wissenschaftlichen Konventionen sind interdisziplinär nicht einheitlich. Was in einer Wissenschaft von einer Konvention geboten ist, wird in einer anderen Wissenschaft nur geduldet oder ist sogar verboten. Wie sehr das Forschungsformat von Konventionen geregelt ist und wie sehr sich diese voneinander unterscheiden, haben wir vor allem während der Ausformulierung unserer Forschungsergebnisse merken müssen. Während in juristischen Forschungsbeiträgen – außerhalb z.B. der Rechtskritik – (noch) selten gegendert wird, ist dies in der sozialen Arbeit selbstverständlich. In psychologischen Forschungskontexten ist die Nennung von „ich“ oder „wir“ eher ungewöhnlich, ganz im Gegenteil zur Philosophie. Das Problem bestand – auch mit Blick auf die interdisziplinäre Rezipientenschaft unserer Beiträge – nicht zuletzt in der Ungewissheit darüber, ob wir den Konventionen einer der am jeweiligen interdisziplinären Forschungsprojekt beteiligten wissenschaftlichen Disziplin folgen oder die Konventionen den eigenen Bedürfnissen nach kombinieren sollten. Als die Autoren dieses Nachworts

die Ergebnisse ihres juristisch-philosophischen Forschungsprojekts auf einer interdisziplinären Tagung vorstellten und für den Tagungsband ausformulierten,⁶³ mussten sie sich etwa fragen, ob die Konventionen juristischer oder philosophischer Forschung eingehalten oder eine neue Mischform versucht werden sollte. In einigen Fällen verschärfte eine heimliche Leidenschaft für den gewohnten Katalog von Konventionen das Problem.

Ein Folgeproblem, das sich aus allen vier genannten Problemarten ergab, war der ganz erhebliche zusätzliche Zeitaufwand. Denn es kostet Zeit, wissenschaftssprachliche Differenzen zu identifizieren und auszugleichen, und es kostet Zeit, Methoden, Wissen und wissenschaftliche Konventionen zu vermitteln oder zu lernen. Dieser zusätzliche Zeitaufwand führt schnell zu einem Zeitmangel, wenn die Zeit für die Forschung begrenzt ist.

II. Die Prinzipien interdisziplinärer Nachwuchsforschung

Um die Probleme interdisziplinärer Forschung zu überwinden, haben wir Prinzipien entwickelt und unserer Forschungsarbeit zugrunde gelegt. Es wäre jedoch falsch zu behaupten, dass wir diese Prinzipien *bewusst* entwickelt und befolgt haben. Die folgenden vier Prinzipien sind vielmehr als Explikationen unserer Haltung, die wir im Forschungsprozess entwickelt haben, zu verstehen.

1. *Prinzip: Wer interdisziplinär forscht, muss nach möglichen Missverständnissen suchen.*

In der interdisziplinären Forschung lassen sich Missverständnisse wohl nicht verhindern, sondern nur verringern und vermindern. Das Prinzip, nach möglichen Missverständnissen zu

⁶³ Da der Beitrag bereits im Tagungsband veröffentlicht wurde, haben wir darauf verzichtet, diesen hier ein weiteres Mal abdrucken zu lassen, vgl. Kleinschmidt, Nicolas und Krüger, Jessica. 2018. The Role of *Entscheider* in the Asylum Procedure – A Legal and Ethical Analysis. DOI: 10.17879/95189429199.

suchen, fordert dazu auf, sich die Unterschiede disziplinärer Sprachgebräuche und die damit einhergehende Fehleranfälligkeit der Kommunikation über die wissenschaftlichen Disziplinen hinweg bewusst zu machen und zu halten. Es fordert dazu auf, darauf zu achten, ob man die anderen Kommunikationsteilnehmerinnen und -teilnehmer richtig versteht und von ihnen richtig verstanden wird. Für effiziente interdisziplinäre Kommunikation und Forschung ist es notwendig, den Sprachgebrauch in der eigenen wissenschaftlichen Disziplin nicht als allgemein bekannt und gültig vorauszusetzen, sondern stetig zu hinterfragen.

