



Heft 7

Flucht und Asyl
Perspektiven aus Wissen-
schaft und Praxis

September 2016
Wien und Kleve

POLITICAL SCIENCE APPLIED

Zeitschrift für angewandte Politikwissenschaft

Heft 7

September 2016

Flucht und Asyl

Perspektiven aus Wissenschaft und Praxis

Herausgeber

Prof. Dr. Jakob Lempp, Hochschule Rhein-Waal
jakob.lempp@hochschule-rhein-waal.de

Dr. Angela Meyer, Organization for International Dialogue and Conflict Management
angela.meyer@idialog.eu

Dr. Jan Niklas Rolf, Hochschule Rhein-Waal
jan-niklas.rolf@hochschule-rhein-waal.de

Redaktionsteam

Dr. Reinhard Brandl, Mitglied des Deutschen Bundestages

Prof. Dr. Alexander Brand, Hochschule Rhein-Waal

Dr. Stephan Dreischer, Konrad-Adenauer-Stiftung

Gregor Giersch, Organisation for International Dialogue and Conflict Management

Dr. Elsa Hackl, Universität Wien

Dr. Frieder Lempp, Massey University New Zealand

Dominik Meier, Deutsche Gesellschaft für Politikberatung

Prof. Dr. Werner J. Patzelt, Technische Universität Dresden

Dr. Thomas Pfister, Zeppelin Universität Friedrichshafen

Kontaktadresse: **Organisation for International Dialogue and Conflict Management, Mumbgasse 6/27, 1020 Vienna, Austria**

Frei verfügbar unter: www.pzca.eu

**Alle Rechte vorbehalten.
Abdruck oder vergleichbare
Verwendung der gesamten Zeitschrift
oder einzelner Artikel ist auch
in Auszügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
der Herausgeber gestattet.**

**PSCA-Artikel unterliegen
einem Begutachtungsverfahren
durch das Redaktionsteam.
Sie geben ausschließlich die
persönliche Auffassung der
Autoren und Autorinnen
wieder.**

© IDC, 2016
ISSN 2306-5907

**IDC
Organisation for International
Dialogue and Conflict Management
Mumbgasse 6/27
1020 Wien, Österreich
www.idialog.eu
www.pzca.eu
editors@pzca.eu**

**Herausgeber:
Prof. Dr. Jakob Lempp
Dr. Angela Meyer
Dr. Jan Niklas Rolf**

Editorial¹

Schon seit Jahrzehnten wird in außen- und sicherheitspolitischen Kreisen vor Spillover-Effekten aus den Krisengebieten dieser Welt gewarnt. Selten zuvor wurden diese Effekte so deutlich und spürbar wie im Sommer 2015, als sich Hunderttausende von Flüchtlingen auf den Weg nach Europa machten. Zu diesem Zeitpunkt waren bereits tausende Flüchtlinge bei ihrem Versuch, Europa über das Mittelmeer zu erreichen, ums Leben gekommen. Doch erst als immer mehr Flüchtlinge über die sogenannte Balkanroute nach Österreich und Deutschland gelangten, erfuhr das Thema auch hierzulande die mediale und öffentliche Aufmerksamkeit, die es verdient. Die Reaktionen in der Bevölkerung reichten von spontanen Solidaritätsbekundungen und einer gelebten Willkommenskultur bis hin zu offenen Anfeindungen und Brandanschlägen auf Flüchtlingsunterkünfte. Die Überfremdungsängste vieler Bürger machten sich wiederum rechtspopulistische Parteien zunutze, die derzeit einen europaweiten Aufschwung erleben und die Parteienlandschaft nachhaltig verändern könnten.

Die siebte Ausgabe von Political Science Applied nimmt sich diesem aktuellen wie brisanten Thema unter dem Titel „Flucht und Asyl – Perspektiven aus Wissenschaft und Praxis“ an. Der Begriff „Flucht“ meint dabei das Verlassen des Heimatortes und, nicht selten, des Herkunftslandes aufgrund einer Bedrohung oder Gefahr. Hiermit verbunden stellen sich zentrale Fragen zu den Fluchtursachen und zur Bekämpfung selbiger, die Teil einer außenpolitischen Analyse sind. Der Begriff „Asyl“ bezieht sich hingegen auf den Zufluchtsort, also auf das Aufnahmeland, in dem Flüchtlinge Schutz suchen. Hier sind es vor allem Fragen nach einer gerechten Verteilung und einer erfolgreichen Integration, die Gegenstand der innenpolitischen Diskussion sind.

Eingeleitet wird das Heft durch vier Überblicksbeiträge, von denen sich der erste mit den geschlechtsspezifischen Aspekten von Flucht beschäftigt, der zweite die Konzepte Flucht und Asyl aus einer kosmopolitischen Perspektive betrachtet, der dritte die Konzepte Migrant und Flüchtling diskursanalytisch beleuchtet und der vierte sich mit der Asylpolitik der Europäischen Union befasst. Gemäß dem Anspruch von PSCA, eine Brücke zwischen wissenschaftlicher Analyse und praktischen Beispielen zu schlagen, kommen im zweiten Teil des Heftes in insgesamt sieben Praxisbeiträgen Politiker, Helfer und Betroffene zu Wort, die von den großen Herausforderungen bei der Bewältigung der Flüchtlingskrise, den alltäglichen Schritten bei der Integrationsarbeit und den erlittenen Schicksalen auf dem Weg nach Europa berichten.

Wir wünschen allen Lesern eine spannende Lektüre!

Jakob Lempp, Angela Meyer und Jan Niklas Rolf

¹ Es wird darauf hingewiesen, dass aus Gründen der besseren und flüssigeren Lesbarkeit im gesamten Journal auf eine genderspezifische Schreibweise verzichtet wird. Alle Bezeichnungen gelten sinngemäß für beide Geschlechter.

Inhalt

Editorial Jakob Lempp, Angela Meyer und Jan Niklas Rolf	S. 1
<u>Einführende Überblicksartikel</u>	
Eva Maria Hinterhuber Flucht und Geschlecht: Hintergründe, Auswirkungen und Herausforderungen	S. 3
Ingrid Jungwirth Flight and asylum: A critical discussion of concepts from a cosmopolitanism perspective	S.6
Jérôme Segal „Migrants ou réfugiés?“ Aspekte einer Diskussion in Frankreich	S. 11
Svenja Pauly, Kathrin Bank, Julia Blöser, Arne Niemann und Natascha Zaun The EU’s response to the so-called refugee “crisis”	S. 14
<u>Praxisberichte</u>	
Karl-Heinz Florenz Flüchtlingskrise: Mission Solidarität	S. 21
Ingeborg Heck-Böckler Amnesty International und die Herausforderungen rund um den Flüchtlingsschutz	S. 23
Dominik Kodlin Flucht nach Europa: Wie Volontäre der Fluchtbewegung begegnen	S. 25
Christoph Matthä Praxisbericht aus der Flüchtlingserstaufnahme	S. 27
Matthias Lange und Anna Veese Die Willkommenskultur frisst ihre Kinder (oder: warum Helfen auch nicht allen hilft)	S. 30
Jan Niklas Rolf und Jessica Jung Refugee support at the local level: A case study of Kleve	S. 32
Mohammed Ibrahim An Iraqi refugee story	S. 34

Flucht und Geschlecht: Hintergründe, Auswirkungen und Herausforderungen

Eva Maria Hinterhuber

Prof. Dr. Eva Maria Hinterhuber ist Professorin für Soziologie mit dem Schwerpunkt Gender Studies an der Hochschule Rhein-Waal. Zu ihren Arbeitsschwerpunkten zählen Demokratie, Transformation und Zivilgesellschaft, Migration, Integration und Religion sowie Friedens- und Konfliktforschung aus einer Genderperspektive.

Die Anzahl an Kriegen und bewaffneten Konflikten weltweit hat in den vergangenen Jahren ein Rekordhoch seit dem Zweiten Weltkrieg erreicht.² Gleichzeitig ist die Zivilbevölkerung zum Ziel systematischer Angriffe geworden: Schätzungen sprechen gegenwärtig von 60 bis 90 Prozent zivilen Verletzten und Toten in bewaffneten Konflikten.³ Zu fliehen ist für Millionen von Menschen der einzige Ausweg aus einer ansonsten hoffnungslosen Situation. Für die Gegenwart verzeichnet das Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen (UNHCR) mit knapp 60 Millionen die höchste Zahl von Flüchtlingen seit Beginn seiner Aufzeichnungen.⁴ Die Flucht vor (neuen) Krieg(en)⁵ steht gegenwärtig im Fokus der öffentlichen Aufmerksamkeit. Daneben veranlassen u. a. auch Natur- und menschengemachte Umweltkatastrophen, Menschenhandel und Armut Menschen dazu, ihre Heimat zu verlassen – die Liste möglicher Fluchtursachen ist lang.

Hinzu kommen geschlechtsspezifische Fluchtursachen wie häusliche Gewalt, Female Geni-

tal Mutilation,⁶ Zwangsverheiratungen oder in bewaffneten Konflikten gezielt als Kriegswaffe eingesetzte Vergewaltigungen. Oft überlappen sich die Gründe und erzeugen neue, spezifische Herausforderungen.⁷ Laut UNHCR machen Frauen und Mädchen die Hälfte der Flüchtlinge, Binnenflüchtlinge und Staatenlosen weltweit aus.⁸ Europa erreichen zurzeit jedoch zu ca. drei Vierteln junge Männer – ein Umstand, der bedingt ist durch Überlegungen in Zusammenhang mit Geschlechtszugehörigkeit sowie durch innerfamiliäre Aushandlungsprozesse vor dem Hintergrund der jeweiligen Geschlechterordnungen der Herkunftsländer, der getragen sein kann von der Hoffnung auf Familiennachzug oder zumindest auf Geldsendungen aus dem Ausland, der aber auch auf die politischen Regelungen der Aufnahmeländer zurückgeht. Hierdurch besteht die Gefahr, dass die Lebensrealität von Frauen und Mädchen auf der Flucht aus dem Blickfeld gerät. Denn welche Erfahrungen Menschen vor, während und nach der Flucht machen, ist nicht zuletzt abhängig von der jeweiligen Geschlechtszugehörigkeit, im Zusammenspiel mit anderen Kategorien sozialer Ungleichheit wie Alter, Schicht, Ethnizität, sexueller Orientierung oder Religionszugehörigkeit u. a.

Generell ist eine höhere Verletzbarkeit von Frauen und Mädchen vor, während und nach Fluchtsituationen zu konstatieren; dies gilt nicht zuletzt für unbegleitete, schwangere oder alte Frauen oder weibliche Familienvorstände. Zentral für die unterschiedlichen (Flucht-)Erfahrungen von Frauen und Männern⁹ ist die (welt-)weit verbreitete vergeschlechtlichte Arbeitsteilung, derzufolge Frauen Hauptzuständige sind für Versorgungsarbeit. Die Verantwortung für Haushaltsführung und die Sorge für Kinder, kranke und alte Menschen führt zunächst zu geringerer Mobilität sowie, aufgrund des weitgehend unbezahlten Charakters, auch zu einem geringeren Anteil an Ressourcen. Über symbolische und

² Vgl. z.B. Heidelberg Institute for International Conflict Research (2016) *Conflict Barometer 2015*, http://www.hiik.de/de/konfliktbarometer/pdf/ConflictBarometer_2015.pdf (letzter Zugriff: 30.05.2016).

³ Giles, W. (2013) „Women Forced to Flee: Refugees and Internally Displaced Persons“, in Cohn, C. (Hrsg.) *Women and Wars* Cambridge, 83.

⁴ UNO-Flüchtlingshilfe (2015) *Global Trends – Jahresbericht 2014*, <https://www.uno-fluechtlingshilfe.de/fluechtlinge/zahlen-fakten.html> (letzter Zugriff: 30.05.2016).

⁵ Zum (kontrovers diskutierten) Begriff der „neuen Kriege“ vgl. Münkler, H. (2004) *Die neuen Kriege* Leipzig.

⁶ WHO (2016) *Female Genital Mutilation. Fact-sheet*, <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs241/en/> (letzter Zugriff: 30.05.2016).

⁷ Vgl. Giles a.a.O., 83f.

⁸ UNHCR (2016) *Women*, <http://www.unhcr.org/women.html?query=women%2050%20per%20cent> (letzter Zugriff: 30.05.2016).

⁹ Vgl. im Folgenden Giles a.a.O., 87f.

kulturelle Zuschreibungen beschränken restriktive Geschlechterordnungen den Handlungsspielraum von Frauen weiter. In Zeiten von Krieg, Umweltkatastrophen oder Armut verschärfen sich diese Gegebenheiten; Nahrungsmittel und sauberes Wasser sind ein knappes Gut, Medikamente sind u. U. nicht zugänglich, soziale Infrastrukturen liegen am Boden. Dies alles erschwert die traditionell von Frauen erbrachte Sorgearbeit.

Auch während der Flucht sind hierarchische Geschlechterverhältnisse maßgeblich für geschlechtsspezifische Aspekte: Frauen und Mädchen sind beim Grenzübertritt mit spezifischen Schwierigkeiten konfrontiert, bspw., wenn sie aufgrund der gesetzlichen Gegebenheiten in ihren Herkunftsländern seltener über einen eigenen Identitätsausweis verfügen oder von Grenzbeamten unter Druck gesetzt oder zu sexuellen Handlungen genötigt werden. Auch sind sie in höherem Maße gefährdet, sich und ihre Angehörigen über Prostitution absichern zu müssen – hierdurch steigt wiederum die Gefahr der Betroffenheit von Menschenhandel.

Generell führen Extremsituationen wie die beschriebenen oftmals auch zu Veränderungen in den Geschlechterverhältnissen, indem Frauen Aufgaben übernehmen, die traditionell Männern zugeschrieben und von diesen besetzt werden, die diese aber nicht mehr ausführen können. Dies kann zu einem Zuwachs an Gestaltungsmacht von Frauen (Empowerment) führen, jedoch auch zu einer Zunahme an (nicht selten gewaltsam ausgetragenen häuslichen) Konflikten.

