

Arbeit und Kooperation asylbezogener Organisationen in Griechenland vor und nach dem Regierungswechsel

Anna Mratschkowski

Beitrag zur Sektion Migration und ethnische Minderheiten »Asyl, Flucht und Migration im Einflussbereich der EU«

Einführung

Das Gemeinsame Europäische Asylsystem schreibt bekanntlich einheitliche Standards und Verfahren in Bezug auf Flüchtlingsfragen in Mitgliedsstaaten der Europäischen Union vor. Die Anerkennungsraten und Lebensbedingungen von Asylbewerbern und Asylbewerberinnen in verschiedenen europäischen Ländern unterscheiden sich dennoch drastisch (EASO 2015: 27). Es gibt eine offensichtliche Kluft zwischen offiziellen Deklarationen (*talk*) und tatsächlichem Verhalten (*action*) in der Europäischen Union, zwischen nationalen Regierungen und Nichtregierungsorganisationen.

In diesem Zusammenhang stellen sich die folgenden Fragen: Welche kollektiven Akteure und Akteurinnen sind in diesem Bereich involviert? Wer kann die Asylsituation beeinflussen und ein Flüchtlingsdesaster verhindern? In welchem Ausmaß kooperieren diese Akteure und Akteurinnen miteinander und welche Rolle spielen sie dabei? Das Lehrforschungsprojekt „Mapping refugees' arrivals at Mediterranean borders (MAREM)“ an der Ruhr-Universität Bochum arbeitet an der Beantwortung dieser Fragen, die in der Forschung bis jetzt nicht ausreichend behandelt wurden. Das Projekt strebt an, diese Forschungslücke unter Einbeziehung des theoretischen Ansatzes des Neo-Institutionalismus (Meyer, Rowan 1977; DiMaggio, Powell 1983; Oliver 1991) zu schließen. Da das Gemeinsame Europäische Asylsystem ein supranationales Rahmenwerk wenig balancierter Machtbeziehungen ist, sind Legitimationsstrategien der Organisationen gegenüber ihrem organisationalem Feld (*talk*) von ihrem Verhalten (*action*) entkoppelt. Trotzdem kann antizipiert werden, dass kollektive Akteure und Akteurinnen auf multiplen Ebenen miteinander verflochten sind und so, auf lange Sicht gesehen, einen europäischen öffentlichen Raum der Asylfragen kreieren werden, in dem kollektive Akteure und Akteurinnen dem Zwang unterliegen, sich legitimieren zu müssen (Gansbergen, Pries 2015).

In diesem Beitrag werden die asylbezogenen organisationalen Akteure und Akteurinnen in Griechenland analysiert. Das primäre Ziel dabei ist, die Rolle der flüchtlingsbezogenen Organisationen und deren Kooperationsnetzwerke zu beleuchten. Diese können eine Rolle bei der Entwicklung eines nationalen und europäischen Asylsystems spielen. Des Weiteren werden ausgewählte Ergebnisse des MAREM-Projekts präsentiert und kommentiert. Danach werden einige der Hauptfragen des Projekts aus wissenschaftlicher Perspektive beantwortet: Ist ein europäisches Asylsystem im Begriff zu entste-

hen? Welche Rolle spielen asylbezogene Organisationen mit ihren Kooperationsnetzwerken in diesem Kontext und bei der Erklärung der Lücke zwischen *talk* und *action*?

Stand der Forschung

Es findet sich durchaus aktuelle Literatur über die Veränderung der asylbezogenen Situation in Europa im Allgemeinen und auch in Griechenland im Speziellen (Cabot 2014; Tirandafyllidou 2014; Katsiaficas 2015; Kalpouzos, Mann 2015; Mogiani 2016 usw.). Im vorliegenden Beitrag konzentriere ich mich auf Letzteres.

Bezüglich der Organisationen, die mit oder zu Flüchtlingen arbeiten, und den Kooperationsnetzwerken dieser Organisationen gibt es eine Forschungslücke. Das MAREM-Projekt untersucht solche Organisationen und deren Kooperationen, um Teile dieser Lücke zu füllen.