2. Prinzip: Wer interdisziplinär forscht, muss lehr- und lernbereit hinsichtlich Methoden und Wissensbeständen sein.

Wenn wir unsere Methodenkompetenzen und Wissensbestände nicht einerseits erweitert und andererseits weitergegeben hätten, hätten wir sie in der Forschung nicht gemeinsam einsetzen können. Das Prinzip, lehr- und lernbereit hinsichtlich der Methoden und Wissensbeständen anderer wissenschaftlicher Disziplinen zu sein, ist eine notwendige Bedingung für das Kernanliegen interdisziplinärer Forschung: Nicht nur gemeinsam mit Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern anderer Disziplinen in den Grenzen der jeweils eigenen wissenschaftlichen Disziplin zu einem Thema zu forschen, sondern gemeinsam ein Thema über disziplinäre Grenzen hinweg zu erforschen. Ein gemeinsames Grundverständnis der eingesetzten Methoden und Wissensbestände hat nicht nur die interdisziplinären Forschungsprojekte, sondern außerdem ihre vertiefte Reflexion ermöglicht.

3. Prinzip: Wer interdisziplinär forscht, muss den kooperierenden Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern anderer Disziplinen hinsichtlich disziplinärer Fragen vertrauen.

Um interdisziplinär forschen zu können, ist es einerseits notwendig, sich die Methoden und Wissensbestände der entsprechend anderen wissenschaftlichen Disziplin(en) anzueignen,

um sie selbst einsetzen oder deren Einsatz durch die kooperierenden Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler beurteilen zu können. Andererseits können Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler nur einen bestimmten Teil ihrer Arbeitskapazität für die Einarbeitung in die relevanten anderen Disziplinen aufbringen, ohne das eigentliche interdisziplinäre Forschungsprojekt zu vernachlässigen. Um diesem Dilemma zu entgehen, fordert das Prinzip, den kooperierenden Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern anderer Disziplinen hinsichtlich disziplinärer Fragen zu vertrauen, zur Arbeitsteilung in der interdisziplinären Forschung auf. Damit ist jedoch keine Aufteilung des interdisziplinären Forschungsprojekts in disziplinäre Forschungsprojekte gemeint, die aus einem interdisziplinären ein multidisziplinäres Forschungsvorhaben machen würde. Das Prinzip hält vielmehr dort zur Aufteilung der Forschungsarbeit nach disziplinärer Expertise an, wo der Verzicht auf eine solche Aufteilung zu erheblichen Verzögerungen in der interdisziplinären Forschung führen würde, und gebietet es, in einem solchen Fall auf die Expertise der anderen zu vertrauen.

4. Prinzip: Wer interdisziplinär forscht, muss mit wissenschaftlichen Konventionen pragmatisch umgehen.

Wer auf die Einhaltung der wissenschaftlichen Konventionen einer bestimmten wissenschaftlichen Disziplin besteht, wird in der Forschung kaum mit Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern zusammenarbeiten können, die mit derselben Vehemenz auf die Einhaltung anderer wissenschaftlichen Konventionen bestehen. Das Prinzip, mit wissenschaftlichen Konventionen pragmatisch umzugehen, fordert deshalb dazu auf, diese Konventionen zu prüfen und im Sinne ihres eigentlichen Zwecks zu gebrauchen: der Vereinfachung des Forschungsprozesses. Die bibliographischen Angaben in einer Forschungsarbeit etwa genügen diesem Zweck, wenn sie durch Vollständigkeit, Einheitlichkeit und Einfachheit das Einsehen der verwendeten Forschungsliteratur erleichtert. Wer diesem Prinzip folgt, wird

schnell erkennen, dass die wissenschaftlichen Konventionen für die Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler da sind und nicht umgekehrt die Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler für die Konventionen.⁶⁴

III. Drei Thesen zur interdisziplinären Nachwuchsforschung

Die genannten vier Prinzipien geben keine vollständige Antwort auf die eingangs gestellte Frage, wie Nachwuchswissenschaftlerinnen und Nachwuchswissenschaftler interdisziplinär forschen können. Ob interdisziplinäre Nachwuchsforschung möglich ist, hängt nicht allein davon ab, ob sich die beteiligten Nachwuchswissenschaftlerinnen und Nachwuchswissenschaftler an die vier Prinzipien halten. Es hängt zuvorderst davon ab, ob es ihnen finanziell und institutionell ermöglicht wird, interdisziplinär zu forschen. So hätten die vorliegenden Forschungsbeiträge ohne das wissenschaftliche Kolleg der *Studienstiftung des deutschen Volkes* nicht entstehen können.