Schließlich kann Geschlechtszugehörigkeit auch in unterschiedlichen Erfahrungen im Aufnahmeland resultieren. Hier ergeben sich Schwierigkeiten bspw. dann, wenn Notunterkünfte und Flüchtlingslager nicht auf geschlechtsspezifische Bedürfnisse ausgerichtet sind (zentral ist der Schutz vor sexualisierter Gewalt, bspw. durch sicher zu erreichende Sanitäreinrichtungen, aber auch die Bereitstellung von Hygieneunterlagen für Frauen sowie deren kleine Kinder etc.). Personal, das nicht in geschlechtsspezifischen Aspekten von Flucht und Migration geschult ist, kann zur Verstär-

kung bzw. Verfestigung von Ungleichheiten beitragen, statt diese abzubauen. Dies kann wiederum geringere gesellschaftliche Partizipationschancen für Frauen und Mädchen in den Aufnahmeländern nach sich ziehen. Hierdurch gerät auch der aktive Beitrag aus dem Blick, den Frauen in Migrationssituationen spielen können. Hahn weist auf die zentralen Funktionen hin, die Frauen als Vermittlerinnen zwischen den Kulturen, aber auch als Familiennährerinnen oder Beitragende zu einem Familieneinkommen übernehmen können.¹⁰

Auf dem Weg zu einem dauerhaften Bleiberecht ergeben sich aus einer Geschlechterperspektive weitere Herausforderungen¹¹: Zwar können dank feministischer Bemühungen der letzten Jahrzehnte bei der Auslegung der Genfer Flüchtlingskonvention über das Konstrukt von Frauen als „soziale Gruppe“ geschlechtsspezifische Fluchtgründe in Asylverfahren berücksichtigt werden (dies gilt analog auch für „sexuelle Orientierung“).¹² Seit einigen Jahren erkennen Länder wie Deutschland zudem geschlechtsspezifische Verfolgung als Asylgrund an. Herausforderungen bestehen jedoch nach wie vor in der Implementierung: „In den Asylverfahren fehlt es an Geschlechtersensibilität und entsprechenden Bedingungen, die den Antragstellerinnen ermöglicht, in einem geschützten Rahmen ihre Fluchtursachen vorzubringen“.¹³

Auch wenn sich in den vergangenen Jahren einiges zum Positiven verändert hat, so ist das Thema „Flucht und Geschlecht“ nach wie vor

¹⁰ Hahn, S. (2015) „Frauen auf der Flucht“, in DGB (Hrsg.) *Frauen und Flucht* Berlin, 7.

¹¹ Zum Verständnis der Situation von Flüchtlingen in den Aufnahmeländern ist zwischen Asylsuchenden, geduldeten Personen, subsidiär geschützten Personen, Flüchtlingen mit vorübergehender Aufenthaltsgenehmigung, Asylberechtigten und Flüchtlingen nach der Genfer Flüchtlingskonvention zu unterscheiden; der jeweilige Status ist ausschlaggebend in Bezug auf Aufenthaltstitel, den Zugang zum Arbeitsmarkt, zu den Systemen der sozialen Sicherung etc. Auch hier gilt es, geschlechtsspezifische Aspekte zu beachten. Vgl. Jagusch, B. (2015) „Flüchtling ist nicht gleich Flüchtling“ in: DGB a.a.O., 4.

¹² Inlender, T. (2009) „Status Quo or Sixth Ground? Adjudicating Gender Asylum Claims“, in Benhabib, S./Resnik, J. (Hrsg.) *Migrations and Mobilities: Citizenship, Borders, and Gender* New York, 356-379.

¹³ Wessels, J. (2015) „Rechtliche Fortschritte, praktische Risiken“, in DGB a.a.O., 8f.

nicht präsent genug. In Wissenschaft und Praxis gilt es, sich der geschlechtsspezifischen Hintergründe und Auswirkungen von Flucht bewusst zu werden und sich den entsprechenden Herausforderungen proaktiv zu stellen.

Flight and asylum: A critical discussion of concepts from a cosmopolitanism perspective

Ingrid Jungwirth

Prof. Dr. Ingrid Jungwirth is Professor for Social Sciences with focus on Diversity and Inclusion at the Faculty of Society and Economics, Rhine-Waal University of Applied Sciences. She is head of the study program Gender and Diversity, B.A. at Rhine-Waal University of Applied Sciences. She has published on postcolonial and queer critique in the social sciences and has conducted research on migrants' participation in the labor market in Germany.¹⁴

The recent refugee movements confront the world with migration processes which seem to be unexpected to many states in the global North. We can look at this situation as an occasion to once more reflect on concepts that we have in the social sciences to analyze these migration processes and their impact on societies. Considering the public discourse, the disproportionate relation between the number of refugees in Germany and Europe and the total number of refugees worldwide, about 65 million people in 2015, immediately catches one's eye. The 'problematization' (Foucault) of the figure of 1.5 million refugees in Germany as 'refugee crisis' appears to be a corollary of a relatively limited perspective. It can be analyzed as a public discourse in which social changes connected to globalization and an increasing interrelatedness between and across nation states going along with a rise in migration processes are dealt with. In this discourse a struggle between social and political forces responding to these changes is realized, some being oriented towards human rights and welcoming globalization, others turning to a re-nationalization perspective. At the same time, the high numbers of refugees hosted in countries neighbouring conflict regions have to be neglected, when relating the

immigrating refugees in a country like Germany to a 'crisis'.¹⁵ In this text, I will elaborate on social science concepts and how they contribute to this limited perspective referring to society as determined by nation state borders. First, I will present how the definition of the status of the refugee is related to the history of the nation state. The status of the refugee, being based on the Declaration of Human Rights, cannot be separated from the nation state and the concept of the nation. Second, I will take up Ulrich Beck's critique of 'methodological nationalism' in the social sciences. Against this background, we can gain a different perspective on the public discourse on the 'refugee crisis'. From a cosmopolitanism perspective, the lack of understanding and empathy with refugees and even blatant xenophobia and racism in many countries, that we can observe along with the opposite reaction of 'welcome' activities, can be traced back to a lack of broader concepts leading to a nationally limited perspective.

The status of the refugee, as it has been determined in the UN Convention of 1951, includes persons who are "unable or unwilling to return to their country of origin" on the grounds of "being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group, or political opinion".¹⁶ The convention's provisions are to be applied "without discrimination as to race, religion or country of origin". Moreover, the convention rules that "refugees should not be penalized for their illegal entry or stay".¹⁷ Taking these principles into account, the recent arrangement between the European Union and Turkey can be challenged fundamentally, since the distinction between refugees according to their nationality and country of origin is crucial in these regulations. Based on this distinction between different nationalities, some refugees get access to applying for asylum in Eu-

¹⁴ Jungwirth, I. (2007) *Zum Identitätsdiskurs in den Sozialwissenschaften. Eine postkolonial und queer informierte Kritik an George H. Mead, Erik H. Erikson und Erving Goffman* Bielefeld; Jungwirth, I./ Wolffram, A. (eds.) (2016) *Hochqualifizierte Migrantinnen. Teilhabe an Arbeit und Gesellschaft* Leverkusen.

¹⁵ In 2015, countries like Iran (979,483 refugees and asylum seekers), Iraq (295,455), Lebanon (1,183,238) and Turkey (1,984,138) hosted approximately 4.5 million refugees and asylum seekers as compared to approximately 0.5 million in Germany, cf. UNHCR (2015) *Mid-year Trends 2015* Geneva, 16 ff.

¹⁶ UNHCR (2010) *Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees* Geneva, 3.

¹⁷ Ibid.

rope (Syrian citizens), while others are not considered for legal entry as refugees from Turkey to a European country. At the same time, it is well known that in countries like, for example, Iraq and Afghanistan persecution and life-threatening situations are a daily occurrence for many people. These refugees are expected to apply for asylum in Turkey, according to the deal between the European Union and Turkey. Irrespective of the question to which extent these refugees will get protection against persecution in Turkey, the distinction between refugees according to their nationality is a crucial principle in this arrangement between the European Union and Turkey.

In fact, the principle of the UN convention for refugees – not to discriminate against refugees on the grounds of nationality and to grant, consequently, the right to seek asylum in other countries, in the case of persecution, to any person, irrespective of their nationality – is to a certain extent a difficult condition. Being based on the Universal Declaration of Human Rights in 1948, the UN convention established the rights of refugees based on the most general condition of being human. In the same year, when the UN convention for refugees was adopted, Hannah Arendt published her study *The Origins of Totalitarianism*. In this book, first published in English in 1951 in New York, where Hannah Arendt had immigrated to, herself being a refugee from the National Socialist dictatorship in Germany, she pointed out that the human rights are based on an 'aporia' – an insoluble problem. While the human rights refer to human beings in their most basic condition – independent of a certain nation or nation state, independent of class or gender – they require, at the same time, nation states to realize these rights. Arendt criticized this idea of the human being because of its abstract conception, neglecting the plurality of human beings.¹⁸ Similarly, Arendt challenged the term of 'the human' because it neglected that human beings only exist in more encompassing communities. Because of this ignorance of the plurality of

humans, Arendt argued, the concept of the human had to be identified as a member of a people.¹⁹ In other words, the human rights, which were designed in the 18th century to liberate the individual from restraints like the estates and the despotism of the absolutist emperor, were based, at the same time, on the presupposition of the nation human beings belonged to. Moreover, the nation state remains the legal authority granting these rights – be it to its citizens, be it to refugees. The 'perplexities of the human rights' – the heading of the chapter in the first published English version – are still determining the problems of politics today struggling to define a political agenda with regard to recent refugee and other migration movements.

A further analysis Arendt presents in her study is the changing definition and situation of refugees in modern times. While she refers to the case of the Jewish refugees during the National Socialist dictatorship in Germany and Europe as an exemplary case, her analysis is also revealing for the situation of refugees today. Arendt describes how since the ancient times asylum had been granted to refugees who had to flee because of political reasons. The right to asylum had been connected to the refugees' deeds and convictions which were contradicting the laws of their home country. Different from that, the modern refugees were "persecuted not because of what they had done or thought but because of what they unchangeably were – born into the wrong kind of race or the wrong kind of class or drafted by the wrong kind of government".²⁰ This description characterizes also the conditions of today's refugees. Many of them are persecuted because of their ethnic origin or other forms of membership in a social group on the grounds of, for example, religion or sexuality. Arendt showed how desperate the refugees' situation is, being expelled from their country of origin, in many cases because of belonging to a particular social group. The situation of the German Jewish refugees who had been made stateless by the Nazi regime is a particular case of depriva-

¹⁸ Arendt, H. (2001) *Elemente und Ursprünge totaler Herrschaft. Antisemitismus, Imperialismus, Totalitarismus* München, 601.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Arendt, H. (1951) *The Origins of Totalitarianism* New York, 291.

tion of rights but it is also exemplary for the situation modern refugees face in general. Becoming a refugee means losing the protection of the very basic rights of an individual through the country of origin without having another nation state granting these rights. The UN convention for refugees had been developed after the Second World War with the intention to respond to exactly this kind of situation, binding the signing nation states to grant individuals the most fundamental rights independent of the fact that they had lost their home country's liability. But as we can see in today's politics, granting asylum is a contested issue and distinguishing between refugees on the basis of their nationality is not overcome but a crucial element in migration politics and the subsequent regulations. Arendt was highly critical with regard to the human rights that were supposed to grant rights to individuals independent of their nationality because she showed how it was characteristic for the modern refugees that they *de facto* had lost their legal status as a citizen. And as such there was 'no space' for them in a world that is determined by nations and nation states.

Gerard Noiriel has reconstructed how the concept of the nation has become an essential point of reference in modern times. In his book on the *History of the Right to Asylum in Europe*,²¹ Noiriel argues that European societies have undergone a process of 'nationalization' since the introduction of the citizenship law. After the French Revolution the French constitution, passed in 1793, included the right to asylum.²² During the 19th century refugees were accepted by many European countries without limitations.²³ Going along with the institutionalization of citizenship law and democratic forms of authority in many nation states in Europe as well as in the US, the nation states increasingly sealed themselves off nationally. Social legislation is based on the criterion of citizenship. Taking the example of France, Noiriel reconstructs how the

passport, newly introduced with the constitution of 1889, was created as a new "excluding tool". A "rational distinction between French citizens and foreigners" was established and since then "the national question has become a most concrete reality touching the essential interests" of any individual.²⁴ During World War I, new regulations regarding visas and passports had been established which made it impossible for individuals to move between nation states without a passport. After WWI, the definition of the concept of 'minorities' was introduced in international law, relating to a group of people sharing 'race', religion and language, and being different from the majority of the population in a specific nation state. The minorities were also referred to as "sub-nations" ("*sous-nations*"). According to Noiriel, the generalization of the principle of self-determination of nations has been the main cause for refugee movements since the end of the 19th century.²⁵ Since the 1930s – during the National socialist and Fascist regimes in Europe – refugees have been assessed internationally according to their 'national origin' in addition to their citizenship since, for example, these dictatorships had often deprived their citizens of their citizenship. The vast refugee movements during this time and after WWII made up the historical condition for the Declaration of the Human Rights in 1948 and the adoption of the UN Convention of Refugees in 1951. Noiriel's analysis is that this development is a consequence of a "nationalization of society", 'the national' becoming a point of contention socially – a result of the *Tyranny of the National* which is the title of his book. Refugees become, as a corollary, "nationally retarded" and homeless, the 'displaced persons' after WWII.²⁶

The triumph of the 'national' is the context for the situation of refugees today. As a consequence individuals are identified with a nation and a nation state, to the point that their fundamental rights as individuals can in fact only be realized as members of a nation. The situation of refugees today as well as during and

²¹ Noiriel, G. (1991) *La Tyrannie du National. Le droit d'asile en Europe* Paris; translations into English in this text by the author.

²² *Ibid.*, 33.

²³ *Ibid.*, 93ff.

²⁴ *Ibid.*, 310.

²⁵ *Ibid.*, 97ff.

²⁶ *Ibid.*, 83.

after WWII shows to which extent it has become acceptable for many individuals and societies to neglect the desperate lot of refugees. Ulrich Beck gives an explanation of how this thinking in terms of the national is also enabled by the social sciences. Beck criticized the limitedness of the social sciences and their concepts determined by 'methodological nationalism'.²⁷ According to Beck, these concepts do not suffice to give explanations in a social world that is increasingly determined by processes of globalization. It is due to methodological nationalism that 'large inequalities' on a global scale are neglected, while taking into account only inequalities within specific nation states which are comparatively 'small inequalities'. Colonial histories are forgotten in this framework. Principles of methodological nationalism are, first, the subordination of societies to the nation states, going along with the ignorance of the increasingly "blurring boundaries between political, moral and social communities". Second, and most importantly, statistics are organized by nation state institutions lacking measures to include "transnational 'networks', 'flows' and 'scapes'".²⁸ Consequently, the social sciences need to answer the question to which extent they contribute to sealing off societies nationally. Moreover, the analytical scope of social science concepts is at stake. This lack of concepts manifests itself in a lack of solidarity with refugees in some parts of the population in the Northern hemisphere. Today, some of these citizens seem to furiously defend the national borders of societies.