Theoretischer Hintergrund

Zur Einbettung der Untersuchung in einen übergreifenden theoretischen Rahmen wurde die Theorie des Neo-Institutionalismus gewählt. Dieser bezieht sich auf die Anpassung von Organisationen an ihr organisationales Feld. Das kann sich in der Entwicklung von Kooperationsnetzwerken, in denen sich Organisationen, die im gleichen Feld arbeiten, gegenseitig beeinflussen können, zeigen.

Durch Institutionen wird ein Regelsatz kreiert, durch den es Akteuren und Akteurinnen ermöglicht wird, das Verhalten Anderer zu antizipieren. Die an der Institution Partizipierenden können sich auch an diesen Erwartungen orientieren, um soziale Interaktionen zu vereinfachen (Schimank 2007: 164). In dieser Hinsicht entstehen in Institutionen bestimmte Mythen der Rationalität und Strategien zur Problemlösung. Diese sind in jeder Institution vorherrschend und scheinen für die Akteure und Akteurinnen nützlich zu sein. Deswegen folgen die Handlungsnormen und -rationalitäten keinem objektiven Entscheidungsprozess, sondern vielmehr sozialen Konstrukten und vorherrschenden Diskursen, die die Kooperationen der Akteure und Akteurinnen im Handlungsfeld beeinflussen.

Die Forschung zeigt, dass oft nur die formale Struktur der Organisationen stark beeinflusst wird, die informellen, tatsächlichen Handlungsstrategien jedoch sich von diesen institutionellen Paradigmen unterscheiden. Folglich entsteht eine sogenannte Kluft (*gap*) zwischen der verbalen Ebene (*talk*) und dem Handeln (*action*) in institutionellen täglichen Strukturen, in denen Akteure und Akteurinnen formell den institutionellen Paradigmen folgen, sich aber auf die gewachsenen Strukturen ihrer eigenen Organisation verlassen (Sandhu 2012: 74).

Drei Arten, wie Institutionen Organisationen beeinflussen, sind zentral für die Theorie des Neo-Institutionalismus: Regulative Anforderungen und Zwänge, normative Erwartungen und kulturell-kognitive Bedeutungsstrukturen, die im gesellschaftlichen System nicht hinterfragt werden (Sandhu 2012: 76). Diese führen zu einem Prozess der Angleichung, der im Neo-Institutionalismus Isomorphie genannt wird. Der Prozess der Isomorphie bezieht sich auf Organisationen eines organisationalen Feldes, die einander kennen und – was noch wichtiger ist – einander beobachten. Diese gegenseitige Beobachtung führt sowohl zu beiderseitigem Lernen, als auch zu einer institutionellen Angleichung wegen des Drucks zur Legitimation (Sandhu 2012: 77).

Im Allgemeinen können drei Mechanismen der Isomorphie unterschieden werden:

- (1) Isomorphie durch Zwang: Der Einfluss politischer institutioneller Rahmenbedingungen und das Problem der Legitimierung;
- (2) Isomorphie durch Nachahmung: Standardreaktionen bei Unsicherheit;
- (3) Isomorphie durch normativen Druck: Die Erfüllung normativer Erwartungen auf Grund von Professionalisierung.

Diese drei Arten der Isomorphie stellen idealtypische Unterscheidungen dar. Wegen der allgemeinen sozialen und organisationalen Komplexität beeinflussen diese Charakteristika sich gegenseitig und können oft nicht voneinander unterschieden werden (DiMaggio, Powell 1983: 150). Diese Anpassungsprozesse und die Identifikation von Netzwerkdynamiken sowie Lücken zwischen der verbalen Ebene und dem tatsächlichen Handeln stellen den Fokus der aktuellen Forschung des MAREM-Projekts dar.

Daten und Methoden

Die empirischen Ergebnisse des MAREM-Projekts basieren auf der Homepage-, Dokumentenanalyse sowie auf 100 Experteninterviews. Diese wurden mit Mitgliedern asylbezogener Nichtregierungsorganisationen, Behörden und wissenschaftlichen und internationalen Organisationen in Italien, Spanien, Griechenland, Malta und Zypern geführt.

