



# Die Zivilgesellschaft der Europäischen Union im Politikfeld Asyl und Migration: Hoffnungsträger mit begrenztem Handlungsspielraum

Annette Jünemann

## 1 Einleitung<sup>1</sup>

*„Civil Society actors, by monitoring the human rights treatment and living conditions of refugees and other migrants, ... help to uphold the rule of law and enable democratic accountability for what is happening on the ground.“ (Vosyliutė und Conte 2018)*

Wenn in dem vorliegenden Sammelband von der Polykrise der Europäischen Union (EU) die Rede ist, dann inkludiert diese Diagnose auch die sogenannte „Flüchtlingskrise“ von 2015 und damit das besonders strittige Feld der Asyl- und Migrationspolitik. Kofi Annans Charakterisierung der neuartigen Krisenszenarien als „problems without passports“ (vgl. Einleitung zu diesem Buch) ist mit Blick auf die europäische Polykrise überaus treffend formuliert, könnte im spezifischen Kontext von Flucht und Migration jedoch auf geradezu zynische Weise missverstanden werden. Denn nicht die Menschen, die – *without*

---

<sup>1</sup> Der folgende Beitrag ist eine erste Ideenskizze für ein größeres Forschungsprojekt, zu dem mich die Einladung, an dieser Festschrift zu Ehren von Gisela Müller-Brandeck-Bocquet mitzuwirken, inspiriert hat. Herzlich danken möchte ich Sören Kothe, Sandra Götsche, Hamza Safouane, Yaiza Rojas Matas, den Herausgeber\*innen dieser Festschrift und den Herausgeber\*innen der Reihe „Forschungen zur Europäischen Integration“ für ihre kritischen Anregungen und Elena Hauenstein für das gründliche Lektorat.

A. Jünemann (✉)

Helmut Schmidt Universität, Universität der Bundeswehr, Hamburg, Deutschland

E-Mail: [annette.juenemann@hsu-hh.de](mailto:annette.juenemann@hsu-hh.de)

*passports* – in Europa Schutz suchen,<sup>2</sup> sind das Problem. Vielmehr sind sie betroffen von dem problematischen Unvermögen der EU und ihrer Mitgliedstaaten, adäquat mit einer humanitären Katastrophe umzugehen, die Krieg und Bürgerkrieg in der südlichen Nachbarschaft ausgelöst haben.<sup>3</sup> Die sogenannte „Flüchtlingskrise“ entfesselte nationale Reflexe, mit denen EU-Mitgliedstaaten um geradezu jeden Preis versuchen, Asylsuchende abzuwehren. Dabei kommt es immer wieder zu Verstößen gegen die klaren Regeln des internationalen und europäischen Asylrechts, wie beispielsweise die illegalen *push backs*<sup>4</sup> an Europas Außengrenzen. Damit einher ging eine innereuropäische Entsolidarisierung und eine tiefe Spaltung zwischen Befürworter\*innen und Kritiker\*innen von „Merkels Flüchtlingspolitik“. Gemeint ist damit die Entscheidung der deutschen Bundeskanzlerin Angela Merkel vom 4. September 2015, die Grenzen für über 10.000 Asylsuchende offen zu halten, die von Ungarn kommend nach Österreich und Deutschland strömten.<sup>5</sup> Abgesehen davon, dass die EU auch vor diesem symptomatischen Ereignis in Fragen der Asyl- und Migrationspolitik nie wirklich solidarisch war<sup>6</sup> und die EU-Mitgliedstaaten sich zudem auch nur noch graduell in ihrer Abwehrhaltung gegenüber Asylsuchenden unterscheiden, liegt der Fokus dieses Beitrags nicht auf der innereuropäischen Krise. Denn schwerer

---

<sup>2</sup> Der Diskurs über Flucht und Migration ist nicht frei von impliziten Wertungen. Problematisch ist in diesem Kontext beispielsweise die Bezeichnung ankommender Menschen, bevor sie einen rechtlichen Status zugewiesen bekommen. In diesem Beitrag werden für diese Menschen Begriffe wie „Flüchtling“, „Geflüchtete“ oder „Schutzsuchende“ synonym verwendet und wertfrei unter dem Oberbegriff der Migration subsumiert. Für eine grundlegende Kritik an der etablierten Terminologie in der Asyl- und Migrationspolitik vgl. Parastouri (2017).