Aber die Möglichkeit allein ist natürlich noch kein Grund dafür, dass Nachwuchswissenschaftlerinnen und Nachwuchswissenschaftler auch interdisziplinär forschen *sollten*. Der Zweck dieses Nachworts ist es nicht, interdisziplinäre Nachwuchsforschung unbedingt zu befürworten. Es gibt gute Gründe, die dagegensprechen, dass Nachwuchswissenschaftlerinnen und Nachwuchswissenschaftler interdisziplinär forschen. Allein der im Vergleich zur disziplinären und multidisziplinären Nachwuchsforschung deutlich größere Zeitaufwand der interdisziplinären Nachwuchsforschung mag in vielen Fällen gegen sie spre-

⁶⁴ Natürlich ist man nicht vor der Einsicht gefeit, dass institutionelle Zwänge disziplinären Konventionen Vorschub leisten können. Wer nicht nur forschen, sondern ihre oder seine Forschungsergebnisse auch veröffentlichen will, erkennt schnell, dass die von den Herausgeberinnen und Herausgebern bevorzugten wissenschaftlichen Konventionen oft bis stets die einzig richtigen sind.

chen. Es gilt also, die notwendigen und zusammen hinreichenden Bedingungen dafür zu finden, dass interdisziplinäre Nachwuchsforschung berechtigt ist.

Alle guten Gründe, die disziplinäre oder multidisziplinäre der interdisziplinären Nachwuchsforschung vorzuziehen, machen Gebrauch von der Annahme, dass disziplinäre, multidisziplinäre und interdisziplinäre Forschung dieselben Ergebnisse hervorbringen können. Wenn aber disziplinäre, multidisziplinäre und interdisziplinäre Forschung nicht dieselben Forschungsergebnisse hervorbringen, kann man sie nicht miteinander vergleichen. Der Hinweis, dass interdisziplinäre mehr Zeit als disziplinäre oder multidisziplinäre Nachwuchsforschung kostet, kann dann nicht gegen die interdisziplinäre Nachwuchsforschung sprechen, weil sie das einzige Mittel ist, um ein bestimmtes Forschungsergebnis zu erhalten. Die Ergebnisse eines Forschungsvorhabens können natürlich nicht vorhergesehen werden. Aber es kann doch erkannt werden, ob ein Vorhaben interdisziplinärer Nachwuchsforschung nach eingehender kritischer Prüfung jedenfalls Ergebnisse zu zeitigen *verspricht*, die durch disziplinäre oder multidisziplinäre Forschung nicht erreicht werden könnten. Daher scheint interdisziplinäre Forschung nur dann berechtigt zu sein, wenn sie die Bedingung erfüllt, dass

- (B₁) sie Forschungsergebnisse hervorzubringen verspricht, die durch disziplinäre oder multidisziplinäre Forschung nicht erzielt werden können.

Die Bedingung (B₁) ist zwar notwendig, aber nicht allein hinreichend dafür, dass wissenschaftliche Nachwuchsforschung berechtigt ist. Denn kein Forschungsvorhaben und damit auch kein Vorhaben interdisziplinärer Nachwuchsforschung ist gerechtfertigt, wenn das mit dem Forschungsvorhaben angestrebte Forschungsergebnis den Aufwand der Forschung nicht wert ist. Um berechtigt zu sein, muss interdisziplinäre Nachwuchsforschung also auch die Bedingung erfüllen, dass

(B₂) die Forschungsergebnisse, die sie hervorzubringen verspricht, den Forschungsaufwand wert sind.

Welches Forschungsergebnis wert ist, angestrebt zu werden, wollen wir an dieser Stelle nicht weiter diskutieren, wenngleich die Diskussion angesichts der in vielen Ländern hauptsächlich aus öffentlichen Mitteln finanzierten Forschung und damit begrenzten Forschungsmitteln von großer Bedeutung ist. Die beiden Bedingungen (B₁) und (B₂) führen uns zu folgender, erster These:

(T₁) Interdisziplinäre Nachwuchsforschung ist dann berechtigt, wenn

(B₁) sie Forschungsergebnisse hervorzubringen verspricht, die durch disziplinäre oder multidisziplinäre Forschung nicht erzielt werden können, und

(B₂) die Forschungsergebnisse, die sie hervorzubringen verspricht, den Forschungsaufwand wert sind.