Unter anderem wurden Experten und Expertinnen über die Kooperation der Organisationen befragt, damit auf dieser Basis Netzwerkanalysen durchgeführt werden. Im Folgenden werden die Ergebnisse unserer Forschung in Griechenland präsentiert, da Griechenland zur Zeit eines der wichtigsten Ankunftsländer für Asylsuchende in Europa ist.¹

Ergebnisse

Die Untersuchung der Netzwerke von Organisationen impliziert die Fragen, ob formelle bzw. informelle Kooperationsnetzwerke bestehen und – wenn ja – ob diese Netzwerke von jemandem koordiniert werden. Einerseits zeigen die durchgeführten Interviews, dass der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen die Rolle des Koordinators der Netzwerke asylbezogener Organisationen übernimmt. Andererseits betonen die Experten und Expertinnen, dass es in Griechenland keine echten oder formellen Netzwerke der flüchtlingsbezogenen Organisationen gibt. Sie vermissen eine gute Koordination der Netzwerke und betonen oft, dass das Asylsystem nicht hinreichend funktioniert. Ein Mitarbeiter einer Nichtregierungsorganisation äußert sich hinsichtlich Kooperation wie folgt: “These networks also are facilitated by UNHCR², who has a coordinating role in the context of this crisis. It facilitates networks between NGOs³, coordination and cooperation between NGOs on specific issues in the different locations” (Praxis 2016). Amnesty International betont in diesem Kontext: “We are

¹ So wurden in Griechenland im zweiten Quartal 2016 12.235 Asylanträge gestellt, somit ist das Land in den aktuellsten Asylstatistiken für die Europäische Union an der fünften Stelle hinter Deutschland (190.685), Italien (27.425), Frankreich (20.060) und Bulgarien (15.310) (Eurostat 2016).

² Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen.

³ Nichtregierungsorganisationen.

having working groups. We are talking with each other for exchange of information, but it is not something official" (Amnesty International 2016).

Die meisten asylbezogenen Organisationen in Athen haben finanzielle Probleme und begrenzte Kooperationen mit staatlichen Organisationen. Viele Nichtregierungsorganisationen sind nicht auf Geld vom Staat angewiesen. Sie sehen sich nicht in der Pflicht, sich den Erwartungen der öffentlichen Instanzen anzupassen und distanzieren sich stellenweise sogar sehr aktiv. Einige Zitate untermauern dies: "[...] we don't take a single Euro by the Greek state or European Union, because we believe they are responsible for that, to take money from them it is difficult to criticise them" (Médecins Sans Frontières 2015). Somit befürchten einige Nichtregierungsorganisationen, dass eine staatliche Finanzierung sie daran hindern wird, scharfe Kritik an den Strukturen zu üben, die sie für die Krise verantwortlich sehen. Gleichzeitig wurden aber auch Indikatoren der Kooperationsbereitschaft gefunden, der Direktor der Nichtregierungsorganisation AITIMA sagt: "We do not have contact with the government, unfortunately. They have not even invited us for a meeting once, while in the first period there were many meetings and discussion[s]" (AITIMA 2016).

Die Organisationen erwähnen, dass sie relevante Informationen austauschen, um an internationalen Netzwerken zu partizipieren und eine starke Stimme zu haben. Nichtregierungsorganisationen wie AITIMA betonen dies: "During last year we became member of three European networks: one is ECRE⁴ and the other is PICUM⁵ and third is ENAR – European Network Against Racism. So this is good for our organisation because it means that our work is recognised and on the other hand this enables us to advocate at the European level" (AITIMA 2014).