<sup>3</sup> Im Verlauf des Jahres 2015 wurden allein in Deutschland nach Auskunft des BAMF 441.899 Asylanträge gestellt, vergleichbar mit dem Jahr 1992, als im Zuge der Balkankriege 438.191 Asylanträge gestellt wurden. Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2016).

<sup>4</sup> „Zahlreiche Videos dokumentieren, wie Flüchtlinge an den europäischen Außengrenzen zurückgeschickt werden. Das bringt die Brüsseler Kommission in ein Dilemma, denn es ist ein Bruch des EU-Rechts.“ Schröer López und Gantenberg (2021).

<sup>5</sup> Angela Merkel reagierte mit ihrer Entscheidung auf eine humanitäre Ausnahmesituation in Budapest, die von der ungarischen Regierung als Abschreckungsmaßnahme bewusst provoziert worden war. Für die Hintergründe vgl. Kasperek und Speer (2015).

<sup>6</sup> Von mangelnder Solidarität zeugt allein schon das Dubliner Übereinkommen, demzufolge derjenige Staat für eine/n Schutzsuchende/n zuständig ist, in dem die Person die EU erstmals betreten hat. Obwohl dieses Abkommen die Mitgliedstaaten an den EU-Außengrenzen seit Jahren belastet, wurde es zwar oft, aber nie grundlegend reformiert. Vgl. Jacobsen (2017).

noch als die Preisgabe der innereuropäischen Solidarität wiegt aus einer normativen Perspektive die Preisgabe europäischer Solidarität nach außen.<sup>7</sup> Indem es die EU durch Abschottung ihrer Grenzen Schutzsuchenden verunmöglicht, in Europa einen Asylantrag zu stellen, verstößt sie gegen Artikel 14 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, demzufolge „jeder das Recht [hat], in anderen Ländern vor Verfolgung Asyl zu suchen.“ (AEMR 1948).<sup>8</sup> Zugleich nimmt sie in Kauf, dass deren Flucht vor Europas Grenzen tödlich endet. Das Versagen der EU und ihrer Mitgliedstaaten ist deshalb nicht nur ein den Integrationsprozess gefährdendes politisches, sondern auch und vor allem ein normatives Versagen gegenüber den Schutzsuchenden, wie es immer wieder von namhaften Menschenrechtsorganisationen angeprangert wird (vgl. u. a. Human Rights Watch 2019; Amnesty International 2021). Im Mittelmeer manifestiert sich die Konsequenz dieser Politik besonders eklatant: Während die EU noch Mitte der 1990er Jahre den Mittelmeerraum zu einer gemeinsamen Region des Friedens, der Sicherheit und des Wohlstands entwickeln wollte (EuroMed),<sup>9</sup> ist das Mittelmeer heute zu einer fast unüberwindlichen Grenze und zu einem Massengrab geworden: Nach Angaben der Internationalen Organisation für Migration (IOM) sind seit 2014 geschätzt 22.000 Geflüchtete im Mittelmeer ertrunken.<sup>10</sup> Ausgangspunkt dieses Beitrags ist die These, dass die EU seit der „Flüchtlingskrise“ 2015 ihren selbst gesetzten Anspruch, eine Wertegemeinschaft zu sein, sukzessive verspielt habe. Aus konstruktivistischer Perspektive wird argumentiert, dass die *Versicherheitlichung* von Flucht und Migration am Anfang von Europas Bruch mit den eigenen

---

<sup>7</sup> Gegen das Prinzip der Solidarität nach außen verstößt u. a. die Tatsache, dass Asylanträge in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten sehr unterschiedliche Bewilligungswahrscheinlichkeiten haben: „Im Jahr 2016 lag die Aussicht darauf [auf einen positiven Bescheid] für eine/einen afghanische/n Asylsuchende/n in Bulgarien bei nur 1,7 %. In Italien lag sie bei 97 %.“ (Trauner 2020).

<sup>8</sup> Die AEMR ist eine von der Generalversammlung der Vereinten Nationen am 10. Dezember 1948 erlassene Resolution. Ohne rechtlich bindend zu sein, hat sie völkerrechtliche Normen gesetzt. „Die Allgemeine Erklärung räumt allerdings keinen Rechtsanspruch auf Asyl ein, ... sondern nur das Recht, Asyl zu suchen und zu genießen, wenn es von einem Staat gewährt wird.“ (Human Rights Watch 16.09.2020).

<sup>9</sup> Die Euro-Mediterranen Beziehungen stehen seit über 30 Jahren im Fokus meiner Forschung, auch in Kooperation mit Gisela Müller-Brandeck-Bocquet. Vgl. u. a. Jünemann (2000).