I would like to add to Beck's analysis that methodological nationalism in the social sciences leads to a lack in the ability of individuals to look at the world from the perspective of the other who is not part of the nationally determined society. In his influential social theory George Herbert Mead has determined that this ability, to look at our actions from the perspective of the 'generalized other', is crucial for the development of the self. We become part of society and communities

through this process. Apart from that, we become part of society by learning the socially transmitted language.²⁹ On the one hand, Mead provided us with a concept of the self as decentered and relational that fundamentally goes beyond the concept of the human in 18th century philosophy on which the Declaration of Human Rights was based. On the other hand, Mead's theory is itself a manifestation of this nationally limited perspective that became prevalent since the end of the 19th century when nation states were established in Europe and in the US. This process was based also on politics of colonization. In this period Mead developed his theory of the self that was defined, among other things, on the basis of the opposition between 'civilized' and 'primitive'. The highest stage of development was defined through the exclusion of so called primitives and women.³⁰ Postcolonial theorists like Gayatri C. Spivak have pointed out how this type of opposition contributes to the reproduction of power relations between 'colonizers' and 'colonized', colonizing and colonized states as well as societies. Relating this critical stance to Mead's theory, we can argue that this opposition contributed, at the same time, to the establishment of the nation state at the end of the 19th century and the public and scientific discourse accompanying this process.³¹ As a consequence, society was thought of as nationally bounded. In other words, using Mead's theory, the 'other' was defined nationally and, additionally, by male gender. Coming back to Arendt's critique of the concept of the human in 18th century philosophy and the Human Rights Declaration, we can argue that Mead's concept of the self does not take into account sufficiently the plurality of societies.

Beck's critique of methodological nationalism in the social sciences can be extended to a lack of concepts to think of society as not only defined by the borders of the nation state. It is

²⁷ Beck, U. (2007) "Cosmopolitanism: A Critical Theory for the Twenty-first Century", in Ritzer, G. (ed.) *The Blackwell Companion to Globalization* Malden, 162-176.

²⁸ *Ibid.*, 162-168.

²⁹ Mead, G. H. (2015 [1934]) *Mind, Self & Society. From the Standpoint of a Social Behaviorist* Chicago.

³⁰ *Ibid.*, 152ff.

³¹ Jungwirth, I. (2007) *Zum Identitätsdiskurs in den Sozialwissenschaften. Eine postkolonial und queer informierte Kritik an George H. Mead, Erik H. Erikson und Erving Goffman* Bielefeld, 128ff., 132ff., 139f.

due to this lack of appropriate terms in the social sciences if the other, from whose perspective we look at our actions, includes only members of one's nation state. If we take up Beck's cosmopolitanism perspective we need to go beyond these frameworks limited to the nation state in the social sciences. With regard to flight and asylum, we can argue that the tasks of politics do not only involve determining which groups should be allowed to apply for asylum. As we could see, these politics are determined to a considerable extent by neglecting certain realities and the persecution of human beings. Human rights often fail to be fully realized. Additionally, it is a task of politics to create occasions in which we can exceed the national limitations of our thinking. Coming back to Mead's social theory, we need to learn to assess our actions from the perspective of the other that is not only identified with the nation state we are citizens of.

„Migrants ou réfugiés?“ Aspekte einer Diskussion in Frankreich³²

Jérôme Segal

Jérôme Segal ist Mitarbeiter am Ludwig-Boltzmann-Institut für historische Sozialwissenschaft in Wien und Assistenzprofessor an der Paris-Sorbonne.

“In the first place, we don’t like to be called ‘refugees’. We ourselves call each other ‘new-comers’ or ‘immigrants’. (...) A refugee used to be a person driven to seek refuge because of some act committed or some political opinion held. Well, it is true we have had to seek refuge; but we committed no acts and most of us never dreamt of having any radical opinion. (...) We wanted to rebuild our lives, that was all. In order to rebuild one’s life one has to be strong and an optimist. So we are very optimistic.”³³

Verglichen mit anderen EU-Ländern wie Ungarn, Österreich oder Deutschland war Frankreich nicht so stark von der Frage betroffen, wie man Menschen, die aus Kriegsgebieten flüchten, begegnen sollte. Zwar gab es im Frühling 2015 viele Afrikaner, die über Italien nach Frankreich gelangen wollten, aber als Frankreich die Grenze verstärkt kontrollierte, um die Durchreise zu verhindern, erzeugte dies keine große Aufregung in Europa. Im Gegenteil, erst als sich Mitte September der ungarische Ministerpräsident Viktor Orbán dazu entschloss, die Grenze zu Serbien zu schließen, gab es einen riesigen Aufschrei. Auch der französische Premierminister Manuel Valls sah sich bemüßigt, seinem Amtskollegen die Leveten zu lesen. War aber die Lage in Frankreich viel besser? Während zwischen Menton in Frankreich und Ventimiglia in Italien alle Züge und Autos gemäß „ethnic profiling“ durchkämmt wurden, sammelten sich in Calais hunderte von armen Menschen, die jede Nacht ihr Leben riskierten, um nach Großbritannien zu gelangen. Mindestens 16 von ihnen sind dabei

zwischen Juli und Ende Oktober ums Leben gekommen. Und die französischen Medien haben anscheinend kein Problem damit, die Barackensiedlung, wo diese 2.000 Schutzsuchenden leben, als „Dschungel“ zu bezeichnen (vom persischen Ausdruck „jungal“, für Wald) – auch wenn die Bewohner eines Dschungels üblicherweise eher Wildtiere sind. Die Menschen, die dort (über)leben, werden größtenteils immer noch als „Migranten“ bezeichnet, lediglich der rechtsextremistische Front National kriminalisiert sie als „illegale Einwanderer“ („clandestins“).

Catherine Wihtol de Wenden, Soziologin am CNRS (Nationales Zentrum für wissenschaftliche Forschung), erklärte im September 2015 die Unterschiede zwischen „migrant“, „réfugié“ (Flüchtling) und „demandeur d’asile“ (jemand, der um Asyl bittet)³⁴: Migranten sind einfach Ausländer, die seit mehr als einem Jahr in einem anderen Land leben. Es können Flüchtlinge sein, aber auch Angestellte, die von einer ausländischen Firma gesandt wurden, oder einfach ausländische Studierende. Ein „réfugié“ hingegen kommt aus einem fremden Land, wo er persönlich verfolgt wurde – ein Umstand, den er beweisen können muss. Bereits die erste Verfassung Frankreichs vom 24. Juni 1793 hält dies im Absatz „Von den Beziehungen der Französischen Republik zu fremden Nationen“ fest (Artikel 120): „Sie gewährt Ausländern, die um der Sache der Freiheit willen aus ihrem Vaterland vertrieben wurden, Zuflucht.“ In der Verfassung vom 13. Oktober 1946 steht es sogar in der Präambel: „Jedermann, der auf Grund seiner Tätigkeit für die Freiheit verfolgt wird, hat in den Gebieten der Republik Asylrecht“.

Nun zeigt sich, dass von den 60.000 Asylanträgen, die 2014 in Frankreich gestellt wurden, am Ende (nach eventuellen Berufungen) nur 35% genehmigt worden sind – in Deutschland sind es 45%, in Österreich 42%. Diejenigen, die einen negativen Bescheid bekommen, müssen das französische Territorium verlassen. Sollten sie es nicht tun, werden sie zu „sans-papiers“,

³² Dieser hier leicht abgeänderte Artikel ist ebenfalls erschienen in *Trièdère - Zeitschrift für Theorie und Kunst*, Sonderheft, Januar 2016, S. 23-26

³³ Arendt, H. (1943) „We Refugees“, in *Menorah Journal* 31, 69-77.

³⁴ Wihtol de Wenden, C. (2015) „Migrant, réfugié: quelles différences?“ (Gespräch mit Laure Cailloce), *Le Journal du CNRS*, 22.9.2015 (online)

also zu illegalen Ausländern oder illegalen Migranten. Die Unterscheidung zwischen „sans-papiers“ und „immigrés“ wurde interessanterweise seit dem Sommer 2015 durch jene zwischen „réfugiés“ und „migrants économiques“ ersetzt. Entsprechend wird über die Probleme von „sans-papiers“ nicht mehr berichtet, obwohl sie immer noch als Arbeitskräfte ausgebeutet werden.

Der US-amerikanische Soziologe Paul Jalbert konnte anhand der Vereinigten Staaten zeigen, wie sehr die Unterscheidung zwischen „economic migrants“ und „refugees“ politisch motiviert ist.³⁵ Im Kontext des Kalten Krieges wurden Migranten aus kommunistischen Ländern wie etwa Kuba als „refugees“ begrüßt, während diejenigen aus Ländern, die von den USA kontrolliert wurden (z.B. Haiti), immer nur als „economic migrants“ betrachtet wurden. Heute hat sich daran nicht viel geändert: In Syrien, wo westliche Länder einen Regimewechsel unterstützen, gelten alle Syrer als „refugees“, während Roma aus dem „westlichen Staatsprojekt“ Kosovo, die dort ebenfalls verfolgt werden, zu „Wirtschaftsflüchtlingen“ herabgestuft und schnell abgeschoben werden (dies gilt übrigens auch für jene oppositionellen Tschetschenen, die von dem Halbverbündeten Vladimir Putin vertrieben wurden). Blickt man in der Geschichte zurück, dann zeigt das Beispiel von Südafrika, wie Nelson Mandela und andere militante Mitglieder des African National Congress es geschafft haben, seit den 1970er Jahren gleichermaßen als „Terroristen“ wie auch als „Widerstandskämpfer“ zu gelten.

Wörter sind wichtig, daher gründeten Pierre Tévanian und Sylvie Tissot 2001 in Frankreich einen Verein unter dem Namen „les mots sont importants“ (LMSI). Sie setzten sich das Ziel, das Geschehen innerhalb der französischen Gesellschaft mit einem besonderen Augenmerk auf die Macht und die implizite Bedeutung von Wörtern zu analysieren. Als sich zum Beispiel Nicolas Sarkozy 2007 als „Freund“ Afrikas vorstellte, und zwar anlässlich seiner ominösen Rede an die afrikanische Jugend in

Dakar – „Afrikas Drama ist, dass der Afrikaner nicht genug in die Geschichte eingetreten ist. (...) In dieser Geisteshaltung, wo alles immer wieder anfängt, gibt es weder Platz für das Abenteuer der Menschheit noch für die Idee des Fortschritts“ – haben die Mitarbeiter von LMSI auf die Definition der Freundschaft von Jacques Derrida verwiesen. Für den französischen Philosophen bedeutet die Fähigkeit, eine Freundschaft zu pflegen, stets auch den Feind im Freund zu ehren³⁶.

Mitte September 2015, als mehr Menschen als sonst aus den Kriegsgebieten in Syrien oder dem Irak in Richtung Europa geflüchtet sind – die Mehrheit blieb im Libanon und in der Türkei – hat man in Frankreich wieder bei Derrida nachgelesen. In der Tageszeitung *Le Monde* erklärte Jean Birnbaum, dass man zwei Arten von Gastlichkeit („hospitalité“) unterscheiden sollte: einerseits die bedingungslose Gastlichkeit, die man in der Bibel wiederfindet und die das Wesen des Kosmopolitismus als „das Gesetz der absoluten Gastlichkeit“ ausmacht; und andererseits, „die Gesetze der Gastlichkeit“, die einfach bestimmen, wen man bei sich aufnimmt und daher, was einen als Land ausmacht³⁷. Trotz dieser Spannung zwischen beiden Arten von Gastlichkeit³⁸ denkt Birnbaum, dass die Frage nicht „sollen wir sie aufnehmen?“ lauten sollte, sondern vielmehr: „wie sollen wir sie aufnehmen?“ Dies hängt eng mit der Frage der Benennung zusammen. Derrida schrieb: „die Frage der Sprache, (...) wir würden sie immer wiederfinden, auf tausend Arten und Weisen, in der Erfahrung der Gastlichkeit. Die Einladung, das Asyl, die Beherbergung verlaufen über die Sprache oder eine Anrede. Wie Levinas unter einem anderen Gesichtspunkt sagt: Sprache ist Gastlichkeit³⁹.“ Birnbaum schlägt daher vor, die Men-

³⁵ Jalbert, P. L. (1994) „Structures of the ‘Unsaid‘“, in *Theory, Culture & Society* 11: 127-160

³⁶ Mbembe, A. (2007) „L’Afrique de Nicolas Sarkozy - Analyse d’un discours présidentiel“, *Les mots sont importants*, 8.8.2007 (online). Für Derrida, siehe sein Buch *Politik der Freundschaft* Frankfurt am Main (2000).

³⁷ Birnbaum, J. (2015) „La crise des migrants est aussi une crise des mots“, in *Le Monde*, 16.09.2015, 14

³⁸ Siehe dazu Delhom, P. (2014) „Über die Bedingungen einer bedingungslosen Gastlichkeit“, in Hobuß, S. und Tams, N. (Hrsg.) *Lassen und Tun. Kultur-philosophische Debatten zum Verhältnis von Gabe und kulturellen Praktiken* Bielefeld, 209-230.

³⁹ Derrida, J. (1997) *Adieu à Emmanuel Lévinas* Paris, 51.

schen, die seit dem Sommer 2015 nach Europa gekommen sind, weder „Flüchtlinge“ noch „Migranten“ zu nennen, sondern die „Ankommenden“ („les arrivants“).

Solche Überlegungen, über Sprache und die Bedingungen der Gastlichkeit, werden immer notwendiger. Die Klimaveränderungen generieren heute schon mehr Flüchtlinge als alle Kriege zusammen (ca. 26 Millionen Menschen pro Jahr). Diese Klimaflüchtlinge kommen zwar noch nicht zu uns, weil der Weg aus Ländern wie zum Beispiel Bangladesch oder Inseln mitten im pazifischen Ozean noch zu weit ist. Sie sind noch nicht einmal die „Ankommenenden“. Aber müssen wir nicht schon jetzt bereit sein, unseren Egoismus zu dämpfen, um diese Menschen zu retten? Im Sinne eines Altruismus, der nicht nur Gastlichkeit, sondern Zeichen eines gelebten Kosmopolitismus wäre?

The EU's response to the so-called refugee "crisis"

Svenja Pauly, Kathrin Bank, Julia Blöser, Arne Niemann und Natascha Zaun

Arne Niemann is Professor of International Relations at the University of Mainz (JGU) and Co-Director of the Jean Monnet Centre of Excellence „Europe in Global Dialogue“. Natascha Zaun is a lecturer and research fellow at the JGU. Svenja Pauly, Kathrin Bank and Julia Blöser are research assistants in International Relations at the JGU.