Die These (T₁) gilt aber nicht nur für interdisziplinäre Nachwuchsforschung, sondern für interdisziplinäre Forschung allgemein. Denn die Bedingungen (B₁) und (B₂) nehmen nicht auf die spezifischen Eigenschaften interdisziplinärer Nachwuchsforschung, sondern der interdisziplinären und – im Fall von (B₂) – der Forschung im allgemeinen Bezug. Wenn die Forschungsmittel aber begrenzt sind, stellt sich die Frage, welche Berechtigung die interdisziplinäre Nachwuchsforschung gegenüber der interdisziplinären Forschung erfahrener Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler hat. Denn es liegt nahe anzunehmen, dass erfahrene Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler die angestrebten Forschungsergebnisse interdisziplinärer Forschung effizienter erarbeiten. Wenn diese Annahme richtig ist, wäre interdisziplinäre Nachwuchsforschung ein fragwürdiger Luxus. Aus unserer Erfahrung in der interdisziplinären Nachwuchsfor-

sung möchten wir zwei Thesen zur interdisziplinären Nachwuchsforschung formulieren und begründen, die dieser Annahme widersprechen.

Die oben genannte Annahme zu machen heißt außer Acht zu lassen, dass Nachwuchswissenschaftlerinnen und Nachwuchswissenschaftler auf dreifache Weise lernen, indem sie interdisziplinär forschen. Erstens lernen sie die Wissensbestände und Methode anderer wissenschaftliche Disziplinen, die für ihr interdisziplinäres Forschungsvorhaben relevant sind, anzuwenden. Zweitens lernen sie, die Wissensbestände und Methoden der eigenen wissenschaftlichen Disziplin, die für ihr interdisziplinäres Forschungsvorhaben relevant sind, zu vermitteln. Und drittens lernen sie, die eingeübten und disziplinär unhinterfragten Konventionen zu erkennen und zu hinterfragen. Vielleicht brauchen Nachwuchswissenschaftlerinnen und Nachwuchswissenschaftler aufgrund ihrer mangelnden Erfahrung mehr Zeit als erfahrene Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler, um das Wissen und die Methoden anderer wissenschaftlichen Disziplinen zu lernen und das Wissen und die Methoden der eigenen Disziplin zu lehren. Aber die erworbenen Kompetenzen sind nicht nur für das jeweils in Frage stehende interdisziplinäre, sondern auch für zukünftige interdisziplinäre und disziplinäre Forschungsvorhaben sowie die disziplinäre Lehre nützlich: Wer einmal gelernt hat, die für die eigene wissenschaftliche Disziplin grundlegenden Wissensbestände und Methoden zu vermitteln und ihre Konventionen zu reflektieren, kann dies bei späteren Gelegenheiten fruchtbar machen. Dies führt uns zur zweiten These:

(T₂) Interdisziplinäre Nachwuchsforschung übt Nachwuchswissenschaftlerinnen und Nachwuchswissenschaftler nicht nur in der interdisziplinären, sondern auch in der disziplinären Forschung und Lehre.

Zwar mögen Nachwuchswissenschaftlerinnen und Nachwuchswissenschaftler vielleicht länger für das Lernen disziplinfremder

und das Lehren disziplineigener Wissensbestände und Methoden benötigen. Die Annahme, dass dies auch für das Erkennen und Hinterfragen der disziplinären Konventionen gilt, ist allerdings unplausibel. Da Nachwuchswissenschaftlerinnen und Nachwuchswissenschaftler weniger stark disziplinär sozialisiert sind als erfahrene(re) Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler, sind sie in disziplinären Ansichten weniger gefestigt und können sich leichter von ihnen distanzieren. Da diese Distanzierung, wie wir oben ausgeführt haben, für die interdisziplinäre Forschung notwendig ist, ist die interdisziplinäre Nachwuchsforschung in dieser Hinsicht sogar effizienter als die interdisziplinäre Forschung erfahrener Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler. Das bringt uns zu unserer dritten These:

(T₃) Interdisziplinäre Nachwuchsforschung ist hinsichtlich der Distanzierung von disziplinären Konventionen effizienter als die interdisziplinäre Forschung von erfahrener(en) Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern.