<sup>10</sup> Für eine genaue Aufschlüsselung der Daten nach Zeitraum, Geographie (östliches und westliches Mittelmeer), Alter und Geschlecht vgl. Missing Migrants Project (2021). Für eine kritische Perspektive auf die Statistiken der IOM vgl. Heller und Pécourd (2020).

ethischen und rechtlichen Normen stand und auch weiterhin als Legitimationsdiskurs für Regelbrüche in der Asyl- und Migrationspolitik fungiert.<sup>11</sup> Im Lichte der jüngsten sehr positiven Erfahrungen im Umgang mit ukrainischen Kriegsflüchtlingen ist diese These dahingehend zu ergänzen, dass die *Versicherheitlichung* von Schutzsuchenden auch vom politischen Kontext abhängt und nicht zuletzt an identitäre Kriterien wie Ethnie, Religion und Geschlecht gebunden ist.<sup>12</sup>

In der Präambel des Unionsvertrages (EUV) bekennt sich die EU „zu den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie und der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten und der Rechtsstaatlichkeit“. Dieser Wertekanon durchzieht den gesamten Text des EUV sowie zahlreiche Verträge und Abkommen auf nationaler und internationaler Ebene. Theoretisch spiegelt sich der normative Anspruch der Wertegemeinschaft EU sowohl im *Zivilmacht*konzept (Duchêne 1972; Kirste und Maull 1996) als auch im Konzept der *Normative Power Europe* (Manners 2002). Im spezifischen Kontext der hier diskutierten Asyl- und Migrationspolitik ist Art. 18 der EU-Grundrechtecharta von besonderer Relevanz, demzufolge „das Recht auf Asyl nach Maßgabe des Genfer Abkommens vom 28. Juli 1951 und des Protokolls vom 31. Januar 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge sowie nach Maßgabe des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union gewährleistet [wird]“. In der politischen Praxis scheinen diese Werte und Normen jedoch kaum mehr eine Rolle zu spielen, zumindest nicht in den gouvernementalen Strukturen der EU und ihrer Mitgliedstaaten. Jenseits davon haben sich jedoch auf nationaler, subnationaler und transnationaler Ebene zivilgesellschaftliche Akteure gefunden, die durch ihr advokatisches Engagement aufseiten der Schutzsuchenden diese Werte

---

<sup>11</sup> Zur *Versicherheitlichung* von Flucht und Migration gibt es eine Fülle an Literatur. Hier sei stellvertretend für viele auf Funke, Simon und Fritzsche verwiesen.

<sup>12</sup> Die Willkommenskultur für ukrainische Geflüchtete in der EU ist vor allem dem politischen und rechtlichen Kontext geschuldet. Russlands Angriffskrieg wird als Krieg gegen ganz Europa wahrgenommen und die Ukraine genießt als demokratisches Transformationsland einen besonderen Rechtsstatus (u. a. Visumsfreiheit). Zum anderen erleichtert die kulturelle Nähe zu einem europäischen und christlich geprägten Land die Akzeptanz, sowie die Tatsache, dass vor allem Frauen und Kinder fliehen. Wie nachhaltig die Willkommenskultur für ukrainische Flüchtlinge ist, wird sich jedoch noch zeigen müssen. Erste Brüche sind zumindest im deutschen Diskurs bereits erkennbar, wenn beispielsweise der CDU-Parteichef Friedrich Merz von „Sozialtourismus“ spricht (Zeit Online 2022). Der (noch) offene Umgang mit Geflüchteten aus der Ukraine ist nicht die Regel, sondern Ausnahme einer extrem restriktiven und in Teilen regelwidrigen europäischen Asyl- und Migrationspolitik, gegen die sich die zivilgesellschaftliche Flüchtlingshilfe stemmt.

verteidigen. Dabei geraten sie einerseits mit staatlichen Zielsetzungen in Konflikt, finden andererseits aber auch immer wieder Akteure auf den verschiedenen EU-Governance-Ebenen, mit denen sie kooperieren können.