Introduction

Since late summer 2015 more than a million refugees have entered the EU in search of protection against persecution. The so-called refugee 'crisis' poses a huge challenge for the European Union (EU). As some EU border countries clearly violated minimum human rights standards, 'Dublin' transfers to these countries thus had to be suspended, which meant a de facto paralysation of the Dublin system⁴⁰, which nevertheless remained the only distribution scheme in action. Instead of finding a common approach and agreeing on a fair distribution of asylum seekers across Europe, Member States have opted for temporary suspensions of the Schengen scheme of free movement and have thus tried to shift the responsibility to assess asylum applications on their neighbouring states. The refugee crisis has demonstrated that insufficient European co-operation on refugee policies is far from producing effective outcomes. In addition, important achievements of European integration, such as the free movement of persons in the Schengen area, have been put at risk through the crisis and its management. Moreover, the deaths of thousands of refugees at Europe's external borders, and some of the measures taken in order to curb refugee flows to Europe, have cast doubts on the role of the EU as a promoter of human rights in the world. Thus, the *raison d'être*, added-value and resilience of the European integra-

tion project have been increasingly called into question. At the same time, the intense media attention and substantial politicization of the issue have put great pressure on the EU institutions and member governments to come up with solutions.

But what is the nature of the 'crisis'? Although numbers of asylum seekers in the EU have significantly increased over the last year, one has to bear in mind that most refugees are still hosted by states in the neighbourhood of their home countries. If the Common European Asylum System (CEAS) actually worked, it would certainly not be a problem for the EU to host the refugees who are now arriving in Europe. In sum, it is therefore more adequate to talk about the crisis of the CEAS than the 'refugee' crisis. Not the refugees but the incapacity of the EU to co-operate on the issue are the ultimate reason for the crisis. The increased number of refugees has only rendered the existing deficiencies more visible.

The handling of the refugee crisis requires a coordinated integration of internal and external actions. The aim of this article therefore is to present the measures proposed by the European Commission in May and September 2015 (part of which have already been agreed upon), and comment on their effectiveness and consequences. The subsequent analysis focuses on hotspots (or: what to do with the refugees arriving at the EU's external borders?), relocation and resettlement (or: how to share the responsibility), the EU-Turkey Agreement (or: how to find external solutions with a disputable partner?), safe countries of origin and safe third countries (or: re-defining who is in need and has a right to asylum), trafficking and smuggling (or: how to prevent "illegal" migration?), and trust funds (or: how to decrease further migration flows?), before drawing some conclusions.

Internal – Hotspots (or: what to do with the refugees arriving at the EU's external borders?)

To tackle one of the most urgent issues in the refugee crisis, the EU decided to assist those Member States that have been facing the highest numbers of refugees at its external

⁴⁰ The Dublin system in its original form was agreed in 1990 (and became operational in 1997) and clarifies that the country which the asylum seeker entered first is responsible for examining the asylum claim.

borders, namely Greece and Italy. In the Commission's Agenda on Migration 2015, the so-called "hotspots approach" has been further developed and (in parts) put into action since then. It aims at supporting the Member States by deploying so-called Migration Management Support Teams that operate in five key areas: establishing functional hotspots, implementing the relocation decisions, ensuring the effective return of migrants not entitled to international protection, improving border management and creating sufficient and adequate reception capacity. To achieve that, the EU Agencies Frontex, the European Asylum Support Office (EASO), Europol and Eurojust provide operational support on the ground in cooperation with local authorities. At the same time, other Member States are required to meet the demand of sufficient experts and equipment to support these Migration Management Support Teams.

The agencies' tasks are supposed to be complementary to each other and they shall assist the Member States with the registration, identification, fingerprinting and debriefing of asylum seekers as well as with return operations. In detail, EASO teams help to manage the high amount of asylum claims as quickly as possible. Frontex provides support in organizing the return of irregular migrants whose applications for asylum have been dismissed. Europol and Eurojust assist EU Member States in detecting networks of human smugglers and traffickers. However, the emphasis is on support. The EU agencies only perform on the basis of existing hotspot structures. Financially supported by the EU, the Member States have to provide the sufficient infrastructure by themselves. The European Commission regularly provides recommendations on and assessments of member states' Action Plans and their implementations, but left the execution to them. The construction of functioning hotspots has been delayed substantially, most of them being finalized far later than initially planned. Although the first action plan was set out in October 2015, most of the hotspots in Greece and Italy have been finished only by the end of February 2016. Moreover, Member States have not employed enough experts for the Support Teams, as it was reported by the

Commission even in the latest state of play report in March 2016. Despite the support of social aid organizations, conditions have been reported to be chaotic: procedures have been slow, medical services, catering, security, accommodation and the cleaning of hotspots and registration centres cannot be provided adequately.

In the light of the latest events, namely the EU-Turkey Agreement of March 2016, illegal refugees are detained in the formerly open hotspots to be transported back to Turkey. As a protest against these procedures, several aid organizations have left the camps, which is why the conditions there have been worsening. The EU's goal to establish central registration centres at places where most refugees arrive was a logical one, but its organization failed on many levels. Greece, Italy, the EU institutions as well as the other EU Member States have not been able to coordinate the necessary steps and to reach an agreement on who is responsible for which service.

Internal – Relocation and Resettlement (or: how to share the responsibility?)

A second internal approach addresses the matter of sharing the responsibility and was introduced as the so called "temporary emergency relocation scheme" in September 2015. Relocation is defined as the transfer of persons in need of international protection from one EU Member State to another. EU Member States committed themselves to relocate 160,000 people from Italy and Greece and in relevant situations from other Member States as well. The target was agreed to be met by September 2017. The distribution of asylum seekers is organized by a specific distribution key which is calculated by the following quantifiable criteria: the size of the population (40%), the total GDP (40%), the average number of asylum applications over the previous four years (10%) and the unemployment rate (10%). This distribution key holds Member States, like Germany and France – the two states who agreed to relocate the most asylum seekers – more accountable than others.

An important part of the scheme is the planned financial support by the European

Union. Member States who receive asylum seekers get 6,000 Euro for each person admitted. Italy, Greece and Hungary receive 500 Euro for each person relocated. This sums up to a total of just over 1 billion Euro. The background for introducing the temporary emergency relocation scheme is the de facto failure of the Dublin Regulation to meet the challenges of the massive influx of asylum seekers into the European Union. The Dublin Regulation has put a disproportionate burden on those countries with EU external borders, particularly Greece and Italy, which were about to collapse under the task of processing the incoming numbers of refugees. In the face of the refugee crisis, several Member States have re-introduced temporary border checks or closed their borders entirely. The temporary emergency relocation system diverts from the logic of the Dublin regulation and may be seen as a first effort by the EU towards sharing the responsibility for refugees among Member States, although the relocation of refugees is heavily contested by several EU governments.

The agreed scheme suffers from an implementation deficit. As of April 2016 not even 1% of the asylum seekers have been relocated. Furthermore, critics argue that, while presenting a step away from the “Dublin idea” that the state of entry is mainly responsible for ensuring protection within the EU and accessing the asylum application process, it fails to establish a longer-term sustainable alternative (given its temporary nature). Another weakness of the scheme is that it does not adequately include asylum seekers’ preferences as well as their personal, family and economic circumstances and capabilities when determining the state of relocation. Similar to the Dublin system, this distribution mechanism expects asylum systems across the EU to provide protection standards and access to welfare on a comparable level. Yet, case law from both the European Court of Justice and the European Court of Human Rights has demonstrated that some Member States, particularly in Southern Europe, fail to provide even basic standards.

Following the pictures of drowned refugees, the Member States agreed on a European

Resettlement Scheme in July 2015. The core of the agreement is to resettle 22,504 persons in need of international protection. Resettlement is understood as the process of bringing displaced people in need of protection from outside the EU into the Member States. The aim of such a resettlement scheme is to prevent refugees from taking dangerous paths across the sea or risking their lives by falling into the hands of smugglers. The European Resettlement Scheme is a voluntary agreement by which each Member State agreed to resettle a specific number of people in need through national and multilateral schemes. This led to considerable differences between the Member States in terms of selection criteria, length of procedures, or number of places. By April 2016, 5,677 displaced people have been resettled to 15 Member States – representing 25% of the agreed target.

External – EU-Turkey Agreement (or: how to find external solutions with a disputable partner?)

Confronted with the relative failure of the internal measures taken to solve the challenges of the refugee crisis, the EU simultaneously tried to find external solutions. The EU-Turkey Agreement of 18 March 2016 that is at the heart of this strategy contains the following aspects:

(1) As of 20 March 2016 all new irregular migrants that enter Greece through Turkey are returned to Turkey. This applies to all migrants who have either not applied for asylum or whose applications have been declared “unfounded” or “inadmissible”. The costs for the return processes are covered by the EU. Greece and Turkey both implemented legal and administrative reforms to realize the agreement.

(2) 1:1 resettlement scheme: for every Syrian returned to Turkey, another Syrian, already registered in Turkey, is resettled to the EU. The overall amount of refugees accepted in the EU thus has not changed. The maximum number of people who will be returned through this mechanism is 72,000. The aim of the 1:1 resettlement scheme is to speed up

the process and resettle 6,000 refugees per month.

(3) To prevent new sea or land routes from Turkey to the European Union, Turkey will take any necessary measures.

(4) The EU-Turkey Agreement is a temporary and extraordinary measure. In case the regulations are successful and the irregular migration will decrease substantially, the agreement will be replaced by a Voluntary Humanitarian Admission scheme. In this admission scheme states voluntarily participating resettle displaced persons based on a recommendation of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). Beneficiaries of this scheme are Syrians who have been registered by the Turkish authorities prior to 29 November 2015. However, there is no provision for the case that the numbers of irregular migration will not decrease and eventually exceed the maximum number of 72,000.

In return, the EU will grant Turkey: (5) visa liberalization under the condition that Turkey takes all the necessary steps to fulfil the remaining requirements, (6) disbursement of 3 billion Euros under the “Facility for Refugees in Turkey” fund and an additional funding of 3 billion Euros, which will both be spent on specific projects aiming to help Syrian refugees in Turkey, (7) further negotiations and work on the upgrading of the Customs Union and (8) the opening of one accession chapter until the end of June 2016 as well as further preparatory work on the opening of further chapters. Moreover, (9) the EU and Turkey agreed to jointly work on the improvement of humanitarian conditions in Syria.

At the end of April 2016, the European Commission published a first report on the implementation of the EU-Turkey Agreement. It is considered a success that the number of refugees entering Greece via Turkey has been reduced by a great amount: from 26,878 asylum seekers leaving Turkey to Greece in the three weeks preceding 20 March to 5,847 in the three subsequent weeks. A total of 325 persons have been returned from Greece to Turkey and 103 Syrians have been resettled to

Europe – 2.2% of the aimed target of 6,000 persons per month. As of operational steps, there have been enhanced coordination and support by the Commission, for example by setting up an inter-institutional task force on Migrants’ Information Strategy. First steps have been made to support Greece in terms of human resources. Out of 872 experts requested from the EASO 130 have been deployed (14.9%) and out of 1,550 requested experts from Frontex 339 have been deployed (21.9%).

There are several criticisms that can be levelled against the EU-Turkey Agreement. (A) Doubts have been raised whether asylum protection in Turkey is in accordance with international standards. Although there has been a reform of the asylum law in 2013, by which Syrians are now considered under temporary protection and thereby have been granted more rights, non-Syrians are still not granted refugee status and the protection of their rights is in danger. In addition, there have been reports by Human Rights Watch, claiming that Turkish border guards shoot at refugees trying to cross the border, and Amnesty International has reported that large numbers of Syrians have been removed to Syria. Those and other violations of human rights raise the question of whether the EU’s approach to Turkey can be morally and legally justified and whether the concessions made to Turkey may be too “extensive”. (B) The legal obstacles of returning refugees to Turkey were (partly) solved by declaring Turkey a safe third country, a practice that can be regarded as problematic (see below). (C) Another concern is whether such a deal with an authoritarian government – that does not sufficiently respect fundamental civil rights, such as freedom of press and minority rights – is justifiable in terms of European values. Moreover, by making the deal with Turkey such a central element of the EU response to the crisis, the Union risks to become considerably dependent on Turkey, and thus susceptible to blackmail by an authoritarian leader. President Erdogan’s seeming refusal to change the domestic counter-terrorist legislation (as a condition for visa liberalisation) indicates this risk. (D) It has been considered doubtful if the deal

will be effective in the long-run in terms of preventing migration to Europe. Now, that the path across the Aegean has been blocked, refugees are likely to pursue alternative, more dangerous routes, for example from Libya, Tunisia or Egypt to the Italian coast. (E) The situation in Greece is not covered coherently. The agreement does not involve refugees who entered Greece before 20 March 2016 – more than 46,000 people according to the latest Greek estimates. Greece promised to distinguish between the two groups but a solution of how to deal with the refugees already in Greece has not been reached. (F) Critics also claim that the voluntary basis of the 1:1 resettlement scheme raises uncertainties about both the number of Member States that will join the scheme and therefore the number of Syrians that will actually be resettled from Turkey to the EU.

The upcoming months will reveal how successful the EU-Turkey Agreement will be and whether the deal will hold at all, given especially the dispute concerning the fulfilment of conditions with regard to visa freedom.

External & Internal – Safe Countries of Origin and Safe Third Countries (or: re-defining who is in need and has a right to asylum)

The EU-Turkey Agreement suggests that “all new irregular migrants crossing from Turkey into Greek islands” are returned to Turkey “in full accordance with EU and international law”, citing the EU Asylum Procedures Directive (APD), which identifies a “safe third country” as a state to which asylum seekers can be returned with less than full examination of their asylum case. If Turkey is supposed to be regarded as a safe third country for Greece, it has to fulfil the following conditions: (1) no threat to life and liberty on account of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion; (2) no risk of serious harm as defined in the Qualification Directive; (3) no removal in connection with torture and cruel, inhuman or degrading treatment; (4) respect for the non-refoulement principle and (5) a possibility to request refugee status and to receive protection in accordance with the Geneva Convention. In order to apply the concept of safe

third country, the state in charge needs to draw a connection between the applicant and the third country making it reasonable for that person to go there, which can be challenged by the applicant.

However, serious criticism has been raised on applying the concept to Turkey based on evidence of increased push-back practices, serious obstacles for asylum seekers including torture and degrading treatment, and the fact that Turkey applies the 1951 Geneva Convention to refugees originating from Europe only.