Trotz der ökonomischen Probleme helfen viele durch Organisationen gebündelte Freiwillige den Asylbewerbern, Asylbewerberinnen und anerkannten Flüchtlingen mit Geld, Kleidung, Nahrung und beim Erlernen der neuen Sprache. Diese Hilfe und Kooperation der relevanten Akteure und Akteurinnen wird in diesem Kontext als absolut essentiell angesehen. Flüchtlingsbezogene Organisationen verweisen ihre Klienten und Klientinnen auf ihre Kooperationspartner und Kooperationspartnerinnen. Dieser Kooperation wird von der Mehrheit der Organisationen ein hoher Stellenwert eingeräumt, häufig fallen in diesem Zusammenhang Beschreibungen wie „Schlüsselement“ oder „Positionsstärkung“: "It's a key element. We cannot do what we do without the other organisations [...]" (Amnesty International 2015). "[...] it gives a stronger voice to the people we are supporting for sure, when you talk about joint positions and stating the needs, the critique, the gaps" (Praxis 2016).

Somit übernehmen Nichtregierungsorganisationen häufig staatliche Aufgaben und füllen durch ihre Arbeit Lücken auf, die aus fehlenden staatlichen Ressourcen resultieren. Interviewpartner und Interviewpartnerinnen bestätigen dies: "So what the NGOs were doing in the past and are still going to do is to substitute the state basically" (ELIAMEP 2016). Caritas äußert sich in ähnlicher Weise: "So basically we are coping with the result of a crisis, that the state, that the government cannot deal with" (Caritas 2016).

In der Vergangenheit ist der Regierungswechsel oft mit einer Veränderung der asylbezogenen Situation im Land in Verbindung gebracht worden. Tatsächlich hat Syriza die Situation nicht wesentlich verändert. Zu Beginn ihrer Regierung war die Kooperation zwischen staatlichen und Nichtregierungsorganisationen ziemlich dynamisch: Der Dialog zwischen der Regierung und vielen nichtstaatlichen Organisationen war intensiver. Nach sechs Monaten unter der neuen Regierung war dies nicht mehr

⁴ European Council on Refugees and Exiles.

⁵ Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants.

der Fall. Verschiedene Organisationen beschreiben, dass viele der gemachten Versprechen nicht gehalten wurden: „At the beginning, [...] the new Government said [...] the number of detainees would decrease and they would close detention facilities [...] Actually, the increase of the detention of migrants [...] we face many vulnerable people in detention and nobody cares for them“ (AITIMA 2016). Das Brechen von Versprechungen und das fehlende Handeln der Regierung wird auch von Ärzten ohne Grenzen kritisiert, die zwar auf eine veränderte Rhetorik, aber auf unverändertes Handeln bzw. das Fehlen und praktischen Lösungsansätzen verweisen: “The rhetoric has changed. Now they are called ‘people on the move’ instead of refugees. No push backs on the ocean and a positive public speech. But this didn’t improve the capacity“ (Médecins Sans Frontières 2016). Es ist allerdings auch anzumerken, dass nicht alle Nichtregierungsorganisationen dieser scharfen Kritik uneingeschränkt folgen. Praxis schließt sich zwar zunächst an: “there is definitely a lack of coordination on behalf of the state, there is a lack of consistent provision of information to humanitarian actors“ (Praxis 2016), betont dann aber auch, dass keine Regierung auf den Zustrom an Migranten und Migrantinnen in der letzten Zeit hätte vorbereitet sein können: “The whole crisis, that we are witnessing has happened after Syriza came into power. Preparedness is another question: how well could the government have been prepared for all this. This is again very theoretical, because you couldn’t expect the numbers that we saw“ (Praxis 2016).

Einige der Aussagen von Experten und Expertinnen stehen in Zusammenhang mit Isomorphie, welche einen zentralen Aspekt in der Theorie des Neo-Institutionalismus darstellt. Im Kontext der sogenannten Flüchtlingskrise treten zahlreiche neue Akteure und Akteurinnen auf. Oft imitieren diese schon längst etablierte Organisationen und deren *best practice*. Die etablierten Organisationen versuchen, ihre eigene Identität zu bewahren, während kleinere und jüngere Organisationen sich zu Zeiten der ökonomischen und Flüchtlingskrise an die veränderte Situation anpassen. Die Situation wird von der Schließung der mazedonisch-griechischen Grenze beeinflusst. Außerdem haben die Vereinbarung zwischen der Europäischen Union und der Türkei sowie andere Entwicklungen eine Auswirkung auf die Dynamiken des organisationalen Feldes. In unseren Interviews fragen wir die Experten und Expertinnen, ob ihre Organisationen die bewährten Verfahren anderer Organisationen imitieren, um diese Vorgehensweisen zu etablieren. Die gegebenen Antworten variieren stark, etablierte Organisationen antworten erwartungsgemäß eher verneinend: “No, we only do Amnesty stuff here. We are proud to do, I mean, we have a knowledge of almost forty years in our organisation and we do ongoing campaigns and ongoing advocacy and reports and research“ (Amnesty International 2016). Kleinere, neuere Nichtregierungsorganisationen befürworten eher die Strategien des Erfahrungsaustauschs: “We do have meetings with other organisations to see, if there is a good practice that everyone could follow. Of course there’s an exchange of lessons learned. It depends on the specific issue and question“ (Praxis 2016).