Die Zivilgesellschaft der Europäischen Union soll im Mittelpunkt dieses Beitrags stehen, ohne jedoch einer Idealisierung oder Romantisierung zivilgesellschaftlicher Akteure Vorschub leisten zu wollen. Im Vordergrund der Analyse stehen vielmehr die auszulotenden Handlungsspielräume zivilgesellschaftlichen Engagements in der zunehmend renationalisierten europäischen Asyl- und Migrationspolitik. In einem ersten Kapitel wird kurz auf das theoretische Konzept der *Versicherheitlichung* eingegangen, das leitend für die später folgende Analyse ist. Im zweiten Kapitel wird der Frage nachgegangen, warum die EU-Mitgliedstaaten in diesem eigentlich schon weitgehend integrierten Politikfeld so viele Kompetenzen an sich ziehen konnten, dass man von einer Renationalisierung sprechen kann. Im dritten Kapitel wird untersucht, welche unterschiedlichen Formen zivilgesellschaftlichen Engagements es in diesem Politikfeld aus ideengeschichtlicher Perspektive gibt und wo die jeweiligen Konfliktlinien zur staatlichen Ebene verlaufen. Darauf aufbauend werden im vierten Kapitel am Beispiel der deutschen „Willkommenskultur“ karitative Formen zivilgesellschaftlicher Flüchtlingshilfe diskutiert, die zwar nicht konfliktfrei, aber doch weitgehend kooperativ mit dem Staat stattfinden. Im Unterschied dazu werden im fünften Kapitel Praktiken der Delegitimierung und Kriminalisierung der zivilen Flüchtlingshilfe analysiert. Dieses Kapitel bildet den analytischen Kern des Beitrags, weil es hier um die diskursive und praktische *Versicherheitlichung* von Flucht und Migration geht. In einem ersten Unterkapitel wird die Kriminalisierung und Delegitimierung der zivilen Seenotrettung (SAR) am Beispiel Italiens näher beleuchtet (6.1), in einem zweiten entsprechende Strategien in illiberalen Demokratien wie Ungarn und Polen (6.2), und in einem dritten vergleichbare, wenn zum Teil auch „smartere“ Strategien in den konsolidierten Demokratien Griechenland und Spanien (6.3). Im sechsten und letzten Kapitel wird hinterfragt, inwieweit die *Versicherheitlichung* von Schutzsuchenden und ihren Helfer\*innen funktioniert und inwieweit es dabei eine Rolle spielt, dass es im Politikfeld Asyl- und Migration nicht um „uns“ Europäer\*innen geht, sondern „nur um andere“. Aus den Ergebnissen dieser Untersuchung soll abschließend die Frage beantwortet werden, ob vonseiten der Zivilgesellschaft die notwendigen Impulse ausgehen können, um einen Wandel hin zu einer rechtlich gebundenen und humanitären europäischen Asyl- und Migrationspolitik zu bewirken.

## 2 Die *Versicherheitlichung* von Flucht und Migration

Dem Konzept der *Versicherheitlichung* (Buzan et al. 1998) liegt die Annahme zugrunde, dass Bedrohungen nicht objektiv gegeben sein müssen, sondern sozial konstruiert werden. Danach kann ein beliebiges Phänomen als so vital und unmittelbar bedrohlich dargestellt werden, dass seine Abwehr zum sofortigen und drastischen Handeln zwingt. „Security is the move that takes politics beyond the established rules of the game and frames the issue either as a special kind of politics or as above politics.“ (Buzan et al. 1998, S. 23) Ziel ist, den politischen Handlungsspielraum dahingehend zu erweitern, dass auch Regelbrüche bei der Abwehr der vermeintlichen Bedrohung von der Öffentlichkeit akzeptiert werden. *Versicherheitlichung* findet sowohl diskursiv (Kopenhagener Schule) als auch durch entsprechende Praktiken statt (Pariser Schule). Der Prozess der *Versicherheitlichung* gilt jedoch erst dann als erfolgreich, wenn die Öffentlichkeit den Regelbruch zur Abwehr der vermeintlichen Gefahr akzeptiert. Diese theoretische Grundannahme ist idealtypisch und kann bei der Operationalisierung Probleme aufwerfen, denn letztlich ist es eine Frage des Ermessens, den Grad an öffentlicher Akzeptanz eines solchen Regelbruchs genau zu bestimmen. Wahlergebnisse und Meinungsumfragen können dafür wichtige Anhaltspunkte liefern.