In addition to the agreement with Turkey, the European Commission has also drafted a legal initiative for introducing a common European list of safe countries of origin based on Articles 36 and 37 of the EU Asylum Procedures Directive (APD) in September 2015. Apart from Turkey, the list shall include Albania, Bosnia and Herzegovina, Macedonia, Kosovo, Montenegro and Serbia, but is dependent on the consent of the European Parliament and the Council. This convergent application is officially meant to “accelerate” the procedure. However, the question is how this works in practice, if Member States are still obliged to carry out an individual examination complying with the basic guarantees established in Chapter II APD in order to give the applicant the chance to disprove the assumption of safety.

The answer is that the procedural consequences are up to national regulations. In practice this often leads to an increased burden of proof for the applicant, which needs to be discharged within very slim time frames as he is often not informed in advance about his country of origin being considered safe. This in return strongly hinders access to quality legal assistance. According to the European Council on Refugees and Exiles the concept includes “substantial conceptual and procedural risks”. Thus, while a common list is supposed to reduce existing divergences between national ones, its use risks to de facto violate the applicants’ rights established with the APD in accordance with international treaties.

External – Trafficking and smuggling (or: how to prevent “illegal” migration?)

Since the Commission's Agenda on Migration has identified the fight against the business of smuggling and trafficking in human beings as a priority, the EU has started several activities to defend them simultaneously. In June 2015, it launched a military naval operation formerly called "EUNAVFOR MED" and now known as "SOPHIA". It mainly has two goals: disrupting trafficking and smuggling and preventing further loss of life in the Mediterranean high seas. In order to achieve that, it seeks to identify, seize and dispose of vessels that are being used by migrant smugglers or traffickers. According to a leaked EU internal document, "SOPHIA" has reduced the number of migrants using the central Mediterranean route by 9% by the end of 2015. Furthermore, the proportion of migrants on the central route has decreased from 50% to 16%. It is unclear to what extent the operation was successful in fighting trafficking.

Although the operation reduced the number of people using the central Mediterranean route, it does not lessen the demand for people smuggling – it only changes the routes taken by refugees. Furthermore, it is very difficult to identify a vessel used for smuggling unambiguously, especially before it is even deployed for that reason. Therefore, the military elements of "SOPHIA" are considered to be barely practicable.

Moreover, the EU has tripled its budget on "Triton" and "Poseidon" since June 2015. Both operations focus on border control and surveillance, with Triton operating close to the Italian and Poseidon at the Greek coast. Since providing help in emergencies is one of the operations' objectives, many lives of refugees in distress at sea could be saved – up to 122,000 in 2015 alone, according to the Commission. However, although both areas of operation have been heavily expanded since June 2015, Triton and Poseidon are only put into action in situations near the EU's external borders. In contrast to the former operation "Mare Nostrum" which ended in 2014, Triton does not operate as close to the Libyan coast, where many refugees lost their lives in 2015.

Border control and surveillance are still subject to national authorities for the most part. Due to the limited competences and capacities of Frontex to protect the European borders, the Commission set up a proposal for a European Border and Coast Guard Agency. It is supposed to support EU Member States that face the highest immigration pressures at the EU's external borders and to facilitate the development and implementation of common EU border management standards. A major difference to Frontex is its supervisory role. The agency would not need to act upon request of the Member States only, but on its own assessment of an "urgent situation". The Council (where some member governments are still sceptical) and European Parliament still have to agree to the Commission proposal.

External – Trust funds (or: how to decrease further migration flows?)

To diminish further migration flows, the EU has built up several trust funds, as an add-on to the external policy instruments of the EU, that pool a substantial amount of financial aid from different sources. Currently, there are three main Trust Funds in Action:

(1) The EU Regional Trust Fund for Syria has been established to meet the regional challenges of the Syrian crisis and focuses on the aid of Syrian refugees within Syria and neighbouring countries, namely Iraq, Jordan, Lebanon and Turkey. It aims to help 1.5 million Syrian refugees by the provision of basic necessities such as health care, education, child protection, water infrastructure as well as improved economic opportunities. The fund consists of 500 million Euros, with 14 Member States contributing to the total sum. The money is distributed between four main programs: 1) an education programme in Turkey, Lebanon and Jordan, 2) a resilience and local development programme mainly implemented in Turkey, 3) a health program with a focus on Turkey and Lebanon and 4) a water, sanitation and hygiene program for Syrian refugees and host communities in Jordan and Lebanon.

(2) The Emergency Trust Fund for Africa aims to address the root causes of destabilization,

forced displacement and irregular migration. The beneficiaries of the Trust Fund are the countries of the Sahel region, the Lake Chad area, the Horn of Africa and the North of Africa – 24 countries. The scope of the Fund sums up to 1.8 billion Euro from the EU budget and European Development Fund, combined with contributions from EU Member States and other donors.

(3) The Bêkou Trust Fund for the Central African Republic is to fund post-conflict and transition-related support activities (e.g. employment, health or refugee support). It pools around 100 million Euro, shared by the EU and some of its Member States. The fund is framed for five years and runs until July 2019.

The need for long-lasting and sustainable support for the neighbouring countries of Syria can be drawn from looking at the numbers. In Jordan, the 710,000 hosted refugees amount to 11% of the population. Even more dramatically, in Lebanon, 1.1 million people, respective 25% of the population, are refugees. Both countries are in severe need of financial and operational support. The EU Trust Funds are therefore one (relatively substantial) measure of European development policy, which also tries to reduce further migration.

Conclusion

The EU's overall response to the so-called refugee crisis is more substantial and comprehensive than commonly perceived. However, much depends on the degree to which the Commission's proposals will be agreed and/or implemented. Of the various aspects of a balanced (EU) response to the crisis, the EU has made most (effective) efforts with regard to limiting migration flows into Europe (as long as the EU-Turkey Agreement holds), while progress in terms of a fair and long-term distribution of refugees and addressing the root causes of migration is rather mixed. The EU response to root causes mainly aims at development policy, but would have to go beyond this and tackle, for instance, the disturbing level of arms' exports by EU states. In addition, in terms of balancing security-oriented measures with human and civil rights, the former have so far dominated the EU ap-

proach (given the measures on safe third countries, safe countries of origin, external border control, the fight against trafficking and smuggling, etc.). This should be balanced by a common rights-based system. Through a true Common European Asylum System establishing more than just minimum standards on the qualification of refugees, the reception of asylum seekers and asylum procedures, and aiming at substantial harmonization among Member States, refugees and asylum seekers, would attain legal certainty and clear and unitary rights (and duties) across the Union.

Flüchtlingskrise: Mission Solidarität

Karl-Heinz Florenz

Karl-Heinz Florenz, geboren am 22. Oktober 1947 in Neukirchen-Vluyn, verheiratet, drei Kinder. Kaufmann und Landwirtschaftsmeister. 1973 Eintritt in die CDU. Stadtrat von Neukirchen-Vluyn (1984-1992). Seit 1989 Abgeordneter des Europäischen Parlaments, Mitglied im Ausschuss für Umweltfragen, öffentliche Gesundheit und Lebensmittelsicherheit. Seit 2014 stellvertretendes Mitglied im Ausschuss für Bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres.

Lampedusa, Idomeni, Lesbos, Balkanroute. Bilder von Grenzzäunen, Zeltlagern und Flüchtlingsbooten im Mittelmeer. Vom „Ende des Durchwinkens“, „Allianz der Vernunft“ und „Europa macht dicht“, hört man. Doch sind diese Lösungen nachhaltig?

Die Flüchtlingskrise spitzt sich immer mehr zu, und Europa steht wohl vor der größten Herausforderung seiner Geschichte: Direkt vor unserer Haustür wüten blutige Auseinandersetzungen und Konflikte, die Hunderttausenden das Leben kosten und Millionen Menschen zur Flucht zwingen. Letztes Jahr kamen so viele Migranten wie noch nie nach Europa: Die Europäische Grenzschutzagentur Frontex berichtet von 1,83 Millionen irregulären Grenzübertritten an den EU-Außengrenzen, rund eine Million alleine in Griechenland und Italien. Laut Eurostat, dem Statistikamt der Europäischen Union, wurden 2015 1,29 Millionen Asylanträge in der EU gestellt. Unter den Herkunftsstaaten stand das Bürgerkriegsland Syrien mit 29 Prozent der Asylbewerber an erster Stelle, gefolgt von Afghanistan und dem Irak.

Die Europäische Union ist daher in der Pflicht, die Fluchtursachen zu bekämpfen sowie Antworten auf den großen Zustrom von Flüchtlingen aus Kriegs- und Krisengebieten zu finden. Eine schwere Aufgabe, für deren Bewältigung es nicht die eine schnelle Lösung gibt. Wir brauchen einen umfassenden Plan, der kurz-, mittel- und langfristige Antworten gibt, und müssen diesen so schnell wie möglich in die Tat umsetzen.

In der Flüchtlingskrise driftet Europa immer weiter auseinander. Es erlebt seit einigen Monaten verstärkt Tendenzen zurück zur Kleinstaaterei. Ungarn baut Zäune, Österreich legt Tageskontingente fest, andere Länder weigern sich schlicht, überhaupt Flüchtlinge aufzunehmen. Die Flüchtlingskrise hat sich zu einer Solidaritätskrise innerhalb Europas entwickelt, in der derzeit nationale Egoisten im Vordergrund stehen. Eine solche Europäische Union ist nicht handlungsfähig und verspielt das Vertrauen der europäischen Bürger. Ich glaube daher, genauso wie Angela Merkel und viele führende Köpfe, dass der Ausweg aus der Krise nur bei einer Stärkung Europas liegen kann.

Anstelle von Grenzsicherungen oder nationalen Obergrenzen brauchen wir einen ganzheitlichen europäischen Ansatz in Form einer gemeinsamen, kohärenten und umfassenden EU-Asyl- und Migrationspolitik. Ein europäisches Asylsystem sollte einen fairen Verteilungsmechanismus vorsehen. Gemeinsame Kriterien zur Anerkennung der Schutzbedürftigkeit und EU-weit einheitliche soziale Standards für Flüchtlinge sollten eingeführt werden. Denn nur diese gemeinsamen Lösungsansätze werden auch langfristig Bestand haben und den Schengen-Raum, der die freie Bewegung innerhalb Europas garantiert, erhalten. Auch wenn diese Punkte für viele einfach und logisch klingen, kommen wir mit einer gemeinschaftlichen EU-weiten Lösung nur schleppend voran. Warum ist das so?

Die Mitgliedstaaten haben sich 2015 zwar auf eine Verteilung von 160.000 Flüchtlingen geeinigt, aber nicht jedes Land setzt diesen Plan zügig und konsequent um. Die Flüchtlinge sind ungleich verteilt, Länder schotten sich ab und belasten dadurch andere, die an ihre Belastungsgrenze stoßen. Die EU-Mitgliedstaaten müssen sich endlich alle an ihre Beschlüsse halten und zur Tat schreiten. Nur so könnten Staaten wie Griechenland wieder durchatmen und dem Rechtsruck in anderen Ländern, wie beispielsweise in Deutschland und Österreich, würde der Wind aus den Segeln genommen werden.

Frontex muss zu einer europäischen Grenz- und Küstenwache ausgebaut werden, um so die Außengrenzen der EU besser zu schützen. Gerade Griechenland wurde mit dieser Aufgabe über weite Strecken alleine gelassen und war verständlicherweise auch überfordert. Wir als Europäische Union müssen deshalb lernen, wie wir auch künftig unsere maritimen Grenzen schützen können. Andernfalls wird es uns in der Zukunft auch nicht gelingen, vergleichbare Situationen zu bewältigen und diese stehen schon ins Haus: Sollte die Lage in Libyen weiter eskalieren, wird sich schon bald in Italien ein ähnliches Bild abspielen.

Zudem muss die Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und Transitländern der Flüchtlingsbewegung enger werden. Davon konnte ich mir Mitte März selbst ein Bild machen, als ich mit einer kleinen Delegation aus dem Europäischen Parlament das Azraq-Flüchtlingscamp, das Platz für bis zu 100.000 Menschen bietet, in Jordanien besuchte. Als Nachbarland Syriens ist Jordanien besonders vom syrischen Bürgerkrieg betroffen und hat bisher mehr als 630.000 syrische Flüchtlinge aufgenommen. Trotz der beeindruckenden Hilfeleistung der Jordanier ist noch viel zu tun. Wegen des Arbeitsverbotes für syrische Staatsangehörige sind Armut und Schwarzarbeit ein großes Problem. Die Regierung muss daher dringend die Herkunftsregeln lockern und Syrern den Weg in den Arbeitsmarkt ermöglichen. Hier kann Europa mehr unterstützen und Entwicklungshilfe vor Ort leisten.

Neben allen Maßnahmen, die wir in der EU leisten können, geht die Lösung der Migrationskrise nicht ohne die Türkei. Mitte März 2016 beschlossen die EU-Staats- und Regierungschefs einen gemeinsam EU-Flüchtlingspakt mit der Türkei: Migranten, die auf illegalem Wege in Griechenland einreisen, werden nun in die Türkei zurückgeschickt. Im Tausch dagegen darf ein Kriegsflüchtling mit Asylanspruch legal und direkt in die EU einreisen. Das soll die Menschen davon abhalten, mit Hilfe von Schleppern nach Europa zu kommen, und für eine geregelte Einreise nach Europa sorgen. Auf diese Weise könnten laut Schätzungen 72.000 Menschen eine kontrollierte Aufnahme in Europa finden.

Neben der Lösung der Auswirkungen durch die Flüchtlingsströme muss Europa ebenfalls die Ursachen der Krise an der Wurzel packen. Krieg und Unruhen, Armut und Arbeitslosigkeit müssen langfristig in den Herkunftsländern bekämpft werden. Der CDU/CSU ist es in der jetzigen Phase wichtig, dass Herkunfts-, Erstaufnahme- und Transitländer von Kriegsflüchtlingsströmen aus Syrien oder dem Irak mit Notunterkünften, Lebensmitteln, medizinischer Versorgung und weiteren Maßnahmen unterstützt werden. Leider zeichnen sich immer mehr Gründe ab, die die Menschen in Zukunft in die Flucht treiben werden. Der Klimawandel wird einer der nächsten Problempunkte, wenn wir nicht präventiv vorgehen und gemeinsam Maßnahmen gegen eine weitere Erderwärmung treffen. Das Pariser Klimaabkommen, dessen Entstehung ich die letzten Jahre mitbegleiten durfte, ist ein erster, guter Schritt in die richtige Richtung.