Es können auch Elemente der Isomorphie durch normativen Druck festgestellt werden. Die Interviewpartner und -partnerinnen geben an, dass der Bildungshintergrund der Organisationsmitglieder vergleichbar ist und dass sie zusammen an Meetings und Workshops teilnehmen. Dies kann zur Harmonisierung des organisationalen Feldes beitragen. Weiterhin weisen die meisten Experten und Expertinnen darauf hin, dass sie die mehr oder weniger gleichen Werte mit ihren Kooperationspartnern und Kooperationspartnerinnen teilen. Der Direktor der Organisation AITIMA behauptet beispielsweise: “The field of asylum is in a big part a legal field. Mostly, the organisations are relying on lawyers, political scientists and also social workers [...]“ (AITIMA 2016). Auch Ärzte ohne Grenzen betonen den gleichen Bildungshintergrund der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen von asylbezogenen Organisationen: “They [the educational backgrounds] are very similar. There are only differences in capacity and expe-

rience" (Médecins Sans Frontières 2016). Die Nichtregierungsorganisation AITIMA teilt mit: "The ones we cooperate with share more or less the values. Of course there are differences, sometimes big differences, but generally we can say that there are some basic standards that are common" (AITIMA 2016).

Es finden sich auch Indikatoren der Isomorphie durch Zwang im Asylsystem. Das Personal der Organisation nimmt hohe Erwartungen ihrer Umwelt wahr und passt sich daran an. Besonders dann, wenn Geld und andere Ressourcen, die die Organisation erhält, einen externen Ursprung haben. Zum Beispiel behauptet die Nichtregierungsorganisation AITIMA: "[...] so if you do not communicate about your work, you get no financial support" (AITIMA 2016). Gleichzeitig muss aber auch betont werden, dass die Organisationen, in diesem Fall AITIMA, ihre Anpassungsprozesse an Erwartungen klar auf einzelne Nutzenkalküle beziehen und Anpassung per se als kein allgemein beobachtbares Phänomen gelten kann: "It is how you think about your work, so we think like that, ah we have these needs, so let us try to find some support in order to do this" (AITIMA 2016).

Die befragten Experten und Expertinnen haben zahlreiche interessante Vorschläge, wie man die asylbezogene Situation in ihren Ländern und in Europa verbessern könnte. Die Lösung einiger dieser Probleme könnte in der Veränderung der Kooperationsnetzwerke asylbezogener Organisationen liegen. Die meisten Akteure und Akteurinnen wünschen sich eine intensivere Zusammenarbeit, kontinuierliche und nicht nur projektbezogene, kurzfristige Kooperation. Des Weiteren fordern die Mitglieder der Netzwerke eine bessere Koordination von Kooperationen, mehr Dialog zwischen staatlichen und Nichtregierungsorganisationen sowie eine bessere finanzielle Situation. Dies sind einige der Vorschläge: "I think the only way we can improve it (Common European Asylum System) is advocacy, because we are an NGO, this is the channel, we are part of a lot of European networks that bring together NGOs across the EU and different actors to formulate joint positions" (Praxis 2016). Oder auch: "The asylum system needs more coordination from the state, from the ministry. Because the Ministry for Migrant Affairs is very new in Greece. It was founded in 2015. There was no ministry for migration issues before" (Antigone 2016).