Der Diskurs über die „Flüchtlingskrise 2015“ war, verkürzt ausgedrückt, von drei Diskurssträngen geprägt. Einem humanitären, der vor allem die Anfänge der sogenannten „Willkommenskultur“ prägte und bis heute in der zivilen Flüchtlingshilfe dominiert. Einem utilitaristischen, der auf Flüchtlinge als Lösung demografischer Probleme für Europas alternde Gesellschaft abhebt (u. a. Fachkräftemangel). Und nicht zuletzt einem der *Versicherheitlichung*, der den Zustrom von Flüchtlingen als dreifache Bedrohung konstruiert: Als Bedrohung der physischen Sicherheit (Terrorismus, Kriminalität, sexualisierte Gewalt), als Bedrohung des Wohlstands (Missbrauch bzw. Überforderung der sozialen Netze; Konkurrenz um Arbeitsplätze) sowie als Bedrohung der als christlich konstruierten europäischen Identität (Islamisierung). Das erste und das dritte Bedrohungsnarrativ zielen dabei insbesondere auf die Identität der Flüchtenden, indem sowohl das

(männliche) Geschlecht<sup>13</sup> als auch die (muslimische) Religionszugehörigkeit *versicherheitlicht* werden. Diese Narrative sind nicht neu, sondern lassen sich bis in die 1980er Jahre zurückverfolgen:

*„Since the 1980ies, the political construction of migration increasingly referred to the destabilizing effects of migration on domestic integration and to the dangers for the public order it implied. The spillover of the internal market into a European internal security question mirrors these domestic developments at the European level. The Third Pillar on Justice and Home Affairs, the Schengen Agreements, and the Dublin Convention most visibly indicate that the European integration process is implicated in the development of a restrictive migration policy and the social construction of migration into a security question.“* (Huysmans 2000, S. 751)

Akteur der *Versicherheitlichung* kann prinzipiell jede/r sein, wobei staatliche Akteure und Medien die größte Wirkmächtigkeit haben. Protestbewegungen, wie in Deutschland PEGIDA, haben ebenfalls zur *Versicherheitlichung* von Flucht und Migration beigetragen. Sowohl auf staatlicher Ebene als auch in den Medien und in der Zivilgesellschaft gab und gibt es aber auch Akteure der *Entsicherheitlichung* (de-securitisation), die das Framing von Flüchtlingen als Sicherheitsbedrohung nicht akzeptieren. Im diskursiven Kampf um Deutungshoheit hat sich der *versicherheitlichende* Diskursstrang durchgesetzt und wurde prägend für eine zunehmend repressive europäische und nationalstaatliche Migrations- und Asylpolitik. Die *Versicherheitlichung* von Flucht und Migration kann insofern als weitgehend erfolgreich bewertet werden, als große Teile der öffentlichen Meinung diesen Kurs trotz offensichtlicher Regelbrüche goutieren und ihre Wahlentscheidungen danach ausrichten. Demgegenüber ist der humanitäre Diskursstrang als Gegendiskurs zu verstehen, der 2015 nicht zuletzt durch Angela Merkels Autorität zunächst dominierte, seitdem aber kontinuierlich an Deutungshoheit eingebüßt hat. Erst durch die aktuelle „Flüchtlingskrise“ im Zuge des Ukrainekrieges 2022 kann von einer neuen Willkommenskultur gesprochen werden, die sich hauptsächlich aus humanitären, aber durchaus auch utilitaristischen Motiven speist. Ob sich ein *versicherheitlichender* Gegendiskurs ausprägen wird, bleibt abzuwarten. Falls ja, würde er vermutlich auf eine ökonomische

---

<sup>13</sup> Da die Flucht aus Syrien oder Afghanistan über das Mittelmeer oder die sogenannte Balkanroute mit großen Gefahren für Leib und Leben verbunden ist, sind es vorwiegend junge Männer, die sich diesen Risiken aussetzen. Die meisten von ihnen in der Hoffnung, zurückgebliebene Familienmitglieder später nachholen zu können. Im Unterschied dazu ist die Flucht aus der Ukraine in das benachbarte Polen, nicht zuletzt angesichts offener Grenzen, ein vergleichsweise sicherer Weg, um sich den Gefahren des Krieges zu entziehen, den vor allem Frauen und Kinder nutzen.

Überforderung abheben, während die Konstruktion einer Bedrohung der physischen oder identitären Sicherheit angesichts der überwiegend weiblichen und nicht-muslimischen Flüchtlinge kaum zu erwarten ist.<sup>14</sup>

Wenn es im Folgenden um die Beziehungen zwischen dem Staat und der zivilen Flüchtlingshilfe geht, dann stets vor dem Hintergrund des beschriebenen Deutungskampfes im Politikfeld Flucht und Migration, der nicht nur diskursiv geführt wird, sondern auch durch staatliche und zivilgesellschaftliche Praktiken. Die *Versicherheilichung* nicht nur der Flüchtlinge, sondern auch der zivilgesellschaftlichen Flüchtlingshilfe, ist zentraler Bestandteil dieses Konflikts.