Wenn die beiden Thesen (T₂) und (T₃) richtig sind, dann ist die interdisziplinäre Nachwuchsforschung kein fragwürdiger Luxus, sondern eine Investition in die Ausbildung von Nachwuchswissenschaftlerinnen und Nachwuchswissenschaftlern als wertvolle Ergänzung der interdisziplinären Forschung erfahrener Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler berechtigt, wenn Sie die Bedingungen (B₁) und (B₂) erfüllt.

Wir haben die interdisziplinäre Forschung im Rahmen des Kollegs jedenfalls als wertvolle Erfahrung und große Bereicherung empfunden.

Autorinnen und Autoren

Petra Bendel ist Professorin für Politische Wissenschaft an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg (FAU). Sie fungiert ferner als Vorsitzende des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) und Vorsitzende des Wissenschaftlichen Beirats des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF). Außerdem ist sie Mitglied der Fachkommission der Bundesregierung „Rahmenbedingungen der Integrationsfähigkeit“.

Lisa Bonfert, M.Sc. Sustainable Development, ist Doktorandin an der Bielefeld Graduate School in History and Sociology. In ihrem Dissertationsprojekt arbeitet sie zu subjektiver sozialer Positionierung nigerianischer MigrantInnen in Deutschland.

Laura Boucsein studierte "Europäische Studien/Etudes européennes" in einem deutsch-französischen Bachelorstudiengang der Universität Paderborn in Deutschland und der Université du Maine in Frankreich. Sie hat außerdem einen europäisch-afrikanischen Erasmus Mundus Masterabschluss im Bereich "Migration and Intercultural Relations" mit Studienaufenthalten in Deutschland, Norwegen, Uganda und Sudan. Aktuell arbeitet sie im Migrationskontext Ostafrika.

Til Martin Bußmann-Welsch ist Jurist und derzeit Doktorand bei Prof. Dr. Stephan Breidenbach (Europa-Universität Viadrina, Frankfurt Oder) und Prof. Dr. Dirk Heckmann (TU München) im Bereich der sog. *Legal Analytics*.

Leonie Disselkamp studiert im Master Friedens- und Konfliktforschung an der Philipps-Universität Marburg. Zuvor erwarb sie einen Bachelorabschluss in Sozial- und Kulturanthropologie

und Philosophie von der Freien Universität Berlin. Seit September 2018 arbeitet sie als studentische Hilfskraft im DFG-Sonderforschungsbereich "Dynamiken der Sicherheit" unter anderem zum Konzept der Versicherheitlichung.

Nicolas Kleinschmidt, M.A., M.A., absolvierte von 2011 bis 2014 das Bachelorstudium der Germanistik und Philosophie, von 2014 bis 2018 das Masterstudium der Philosophie und von 2015 bis 2018 außerdem das Masterstudium der Wissenschaftsphilosophie an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster. Seit 2018 ist er wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehr- und Forschungsgebiet Philosophie der kulturellen Welt des Philosophischen Instituts der Rheinisch-Westfälischen Technischen Hochschule Aachen.

Michael Krennerich ist Professor für Politische Wissenschaft am Lehrstuhl für Menschenrechte und Menschenrechtspolitik der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg, leitender Herausgeber der "Zeitschrift für Menschenrechte" (zfmr) und Vorsitzender des Nürnberger Menschenrechtszentrums e.V. (NMRZ).

Jessica Krüger, LL.B., studierte von 2014 bis 2019 Rechtswissenschaften mit Schwerpunkt Medizin- und Wirtschaftsstrafrecht an der Bucerius Law School, Hamburg. Seit 2019 ist sie wissenschaftliche Mitarbeiterin und Doktorandin am Lehrstuhl Strafrecht II von Prof. Dr. Karsten Gaede, Bucerius Law School, Hamburg. Ab September 2020 absolviert sie zudem einen M.Phil. in Criminological Research an der University of Cambridge.

Christian König hat einen Bachelor of Arts and Science Politics, International Studies and Global Sustainable Development.

Christin Löw absolviert ein Studium der Sozialen Arbeit M.A. mit Schwerpunkt Bildung und Teilhabe an der Katholischen Hochschule NRW, Abteilung Aachen.