Doch bis wir die Pläne in ganz Europa in die Tat umsetzen, liegt noch ein langer und schwerer Weg vor uns. Dass dieser Weg nur europäisch und nicht national beschritten werden kann, sollte bei einer ganzheitlichen Betrachtung aller Migrationsfragen deutlich werden. Die internationale Flüchtlingssituation kann nur in enger Zusammenarbeit mit unseren europäischen Partnern und den Herkunfts- und Transitländern der Flüchtlingsbewegung gelöst werden. Trotz der zahlreichen Krisen, die Europa in der Vergangenheit zu bewältigen hatte, haben wir es immer geschafft, das Blatt zum Guten zu wenden. Und solange das noch nicht geschafft ist, motiviert mich, dass Krisen auch immer etwas Gutes haben. Sie weisen uns auf Schwachstellen hin und sorgen dafür, dass wir uns mit diesen Problemen auseinandersetzen müssen. Sie führen zu einer Erneuerung und das ist immer etwas Gutes. Es hält Europa lebendig.

Amnesty International und die Herausforderungen rund um den Flüchtlingsschutz

Ingeborg Heck-Böckler

Ingeborg Heck-Böckler, geboren am 9. März 1958 in Berlin, verheiratete Mutter von sechs erwachsenen Kindern und stolze Großmutter einer wachsenden Schar von Enkelkindern, ist seit mehr als 35 Jahren Mitglied von Amnesty International. Sie engagiert sich in den Amnesty-Asylgruppen in Aachen und Eupen und ist außerdem Ansprechpartnerin für die Flüchtlingshilfe-Kampagne „Save me“ für Aachen und Nordrhein-Westfalen. Antrieb für Ihre Arbeit ist und bleibt das Gefühl, hier in Mitteleuropa, aber auch ganz persönlich, auf der Sonnenseite des Lebens zu stehen.

Amnesty International ist mit über 3 Millionen Mitgliedern die weltweit größte Menschenrechtsorganisation. Grundlage für die Arbeit ist die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, die 1948, nach den Schrecken des Zweiten Weltkrieges, deklariert wurde. Auf der diesjährigen Jahresversammlung der deutschen Sektion von Amnesty, dem höchsten beschlussfindenden Gremium der Organisation, riefen die über 400 Delegierten und Mitglieder die Politik in Deutschland und Europa mit Nachdruck dazu auf, „ihren Verpflichtungen zum Schutz von Flüchtlingen durch die Aufnahme verfolgter Menschen gerecht zu werden“.

Welche Themenschwerpunkte wurden festgelegt?

In ihrer Abschlusserklärung bekräftigte die Jahresversammlung sowohl die Amnesty-Kritik am aktuellen EU-Türkei-Abkommen als auch an den deutschen Asylrechtsverschärfungen der vergangenen Monate – insbesondere den neuen Schnellverfahren, mit denen unter anderem Menschen, die aus sogenannten „sicheren“ Herkunftsländern kommen, ein faires Asylverfahren verwehrt wird. Angesichts der dortigen Menschenrechtssituation wendeten sich die Delegierten nicht nur explizit gegen die Einstufung der Maghreb-Staaten als sicher, wie sie am 13. Mai 2016 im Bundestag beschlossen wurde, sondern kritisierten auch die

derzeit auf EU-Ebene diskutierte Einstufung von Bangladesch und Pakistan als sichere Herkunftsstaaten.

Die Umsetzung der Beschlüsse und die wichtige Lobbyarbeit

Um die Beschlüsse der Jahresversammlung umzusetzen, werden nationale Kampagnen entwickelt. Eine der Stärken von Amnesty ist es, dass so viele Menschen erreicht werden können. Bereits seit längerer Zeit wird mit der Kampagne *S.O.S. Europa* dazu aufgerufen: Erst Menschen, dann Grenzen schützen! Einen Umschwung in der Politik hat es bislang nicht gegeben, eher das Gegenteil. Europa erschwert zunehmend die Einreise, was zum Entstehen immer gefährlicherer Flüchtlingsrouten führt. Und andere Länder wie Marokko, Mexiko und Saudi Arabien kopieren das Modell der Festung Europas. Umso wichtiger, den politischen Entwicklungen etwas entgegen zu setzen! Vor der Verabschiedung des Asylpakets II gab es eine deutschlandweite Aktion, in der dafür geworben wurde, die Wahlkreisabgeordneten anzuschreiben. Darüber hinaus gibt es in den einzelnen Bundesländern Lobbybeauftragte, die versuchen, mit den Abgeordneten und Behördenmitarbeitern menschenrechtliche Bedenken zu erörtern und auf die Einhaltung der Menschenrechte zu pochen.

Ein wichtiger Schwerpunkt der Asylgruppen vor Ort: Die Begleitung von Flüchtlingen in deren Verfahren

Deutschlandweit gibt es mehr als 200 ehrenamtliche Asylberater von Amnesty International, die Flüchtlingen bei allen Fragen rund um das Asylverfahren helfen. Sie nehmen regelmäßig an Schulungsseminaren teil, um eine qualifizierte Beratung gewährleisten zu können. Die Schicksale der Flüchtlinge, die in die Asylberatung kommen, sind sehr unterschiedlich. Was aber all diese Menschen gemeinsam haben: Sie haben ihre Heimat und all ihr Hab und Gut verloren und hoffen auf ein neues Leben in Sicherheit. Manche Menschen fliehen, weil sie aufgrund ihrer Religion, ihrer sexuellen Orientierung oder ihrer politischen Anschauungen verfolgt werden. Andere wollen Kriegen und Gewalt in ihren Herkunftsländern entkommen. Wenn es diese Menschen

nach Deutschland schaffen, sind sie erst einmal erleichtert. Doch dann beginnt das lange Warten, denn Asylverfahren dauern Monate, manchmal sogar Jahre. Die ständige Ungewissheit, ob man Asyl gewährt bekommt oder nicht, und die Angst, Deutschland eventuell doch wieder verlassen zu müssen, sind zermürbend. Mit der fachkundigen Asylberatung für Flüchtlinge versucht Amnesty International diesen Menschen konkret zu helfen. In diesen ehrenamtlichen Rechtsberatungen können sich Asylsuchende über den Ablauf des Asylverfahrens und den Stand des eigenen Verfahrens informieren.

Vernetzungen sind wichtig

Immer wieder wird versucht, nicht für, sondern mit den Flüchtlingen gemeinsam aktiv zu werden. Gute Beispiele sind internationale Kochgruppen oder Strickcafés unter dem Motto „Stricken gegen die Kälte“. In einer lockeren Atmosphäre können kleinere Probleme gelöst werden. Es entstehen Kontakte und eventuelle Vorurteile können abgebaut werden. Ein Perspektivwechsel wird möglich und verbindet oft.

Hilfe für traumatisierte Flüchtlinge

Gemeinsam mit der Bundesweiten Arbeitsgemeinschaft der psychosozialen Zentren für Flüchtlinge und Folteropfer (BAfF) unterstützt Amnesty International die professionelle Behandlung von Flüchtlingen und/oder Folteropfern. Hierbei geht es um die Aufarbeitung ihrer traumatischen Erlebnisse, damit sie eine Chance auf eine lebenswerte Zukunft haben. Solche Zentren sind über das gesamte Bundesgebiet verteilt und stehen finanziell zu meist auf wackligen Füßen, denn die Ausgaben für medizinisches Personal, Dolmetscher und Therapiemittel sind durch die Flüchtlingszahlen enorm angestiegen. Um die Behandlung traumatisierter Flüchtlinge zu unterstützen, werden Mittel durch verschiedene Aktionen gesammelt.

Rassismus und die wichtige Arbeit dagegen

Durch die Aufdeckung der NSU-Verbrechen in Deutschland wurde eine zaghafte und längst überfällige Debatte über Rassismus angestoßen. Rassismus, das wird oft nicht so wahrgenommen, gab es schon immer in der Mitte der

Gesellschaft – wurde aber als Haltung von Rechtsextremen gesehen. Rassismus gefährdet den gesellschaftlichen Frieden und Zusammenhalt. Das erleben wir gerade ganz plastisch mit brennenden Flüchtlingsunterkünften. Das erleben unzählige Menschen mit vermeintlicher oder tatsächlicher Migrationsbiographie am eigenen Leib. Die Hemmschwelle für Gewalttaten sinkt, auch weil die allermeisten kriminellen Taten straffrei bleiben. Insgesamt 1.005 Straftaten gegen Flüchtlingsunterkünfte zählt das Bundeskriminalamt im vergangenen Jahr, fünfmal so viele wie in 2014. Auch in diesem Jahr sehen wir bisher eine Verdreifachung der Angriffe.

Dringend notwendige Reformen, die zu einer besseren Aufklärung, strafrechtlichen Verfolgung und langfristig zu einer Verhinderung von rassistischer Gewalt führen könnten, bleiben bisher aus. Rassistische Gewalt verletzt grundlegende Menschenrechte. Rassismus betrifft nicht nur Minderheiten, sondern sollte vor allem auch Thema der Mehrheitsgesellschaft sein. Im Sommer 2016 startet Amnesty International deshalb mit einer großen Kampagne gegen rassistische Gewalt in Deutschland. So wird das Thema in die Öffentlichkeit gebracht und eine Debatte angestoßen, die sich „ohne wenn und aber“ gegen Rassismus stellt.

Die Themen, zu denen Amnesty International arbeitet, sind vielfältig und es gibt eine Menge Aufgaben. Jeder von uns kann die Menschenrechtsarbeit unterstützen. Das geht vom persönlichen Einsatz, über die Teilnahme an Brief- und Eilaktionen bis hin zu Geldspenden, über die die Arbeit von Amnesty ausschließlich finanziert wird.⁴¹

⁴¹ Für weitere Informationen siehe www.amnesty.de

Flucht nach Europa: Wie Volontäre der Fluchtbewegung begegnen

Dominik Kodlin

Dominik Kodlin, Student der Internationalen Beziehungen an der Hochschule Rhein-Waal, hilft seit September 2015 als Volontär auf der sogenannten Balkanroute und in Griechenland. Er ist Gründungsmitglied des gemeinnützigen Vereins InterEuropean Human Aid Association Germany e.V. mit Sitz in München und seit Februar 2016 dort auch im Vorstand tätig.

Mit der Flüchtlingskrise und den Ereignissen im August und September 2015 wurde Europa in einem Maße überrumpelt, wie ich es mir in diesem weit und gut entwickelten Teil der Welt nicht hätte vorstellen können. Staatliches Handeln geriet nur schleppend und unkoordiniert in Gang. Eine Folge davon war die Entwicklung der Volontärbewegung, die so plötzlich und neu war wie die gesamte Situation selbst: Menschen kamen zu Tausenden in unseren Städten an und waren plötzlich nicht mehr nur auf den Bildschirmen im gemütlichen Wohnzimmer sichtbar.

Röszke, Ungarn: Anfangs war da ein karges Feld; Menschen kommen an, sie frieren, schlafen auf dem bloßen Boden, haben Hunger, haben nur sich selbst und ihresgleichen. Eine Handvoll Volontäre, wie zufällig hineingeworfen, trifft auf tausend Menschen, eine Situation, die chaotischer und trostloser nicht hätte sein können: Ein Auto, mit Hilfsgütern vollgeladen, war sofort leer; wenige Hände ergriffen das, was für viele gedacht war; keine Struktur, keine Koordination, keine Ordnung. Die Menschen, die Schutz vor Verfolgung, Krieg und Terror in Europa suchten und auf Ungarns Autobahnen in Richtung Österreich unterwegs waren, gaben den Anstoß einer Bewegung, die neu war in Europa. Seitdem sind tausende Menschen aus allen Regionen der Welt auf den Balkan, nach Griechenland, in die Türkei und sogar bis in den Libanon gezogen, um als Volontäre dort zu helfen, wo andere Hilfe nicht griff, sei es wegen dem Versagen oder Unwillen der Staaten oder dem langsamen Handeln größerer NGOs. Die Volontäre sind das schnell

und flexibel handelnde Bindeglied zwischen den Menschen auf der Flucht und den NGOs oder staatlichen Organen.

Ich selbst begann mich im September 2015 der Volontärbewegung anzuschließen. Seitdem habe ich mich entlang der Balkanroute bewegt: Über Ungarn ging ich nach Kroatien, dann Serbien und schließlich Griechenland. Ich bin Mitbegründer der InterEuropean Human Aid Association Germany e.V., einem gemeinnützigen Verein, der sich europaweit schnelle und flexible Hilfe in einer komplexen und oft langsam agierenden Umgebung zur Aufgabe gemacht hat. Seitdem bin ich Volontär, egal ob kurzer Zwischenstopp in Deutschland oder an den verschiedenen Brennpunkten, Grenzen oder Camps Europas.

Welche Gründe aber habe ich, als Volontär dort zu helfen, wo Hilfe dringend benötigt wird? Es ist die Würde eines jeden Einzelnen, zu deren Garantie sich die Länder der Europäischen Union verpflichtet haben, die sie aber dort verweigern, wo sie am dringendsten gebraucht wird. Es sind die Zäune, die in den Himmel ragen, bestückt mit scharfem Stacheldraht, wie in Röszke oder Idomeni – Grenzen, die Menschen auf der Flucht vor Sicherheit abhalten und darüber hinaus auch Europa als Einheit spalten. Es ist das Zusammenkommen von Menschen aller Nationalitäten, um der Welt gemeinsam zu zeigen, dass ein „Zusammen“ mehr ist als ein Rückgang in nationales Denken und geschlossene Gesellschaften. Ich behaupte, dass dies mindestens genauso wichtig ist, wie die direkte Hilfe vor Ort, die wir leisten. Schnell, unkompliziert und unbürokratisch. Die Hilfe reicht von der Ausgabe von Decken, Zelten und Essen bis hin zur persönlichen Betreuung einzelner Menschen oder Familien entlang der Route. Aber auch Strukturen wurden geschaffen und die Koordination der Volontäre wurde organisiert, um dem Chaos zu begegnen, das entsteht, wenn unzureichend Ressourcen und wenig staatliches Handeln vorhanden ist.