Schlussfolgerungen

An dieser Stelle werden einige Rückschlüsse gezogen. Ein europäisches Asylsystem ist im Begriff zu entstehen: Obwohl eine Kluft zwischen der verbalen Ebene und dem tatsächlichen Handeln besteht, entwickeln sich die Netzwerke der Organisationen kontinuierlich weiter und formulieren und spezifizieren bestimmte Erwartungen an das Asylsystem der Europäischen Union und stärken somit das asylbezogene organisationale Feld. Flüchtlingsbezogene Organisationen und ihre Kooperationsnetzwerke spielen in diesem Kontext und für die Erklärung der Kluft zwischen *talk* und *action* eine wichtige Rolle. Sie überwachen das System und üben Druck auf staatliche und supranationale Akteure auf verschiedenen Ebenen aus. Auch als Teilreaktion auf fehlende staatliche Ressourcen formen die Organisationen informelle Netzwerke, um die Lücke, die der Staat bei der Implementierung des Asylsystems hinterlässt, zu füllen. Der Regierungswechsel in Griechenland hat an der asylbezogenen Situation im Land wenig geändert.

Für einige Organisationen, die mit bzw. zu Flüchtlingen arbeiten, wurden Elemente von Isomorphie festgestellt. Eine Analyse der Organisationsnetzwerke kann zum Verständnis der Situation des Asyls in Europa beitragen und sollte in der Zukunft intensiver betrieben werden.

Literatur

- Cabot, H. 2014: On the doorstep of Europe. Asylum and citizenship in Greece. Pennsylvania: Penn Press.
- DiMaggio, P. J., Powell, W. W. 1983: The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociology Review*, Vol. 48, Issue 2, 147–160.
- EASO 2015: Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union, http://www.bfa.gv.at/files/berichte/EASO_Annual_Report_2014.pdf (letzter Aufruf 22. Juni 2016).
- Eurostat 2016: Asylum applicants including first time asylum applicants, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/9/9b/Asylum_applicants_%28including_first_time_asylum_applicants%29%2C_Q2_2015_%E2%80%93_Q2_2016.png (letzter Aufruf 20. November 2016).
- Gansbergen, A., Pries, L. 2015: Zwischen ‚Festung Europa‘ und ‚Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts‘: NGO-Netzwerke in der Institutionalisierung eines europäischen Flüchtlingsregimes. In S. Lessenich (Hg.), *Routinen der Krise – Krise der Routinen*. Verhandlungen des 37. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Trier 2014, 1–15.
- Kalpouzos, I., Mann, I. 2015: Banal crimes against humanity: The case of asylum seekers in Greece. *Melbourne Journal of International Law*, Vol. 16, Issue 1, 1–28.
- Katsiaficas, C. 2015: A new day for Greek migration policy? The new government and prospects for reform. *BRIEF Commentary*, Vol. 33, Issue 1, 1–5.
- Meyer, J. W., Rowan, B. 1977: Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, Vol. 83, Issue 2, 340–363.
- Mogiani, M. 2016: Passing through Greece. *Forced Migration*, Vol. 51, Issue 1, 51.
- Oliver, C. 1991: Strategic responses to institutional processes. *Academy of Management Review*, Vol. 16, Issue 1, 145–179.
- Sandhu, S. 2012: *Public Relations und Legitimität. Der Beitrag des Neo-Institutionalismus für die PR-Forschung*. Wiesbaden: Springer VS.
- Schimank, U. 2007: Neoinstitutionalismus. In A. Benz, S. Lütz, U. Schimank, G. Simonis (Hg.), *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 161–175.
- Tirandafyllidou, A. 2014: Greek migration policy in the 2010s: Europeanization tensions at a time of crisis. *Journal of European Integration*, Vol. 36, Issue 4, 409–425.

Interviews in 2016 mit:

AITIMA

Amnesty International

Antigone

Caritas

ELIAMEP (Hellenic Foundation for European & Foreign Policy)

Médecins Sans Frontières

Praxis

Interviews in 2015 mit:

Médecins Sans Frontières

Interviews in 2014 mit:

AITIMA