Charlotte Papke studiert Psychologie im Master an der Universität Leipzig. Im Rahmen zweier Praktika im Bereich der Psychotherapie mit Geflüchteten begann sie, sich mit dem Einfluss gesellschaftlicher Faktoren auf psychische Gesundheit zu beschäftigen. Seit 2019 ist sie zudem studentische Mitarbeiterin in der Arbeitsgruppe Psychotraumatologie und Migrationsforschung an der Medizinischen Fakultät der Universität Leipzig.

Marie-Charlotte Persitzky arbeitet als Sozialpädagogin bei der Stadt Frankfurt am Main und absolviert ein berufsbegleitendes Master-Studium im Fachgebiet Sozialraumentwicklung an der Hochschule Fulda. Nach einem einjährigen Freiwilligendienst in einem Kinderrechtsprojekt in Südafrika schloss sie ein Bachelorstudium in Sozialer Arbeit an der Evangelischen Hochschule Nürnberg ab. Während ihres Studiums arbeitete sie unter anderem in einer Wohngruppe für unbegleitete minderjährige Geflüchtete und als studentische Hilfskraft am Lehrstuhl für Theorien Sozialer Arbeit und Interkulturelle Soziale Arbeit.

Anne Schönauer studierte in Bayreuth „Philosophy and Economics“ im Bachelor und in London an der SOAS „International Finance and Development“ im Master. Bei ihrer Arbeit für NGOs und gemeinnützige Organisationen in Griechenland, Mexiko und Deutschland lernte sie viele inspirierende Migrant*innen und Geflüchtete kennen. Durch diese Erfahrung war es ihr ein großes Anliegen, den Aktivismus von Migrant*innen und die Hürden und Herausforderungen der Selbstorganisation zu erforschen.

Julia A. Steinle, Westfälische Wilhelms Universität Münster, Medizinische Fakultät, ist ausgebildete Rettungsassistentin und

studiert im letzten Jahr Humanmedizin an der WWU Münster. Neben dem Studium engagiert sie sich in den Bereichen Gesundheit von Geflüchteten, Globale Gesundheit und Globale Chirurgie.

Mia Vöklér studiert Psychologie im Master an der Universität Leipzig. Aktuell vertieft sie ihr Interesse für Schnittstellen von Psychologie und Politikwissenschaft durch ein zusätzliches Masterstudium in Political Psychology an der Bournemouth University, UK. An der Universität Leipzig hat sie zuvor einen B.Sc. Psychologie und einen B.A. Politikwissenschaft erworben.

Lisa Woytowicz ist freiberufliche Konferenzdolmetscherin (M. A.) und Übersetzerin (B. A.) für die Sprachen Englisch, Portugiesisch und Niederländisch mit Wohnsitz in Essen. Ihr Studium absolvierte sie an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz und an der Universität von São Paulo. In ihrer Freizeit engagiert sie sich bei der cse gGmbH als Deutschlehrerin für die Integration von Migrant*innen. Die wissenschaftlichen Kollegs der Studienstiftung ermöglichen es Studierenden ab dem dritten Fachsemester, sich über die Inhalte ihres Studiengangs hinaus in neue Themen ihres Fachbereichs einzuarbeiten, Methoden des wissenschaftlichen Arbeitens kennenzulernen und vor allem eigene intensive Erfahrungen mit wissenschaftlicher Arbeit und allem, was damit einhergeht, zu sammeln.

Die Diskussion um die Umsetzung der Menschenrechte auch für Geflüchtete steht immer wieder hoch oben auf der Agenda der EU und ihrer Mitgliedstaaten. Was genau aber ist menschenrechtlich geboten? In welchen Bereichen bieten uns die Menschenrechte, so wie sie heute im Völkerrecht und im EU-Recht verankert sind, Orientierung – möglicherweise selbst da, wo das Recht noch umstritten ist? Dieser Band ging hervor aus einem zweijährigen Gesellschaftswissenschaftlichen Kolleg mit Studierenden der Studienstiftung des deutschen Volkes. Er vereint interdisziplinäre Sichtweisen auf die Flucht und Flüchtlingspolitik. Er nimmt Utopien von (universeller) Bewegungsfreiheit ebenso in den Blick wie die Analyse des EU-Migrationsmanagements, die Rolle von Migrantinnen- und Migrantenorganisationen, die zunehmende Bedeutung von Kommunen und schließlich die Praxis des Dolmetschens in Patientinnen- und Patientengesprächen.

ISBN 978-3-96147-372-4