Die Volontärbewegung ist eine Bewegung von unten. Menschen, die aus oben genannten Gründen teils alles stehen und liegen lassen, um dort zu helfen und Gesicht zu zeigen, wo

viele wegschauen oder sich gar einem Rechtsruck Europas anschließen, um für geschlossene Grenzen und Gesellschaften zu plädieren. Etwas, was meines Erachtens nicht dem 21. Jahrhundert entspricht. Eine Hoffnung, die ich auch mehr und mehr bestätigt sehe, sind die Volontäre und eine sich daraus entwickelnde Gegenbewegung zu dem, was in Europa gerade passiert. Eine weltoffene, junge Bewegung, geprägt durch die Bilder, Begegnungen und Erfahrungen auf der Fluchtroute. Eine Bewegung, die ein neues Denken in die Gesellschaften Europas hineinträgt und somit hoffentlich ein Gegengewicht von unten her schafft, um sich dem Rechtsruck entgegenzustellen. Menschen wie David Lohmüller, die auf der Fluchtroute im übertragenen Sinne helle und offene Hallen bauen, um dann nach der Rückkehr in ihre Heimatländer durch offenes Denken und Handeln ein helles und offenes Europa zu schaffen, das nationales Denken und Grenzen zu überwinden weiß.⁴²

⁴² Für weitere Informationen siehe www.iha.help und www.davidlohmueeller.com

Praxisbericht aus der Flüchtlingserstaufnahme

Christoph Matthiä

Christoph Matthiä, Studium der Ethnologie, Politik- und Medienwissenschaft. Dann fünfjähriger Aufenthalt in Kenia zwecks Forschung und Erwerbstätigkeit. Derzeit wieder in Deutschland tätig in der UVSB (Unabhängige Verfahrens- und Sozialberatung).

Nach fünf Jahren im Ausland zurückgekehrt, ist die Tätigkeit in einer Flüchtlingserstaufnahme eine direkte Konfrontation mit einem, so scheint es manchmal, veränderten Deutschland. Als Ansprechpartner und Vermittler zwischen Anwohnern, die sich belästigt fühlen von Lärm, von Bettelei, von Müll, die verunsichert sind nach den Vorfällen in der Kölner Silvesternacht und besorgt nicht zuletzt angesichts einer oft hysterischen medialen Bearbeitung des Themas, aber auch solchen, die den Flüchtlingen freundlich, offen und mit Freude begegnen. Zwischen Flüchtlingen, die schon auf der Flucht angefangen haben, Deutsch zu lernen und begierig sind auf ein neues Leben und solchen, die sich fast jeder Annäherung verweigern, die sich voller Misstrauen und Angst nicht auf diese andere Welt einstellen wollen. Die bei jedem Gang in die Stadt die Angst und Verunsicherung in der Bevölkerung spüren. Und fast alle geprägt von Vorstellungen und Gerüchten über ein Deutschland, das es so nicht gibt.

Als Arbeitsbasis dient ein Einfamilien-Reihenhaus mit kleinem Garten in einer alten französischen Kaserne. Die Flüchtlinge sind überwiegend in größeren Appartementblocks einige Meter weiter untergebracht. Ein zunehmend wichtiger Teil unserer Arbeit ist das Kaffeetrinken, Teetrinken, Zigaretten rauchen. Unter Sozialarbeitern, diskutierend über die politische Lage, rechtliche und verfahrenstechnische Gegebenheiten und Möglichkeiten, oder mit Flüchtlingen. Anfangs müssen wir einladen, doch immer öfter werden dann auch wir eingeladen – nur durch immer wieder zu beweisenden Respekt, durch geschenktes Vertrauen, kommen wir an die

Menschen heran. Können ihnen helfen, auch dabei, sich auf diese neue Welt einzulassen. Wir hören Erzählungen über Zuhause, über die Flucht, über das was hier erwartet wird, erwartet wurde. Wir lernen zu unterscheiden zwischen den Nationen und Ethnien und den sozialen Hierarchien zwischen und innerhalb dieser. Die Flüchtlinge zwischen den Institutionen und Menschen in Deutschland. Toleranzgrenzen werden auf beiden Seiten erfüllt, verschoben und ausgetestet. All dies auf den oft verschlungenen und steinigen Wegen improvisierter Übersetzung. In Ermangelung professioneller Übersetzer, die tragischerweise in der Verwaltungsanordnung schlicht vergessen wurden, war und ist die soziale Arbeit bei uns nur möglich durch die Unterstützung durch Syrer, Afghanen, Iraker und Iraner, die das Glück hatten, eine einigermaßen gute Ausbildung zu genießen. Die uns freiwillig, zum Teil auch als sogenannte Gemeinnützige Arbeiter für 1,05 Euro pro Stunde, unterstützen.

Meist gegen Nachmittag kamen Menschen, die um Hilfe baten, die unsere inzwischen auf Arabisch und Farsi übersetzten Aushänge gesehen hatten oder von anderen von unseren Diensten gehört hatten. Bei 1.200 Bewohnern und anfangs drei Sozialarbeitern ging es hier vor allem um das Verwalten von Chaos – obwohl wir es verhältnismäßig gut hatten. Fragen zur Familienzusammenführung, freiwilligen Rückkehr, Umverteilungsanträgen, Geburten, Krankheiten und vor allem Problemen mit Taschengeldauszahlungen oder anderen Verfahrensproblemen wurden mehr und mehr zur Routine – angefangen hatten wir alle, bei den Sozialdiensten, der Betreiberfirma ebenso wie im Regierungspräsidium, auf Neuland.

Zwischen den Mitarbeitern in der Außenstelle des Regierungspräsidiums, der Betreiberfirma des Camps und der Verfahrens- und Sozialberatung herrschte ein offenes und konstruktives Klima, viele Fragen konnten auf kurzem Weg und so unbürokratisch wie möglich gelöst werden. Ein Zustand, der keineswegs in allen Einrichtungen der Normalfall ist, wie sich im zunehmenden Kontakt mit anderen Sozialdienstmitarbeitern

herauskristallisierte. Gerade außerhalb der Zuständigkeit ‚unseres‘ Regierungspräsidiums herrschte vielmehr oft ein Klima, in dem Kontaktaufnahme unerwünscht ist und informeller Austausch praktisch unmöglich. Ein wichtiger Arbeitsbereich für uns war auch die Vermittlung zwischen diesen und anderen Institutionen – gerade komplexe Fälle erforderten immer wieder den offenen Austausch und Verständnis, um innerhalb der engen Vorgaben und bürokratischen Labyrinth doch eine möglichst befriedigende Lösung für unsere Klienten zu finden.

Gelegen mitten in einem Wohngebiet, war einer der größten Problempunkte gerade bei einer fast maximalen Auslastung zu Beginn die Kommunikation mit Anwohnern, die sich gestört fühlten und mit ihren Ängsten, Beschwerden und Vorurteilen über das Bürgertelefon der Stadt oder direkt Kontakt aufnahmen. Viele Spannungen konnten hier durch eine bessere Einbeziehung der Bürger in die Geschehnisse auf dem Gelände der Bedarfsorientierten Erstaufnahmestelle abgebaut werden, so auch durch Einladungen zu kleinen Festen, bei denen sich unsere Bewohner und die umliegenden Anwohner kennenlernen konnten.

Aufgeteilt in drei einzeln umzäunte Camp-Bereiche, profitierten wir einerseits davon, dass in einer entzerrten Wohnsituation Konflikte zwischen Bewohnern selten waren und es so gut wie nie zu Eskalationen kam. Andererseits gab es kaum zentrale Orte, an denen die Menschen angesprochen und abgeholt werden konnten. So war das Thema Gemeinschaft schaffen von Beginn an zentral in unserer Arbeit und konnte gerade durch ehrenamtlich unterstützte Sprach-Cafés zum Teil verwirklicht werden. Der Aufbau eines Gemeinschaftshauses in der Mitte des Camps und die Etablierung eines ‚Dorfzentrums‘ mit Spielmöglichkeiten, Internetzugang und anderen Angeboten nahm in den letzten Monaten zunehmend Gestalt an.

In einer heterogenen und fluktuierenden Gesellschaft wie der der Erstaufnahme, zwischen Menschen, die alle auf die eine oder andere Weise gezeichnet sind von Krieg, Flucht

und Folter, entsteht Gemeinschaft nicht vorbehaltlos – Vorurteile und Ablehnung zwischen Afghanen, Syrern und Iranern, zwischen Religionen und Lebensweisen zeigen sich bei Versuchen gemeinsamer Angebote, und die Problematik der Übersetzung in mehrere Sprachen während eines Gesprächs macht die Moderation schwierig. Immerhin kommt es doch immer wieder zur Verbrüderung, wenn gemeinsam gegen das eintönige Essen protestiert wird. Auch in der Kinderbetreuung und Schulorganisation gelingt es, ethnische und nationale Grenzen zu überwinden. Insbesondere das Angebot spezifischer Deutschkurse für Frauen hat einigen Erfolg in dieser Hinsicht und führt zu konstruktiven Konflikten zwischen den Geschlechtern. Eine für alle überraschende Situation entsteht, als eine Handvoll Männer darum bitten, auch an dem Kurs teilnehmen zu dürfen, da die regulären Unterrichtsstunden mangels Teilnehmer ausgesetzt wurden. Die Frauen gewähren die Bitte und genießen diese Machtposition sichtlich.

Mit der seit spätestens April diesen Jahres getroffenen Entscheidung, dass die Verweildauer in der Erstaufnahme bis zu den zulässigen sechs Monaten ausgereizt werden soll, bevor Menschen in die Gemeinschaftsunterkunft transferiert werden und der damit deutlich von im Schnitt zwei Monaten auf sechs Monate verlängerten Verweildauer verschieben sich die Probleme zusehends. Nicht mehr Verfahrensfragen stehen im Vordergrund; diese werden inzwischen meist schnell abgearbeitet und wichtige Informationen haben längst die Runde gemacht. Immer mehr stehen interfamiliäre Probleme im Fokus, Rückkehrwünsche werden geäußert und psychologische Probleme bis hin zu Selbstmordversuchen treten häufiger auf. Nicht zuletzt scheint dies eine Folge der Lethargie und Langeweile zu sein, der Unruhe, die die Menschen ergreift angesichts einer Situation, in der sie ihr Leben in weiten Teilen nicht aktiv selbst gestalten können, in der die Zukunft völlig ungewiss ist und von gänzlich unbekanntem Faktoren und Kräften gelenkt wird. So wird es zur wichtigsten Aufgabe, eben diese Selbstwirksamkeit der Menschen zu

fördern, Beschäftigungen als Übersetzer werden zu psychosozialen Therapieprogrammen, ein über Spenden eingerichtetes Fitnessstudio hilft gerade jungen Männern – obwohl auch Frauen zunehmend Interesse zeigen – Energie abzubauen und physische wie psychische Verspannungen zu lockern, besser zu schlafen. Versuche, Menschen die Kraft zu geben, mit einer Vergangenheit zu leben, die belastet, die verstört, die manchmal auch traumatisiert.

Mit der Schließung der Balkanroute verändert sich die Situation in den Erstaufnahmen deutlich, von etwa 1.200 Menschen reduziert sich die Bewohnerzahl auf unter 50 und pendelt sich bei etwa 150 Menschen ein. Die Frustration der Bewohner angesichts ihrer Lebensumstände nimmt zunehmend Raum ein und die Angebote der Sozialbetreuung fokussieren immer mehr auf Versuche, die Bewohner zu motivieren, die Zeit konstruktiv zu nutzen, Deutsch zu lernen, sich mit den soziokulturellen Gegebenheiten in Deutschland auseinanderzusetzen. Die Lethargie zu überwinden und das Beste aus der Situation zu machen. Aber auch Versuche, die strukturellen Bedingungen zu verbessern, werden unternommen. Könnten die Bewohner selbst kochen, würde ihnen die Verantwortung zurückgegeben, sie beschäftigen, auch die weniger Aktiven dazu nötigen, sich auf die Realität ‚da draussen‘ einzulassen. Eine Aufweichung der Zuständigkeitsgrenzen zwischen Land und Kommune gäbe dringend benötigte Flexibilität hinsichtlich des Auftrags der eingesetzten Sozialbetreuer, um auch diejenigen zu unterstützen, die die Erstaufnahme hinter sich gelassen haben und nun ohne nennenswerter Unterstützung der großen Herausforderung gegenüberstehen, sich durch das Sozialsystem und den Arbeitsmarkt in Deutschland zu navigieren.

Die zweifellos vorherrschende Mangelauslastung der Erstaufnahmen, von der keiner weiß, ob sie der neue Normalzustand ist oder durch neue Fluchtwege bald wieder der Vergangenheit angehört, kann so auch als Chance gesehen werden, wichtige Strukturreformen anzugehen und ein nicht nur effektiveres sondern auch menschlicheres System der Verwaltung

von Asylsuchenden zu etablieren. Dies wird den Mut der beteiligten Akteure erfordern, umzudenken und Verantwortung zu übernehmen für die Gestaltung eines Asylweges, der von Anfang an die Asylsuchenden fordert und ihre Ressourcen ernst nimmt, der sie nicht zu passiven Empfängern macht, ihnen die Möglichkeit zur Selbstbestimmung nicht vorenthält. Dies scheint die wichtigste Erfahrung zu sein aus den vergangenen sechs Monaten – dass es unbezahlbar ist, einem Menschen das Gefühl zu geben, dass er seine Welt mitgestalten kann. Dass nur wer sich als selbstwirksam erfährt, auch die Motivation aufbringen kann, sich auf etwas Neues einzulassen. Es ist kaum zu erwarten, dass die Zahl an Menschen, die aus Nordafrika und dem Nahen Osten nach Europa fliehen möchten, absehbar nachlassen wird. Die Entscheidung, wie wir mit diesen Menschen umgehen werden, ob wir sie ernstnehmen und uns mit ihnen offen auseinandersetzen oder sie als entmündigte Bittsteller am Rande unserer Gesellschaft bestenfalls dulden werden, ist sicherlich von größter Bedeutung für die Zukunft Europas.

Die Willkommenskultur frisst ihre Kinder (oder: warum Helfen auch nicht allen hilft)

Matthias Lange und Anna Veeseer

Matthias Lange, erfolgreicher Abbruch des Studiums der Ethnologie und Germanistik, heute tätig als Körperpsychotherapeut (HP), Sozialarbeiter in der Betreuung von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen, Bestatter und DJ.

Anna Raphaela Veeseer, Ausbildung zur Veranstaltungskauffrau und danach für verschiedene Unternehmen in der Seminar- und Veranstaltungsorganisation tätig. Seit 2008 Key Account Managerin mit Projektleitungen für Forschungs- und Marketingprojekte.

September 2015. Wie überall sieht sich auch die Stadt Freiburg gewaltigen logistischen Herausforderungen gegenüber. Als Oberzentrum nahe der Schweizer Grenze zieht Freiburg besonders viele geflohene Menschen an, die Obdach benötigen. Das Regierungspräsidium Freiburg richtet auf dem Gelände der landeseigenen Polizeiakademie eine sogenannte Bedarfsorientierte Erstaufnahmestelle (BEA) in Form zweier großer Zelthallen ein. Die Kapazität beträgt zuerst ca. 300 Menschen, dann fast 1.000. Die BEA ist eine Außenstelle der Landeseigenen Erstaufnahmestelle (LEA) in Karlsruhe. Eine Registrierung als Asylsuchende ist nur dort möglich. Allerdings war bei der LEA schon im Herbst 2014 ein Registrierungsstau entstanden, bedingt durch die Schließung wegen einer Masernepidemie im Sommer 2014.

So entsteht in der BEA in Freiburg rasch eine dramatische Situation, weil zu viele Menschen auf unzureichende Strukturen treffen und die Aussichten auf Registrierung und Verteilung schlecht sind. Das Essen wird beklagt, Deutschunterricht gibt es keinen, Frauen werden sexuell belästigt, Schlägereien und Diebstähle sind an der Tagesordnung. Auch der benachbarte Edeka-Markt engagiert einen Security-Dienst, weil Kunden belästigt würden. Parallel bilden sich Helferkreise heraus. Die in Freiburg traditionell starke linke Szene richtet

ein Camp auf einem gegenüberliegenden Brachgelände ein und bietet Deutschunterricht an. Doch das Camp wird umgehend von der Polizei geräumt. Bei facebook entstehen fast gleichzeitig mehrere Gruppen, die *Flüchtlingshilfe Freiburg*, *Refugees welcome in Freiburg* und andere. Die Gründerin der facebook-Gruppe *Flüchtlingshilfe Freiburg* ist selber Tochter von Kriegsflüchtlingen.

Wir treffen sie eines Sonntags Mitte September auf dem Parkplatz des nahegelegenen Edeka-Markts. Hier haben wir ein paar Biertische hingestellt und über unsere email-Verteiler zum Backen von Kuchen aufgerufen. Die Resonanz überwältigt uns. Dutzende von Kuchen werden gebracht und von Hunderten von geflüchteten Menschen gemeinsam mit den Helfern gegessen. Begegnung wird möglich und genutzt. Innerhalb von drei Wochen ist der Begegnungssonntag auf dem Edeka-Parkplatz eine feste Institution. Musikgruppen spielen auf, der Verein Spielmobil stellt Spielgeräte zur Verfügung. Friseure schneiden Haare gratis. All das wird inzwischen koordiniert über die facebook-Gruppe *Flüchtlingshilfe Freiburg*. Sie wächst bis Dezember auf mehr als 2.000 Mitglieder an. Die Gründerin wird unterstützt von drei Administratoren, die die Diskussion der Gruppenmitglieder moderieren. Interessierte Helfer melden sich über facebook oder kommen auf den Parkplatz, Gruppen bilden sich, die vielfältige Unterstützung organisieren wie Fahrradwerkstatt, Deutschkurse, Kleidermarkt, Sport- und Freizeitangebote.

Die lokale Presse berichtet immer wieder ausführlich, und eine Waldorfschule stellt ihre Turnhalle für den Sonntag dauerhaft zur Verfügung, da das Wetter inzwischen doch winterlich geworden ist. Im Dezember erhält die facebook-Gruppe *Flüchtlingshilfe Freiburg* den Integrationspreis der Stadt Freiburg, dotiert mit 3.000 Euro, vom Oberbürgermeister der Stadt Freiburg überreicht. Weitere Spendengelder fließen, auch Sachspenden werden eingesammelt.

Nun geschieht etwas, das nicht ursächlich mit dem Preis, den Geldern und der öffentlichen Aufmerksamkeit in Verbindung stehen muss,

der zeitliche Zusammenhang ist aber verblüffend. Bereits kurz nach der Preisverleihung brechen Konflikte innerhalb der Gruppe aus, zum Teil ausgetragen auf facebook, zum Teil in lautstarken direkten Auseinandersetzungen. Auf den wöchentlichen Treffen kommt es zu offenen Anfeindungen und stundenlangen Diskussionen um Strukturen und Positionen. Es bilden sich verschiedene Fraktionen. Ein Teil der Gruppe betreibt eine Vereinsgründung zur Verwaltung des Geldes. Eine andere gründet eine neue facebook-Gruppe. Innerhalb weniger Wochen eskaliert die Situation, Medienvertreter und Vertreter der Stadt versuchen erfolglos zu schlichten. Circa ein Drittel der anfangs aktiven Helfer wendet sich anderen Formen der Flüchtlingshilfe zu oder verabschiedet sich ganz davon.

Der praktischen Arbeit für die Flüchtlinge hat der Konflikt übrigens kaum geschadet. In der Waldorfschule gibt es bis heute (Stand Juli 2016) jeden Sonntagnachmittag für alle hiesigen oder geflüchteten Besucher die Möglichkeit, sich zu begegnen. Aus unserer Sicht bleibt hier vor allem zu lernen, dass solche sich selbst organisierenden Gruppen häufig aus Mitgliedern bestehen, deren persönliche Anliegen und Erfahrungen nach einer ersten Euphorie umso stärker berücksichtigt werden wollen, je mehr Erfolg die Initiative hat. Soziale Netzwerke wie facebook erleichtern zwar den Einstieg, tragen aber selbst nichts zu einer sinnvollen Streitkultur bei. Und auch der Umgang mit den Themen der Flüchtlinge – Krieg, Vertreibung und die Erfahrung von Beziehungsabbrüchen – muss eingeübt werden. Hier könnte eine professionelle Begleitung in Form von Supervision und Organisationsberatung Abhilfe leisten und so das bürgerschaftliche Engagement nachhaltig am Leben erhalten.

Refugee support at the local level: A case study of Kleve

Jan Niklas Rolf und Jessica Jung

Jan Niklas Rolf studied Political Science, Economics and International Relations at RWTH Aachen and the University of London. He completed his PhD on the social contract theories of Thomas Hobbes and John Rawls. Since 2015, he is working as a lecturer and research fellow at Rhine-Waal University of Applied Sciences.

Jessica Jung studied International Relations at Rhine-Waal University of Applied Sciences and at the University Complutense of Madrid. In her bachelor thesis, she examined how the integration of refugees in small cities can be improved. Since June 2016, she is working as scientific staff at Rhine-Waal University of Applied Sciences.

This article provides a concise overview over the various actors that are involved in the integration of refugees in Kleve, a medium-sized city located on the Western border of North Rhine-Westphalia, Germany. As of spring 2016, about 600 asylum seekers are living in Kleve to undergo their asylum process, with 900 additional asylum seekers expected to arrive until the end of the year.⁴³ Irrespective of their prospects of obtaining a (permanent) residence permit, these people must be cared and catered for.

Above the local level, there are only a few official actors that are involved in refugee work. At the federal level, these are the *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF)*, processing asylum applications and offering integration courses, and the *Bundesagentur für Arbeit*, preparing refugees for the job market and helping them to find a job. At the state level, North Rhine-Westphalia has passed the 'Gesetz zur Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe- und Integration', a

law assisting counties and communes with the establishment of regional integration centres and local integration agencies. At the county level, the *Ausländerbehörde* issues residence and working permits and offers legal counselling to refugees.

Yet the burden of integration measures is borne by local authorities. In the city of Kleve, the *Fachbereich Arbeit und Soziales* is responsible for the reception, accommodation and maintenance of all asylum seekers allocated to Kleve. It is here that asylum seekers receive their monthly payment cheques and other provisions for life, such as medical treatment vouchers. Currently, the city runs three centralized refugee houses and will soon open a fourth and fifth house, while the only city-run emergency accommodation is no longer in use. As Kleve puts its faith in decentralised housing, the city rents out its more than hundred apartments to refugees. This way, more than 58% of all refugees already live in private apartments and shared flats.⁴⁴

In order to fulfil its many integration tasks, the city relies on a number of commercial, civil and charitable actors. While the employment agency *Perspektive Personal* was contracted to supervise the five refugee houses, the non-profit organisation *Internationaler Bund* was entrusted with running the emergency housing. Accommodation and care-taking responsibilities for unaccompanied under-aged children were transferred to the *Anna-Stift* and the *SOS Kinderdorf*, two specialized youth welfare organisations located in Kleve. The Catholic charity organisation *Caritasverband Kleve e.V.* received the mandate to supply social counselling to refugees. For those unable to get a seat in the official integration courses run by the *BAMF*, the city pays for so-called refugee courses offered by the *Theodor-Brauer-Haus*, a private foundation inspired by the Catholic unionist Theodor Brauer, and the *Volkshochschule (VHS)*, an adult education centre owned by the city of Kleve. The *VHS* also runs integration buddy seminars for local volunteers that are financially supported by the city.

⁴³ Grass, M. (2016) "Kleve rechnet 2016 mit 1500 Flüchtlingen", in Rheinische Post, 02.03.2016, <http://www.rp-online.de/nrw/staedte/kleve/kleve-rechnet-2016-mit-1500-fluechtlingen-aid-1.5805841> (letzter Zugriff: 06.06.2016).

⁴⁴ Ibid.

Besides the actors that are directly funded by the city of Kleve, there are a number of independent organisations that play a crucial part in the integration of refugees. Legal support is offered by the *Arbeiterwohlfahrt* and the *Flüchtlingsrat*, two nation-wide operating organisations with offices in Kleve. Two local organisations that engage in a wide range of activities are *Hafen der Hoffnung e.V. (HdH)* and *Haus der Begegnung e.V. (HdB)*. Whereas the former, established by German late repatriates, aims at empowerment of refugees and their active participation in the host society, the latter, founded by the Dutch art historian Ron Manheim, seeks to raise awareness and tolerance within the receiving society. Both *HdH* and *HdB* cooperate with the *Evangelische Kirchengemeinde* when it comes to organising events and using rooms. This congregation also makes its rooms available to Russian-Orthodox and African services that take place on a (bi-)weekly basis. The *Verein für Islamische Kultur e.V.*, the *Islam-Kurdischer Verein* and three mosques add to the spiritual diversity of the city and play an important role in the integration of their fellow worshippers. In addition to this spiritual support, donor organisations such as *Kleve hilft*, *Klever Tafel*, *Klosterpforte* and *Palette* provide material support in the form of clothes and food. Recently, the *Hochschule Rhein-Waal*, which is partly based in Kleve, has opened its guest student program to refugees by exempting them from the 100 Euro fee. By organising leisure time events such as football games and exchange cafés, the University's student-led group *Refugee Support* provides platforms to create private contacts between students and refugees. Last but not least, it is the migrants themselves who contribute to the integration of their comrades. The city of Kleve not only hires refugees as translators on a 1-Euro-job-basis, but also established an integration council which consists of five members appointed by the city council and ten members directly elected by foreigners. Even though the integration council lacks decision making power, it has consultative status to the city council and, as such, is given a direct voice in integration matters.

Using the case-study of the city of Kleve, this article has provided a short overview over the various public and private actors that are involved in the integration of refugees at the local level. Their activities, which range from professional counselling and paperwork assistance to language teaching and football training, are partly supplementing, partly overlapping. The challenge is to better coordinate these different actors and activities. The recently established round table, steering group and integration coordinator are first steps in that direction.

An Iraqi refugee story

Mohammed Ibrahim⁴⁵

Mohammed Ibrahim is an Iraqi citizen who moved to Libya when he was eight years old. He studied dental medicine at Misrata University before the civil war broke out. He is now living in Germany where he is taking German language classes while waiting for his asylum claim to be processed.

I was born in Iraq to a Sunni father and a Shiite mother. While this wasn't a big deal for my parents, my father was insulted for being married to a Shia Muslim. As my parents were worried about us children, we moved to Libya in 2002 where my father found a job as an accountant and my mother worked as a doctor. We were lucky to have left Iraq before the United States invaded the country in 2003. But in Libya we also came to face animosity and resentment. Although we speak the same language, there are differences in the pronunciation. A number of Libyan people were judging us in a racist manner by our accent, clothes and face colour. Nor did my parents get much appreciation for what they were doing. Even though we were living a successful life and contributing to the local economy, there were Libyans who accused us of taking their money. For them, we were not Arabs but foreigners. When the civil war broke out in 2011, things got even worse. Back at the time, I was studying dental medicine at Misrata University. Within days, students and professors left the college to fight in the war. Most of my friends got killed. I'm a young man; I want to live my life. How can you do that when you're walking in the streets, a car stops by and a couple of men ask you to give them your phone and wallet or they'll kill you. So we decided to spend all our money on a boat to Europe.

Unfortunately, our first attempt to cross the Mediterranean Sea failed. When we left the coastline, the engine started to burn. Imagine if that happens in the middle of the sea. A small boat came to carry us back to the shore.

We didn't get back the 4,000 Dollars we had paid the human traffickers, though. We had to wait for two days and pay another 7,000 Dollars to get on another boat. As the traffickers were afraid to get caught, they picked us up in the night. It was scary because you couldn't see anything and we didn't know where they'll bring us. We were 350 people from Libya, Tunisia, Morocco and some Sub-Saharan African countries. We got on a fishing boat that was so small that we couldn't even sit or go to the bathroom. People were puking because of sea sickness and during the day the sun was burning like hell. It was a nightmare. If you've done it once, you cannot imagine doing it again – even if you'd get a million Dollars for it. Overall, it took us four days to get from Libya to Italy – one day on the fishing boat and three days on an aircraft carrier that eventually rescued us. When we arrived in Europe, we didn't know anything about it. We decided to go to the Netherlands where my aunt lives. But she told us to go to Germany where we could get a place to rest and would be taken care of. So we took the train from Italy to Stuttgart in Germany where we registered with our Iraqi passports. They sent us to a refugee house in Neuss before we moved into a flat in Rheinberg.

Since then, we are waiting for our asylum claim to be processed. We were coming here to earn money; not to sleep, eat and take money from the state. But without a residence permit we can hardly do anything – we cannot work, buy a car or travel to other countries. I think one reason for why we are waiting for more than twenty months now and still haven't gotten the permit yet is that we were too honest. Many people don't tell the truth. I know of someone who said that his wife got killed, while in fact she is living in Turkey. Our story simply wasn't big enough. But I still hope that our asylum claim will be approved soon. In the meantime, I am taking a German language course with other refugees. Not all of them are appreciating the fact that they are living in a safe place with clean streets. They have to show more respect and be patient. For me, it is also important to make German friends, because you don't get anything from people that are in the same

⁴⁵ Interviewed, transcribed and edited by Jan Niklas Rolf.

situation as you are in. That's why I took classes in biology and communication at Rhine-Waal University in Kamp-Lintfort. The students I met there were friendly and didn't make me feel like a stranger or refugee. They were supportive in any possible way, although they must learn to differentiate between people who are really in need of help and those who are not. With regards to the people in my home country, I don't know what to say. In a situation like mine, you don't think about the world, you only think about yourself. But if the people in Iraq, Syria and Libya really want to establish peace and rebuild their countries, they must do it from the bottom of their hearts and not for the money or their political careers.