---

### 3 Die Renationalisierung der europäischen Asyl- und Migrationspolitik

Die Entscheidung, wer Zutritt zu einem Staat erhalten soll und wer nicht, betrifft den Kern nationaler Souveränität. Entsprechend schwer fällt es den EU-Mitgliedstaaten, Teile ihrer Souveränität in diesem sensiblen Politikfeld an die supranationale Ebene der EU-Organe zu delegieren.<sup>15</sup> „Die Zusammenarbeit zwischen den EU-Mitgliedstaaten in einwanderungspolitischen Fragen hat ihren Ursprung in der Verwirklichung der Personenfreizügigkeit und insbesondere in dem Beschluss von Frankreich, Deutschland und den Benelux-Ländern, mit dem Schengener Abkommen von 1985 die Personenkontrollen an ihren Binnengrenzen abzuschaffen.“ (Lavenex 2015, S. 4) Spätestens mit der Vollendung des EU-Binnenmarktes im Januar 1993 entstand ein alle EU-Mitgliedstaaten treffender Sachzwang, der einer neo-funktionalistischen Logik folgend nun auch die sukzessive Integration der Asyl- und Migrationspolitik notwendig machte. Denn mit dem Wegfall aller Binnengrenzen hatten die Mitgliedstaaten die Kontrolle über ihre nationalen Außengrenzen verloren, während gleichzeitig die EU-Außengrenzen an Bedeutung gewannen. Mit dem Vertrag von Maastricht (1993) wurde die vorherige zwischenstaatliche Zusammenarbeit in Asylfragen

---

<sup>14</sup> Flüchtende Frauen entsprechen weitgehend der stereotypen Vorstellung eines passiven und unschuldigen Opfers, weshalb ihnen in den europäischen Aufnahmegesellschaften eher mit Empathie begegnet wird als Männern. Männern – insbesondere in Kombination mit dem bereits seit Jahren versicherheitlichten Islam – wird oft mit großem Misstrauen begegnet, da sie dem zum Feindbild geronnenen Täter-Stereotyp entsprechen. Zur Bedeutung von Feindbildern im europäischen Migrationsdiskurs vgl. Jünemann (2017).

<sup>15</sup> Vgl. hierzu Safouane, Fromm und Khan (2021) und ihre Vision eines grundlegend neuen Asyl-Regimes jenseits nationaler Souveränitätsansprüche.

in den institutionellen Rahmen der EU aufgenommen, auch wenn der Europäische Gerichtshof zunächst außen vor blieb (vgl. Europäisches Parlament 2021). Jede weitere Vertragsreform führte jedoch zu einer tiefergehenden Integration in diesem Politikfeld, von „Amsterdam“ über „Nizza“ bis zum Vertrag von Lissabon, der im Dezember 2009 in Kraft trat und alle nationalen Asylverfahren in ein gemeinsames System mit einheitlichem Status und einheitlichen Verfahren umwandelte. Rechtsgrundlage sind heute Titel V (AEUV) „Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ (Art. 67–89) und hier insbesondere das Kap. 2 „Politik im Bereich Grenzkontrollen, Asyl und Einwanderung (Art. 77–80) sowie Artikel 18 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union“. Hinzu kommen eine Reihe von Rechtsinstrumenten, die seit 2009 entweder neu geschaffen oder grundlegend reformiert wurden; ein mühseliger Prozess, der nicht ohne Verzögerungen ablief. Die „Flüchtlingskrise“ von 2015 wurde auch deshalb zu einer Krise der EU, weil viele der gemeinschaftlichen Rechtsinstrumente sich zum damaligen Zeitpunkt noch nicht eingespielt hatten.<sup>16</sup> Einer integrationspolitisch eigentlich notwendigen weitergehenden Vergemeinschaftung der Asyl- und Migrationspolitik stehen spätestens seit 2015 zentrifugale Kräfte entgegen, die einen entgegengesetzten Trend zur Renationalisierung vorantreiben.

Gegenspieler der EU-Mitgliedstaaten ist in diesem innereuropäischen Konflikt die Europäische Kommission, die sich ihrem institutionellen Selbstverständnis entsprechend um den Zusammenhalt der Gemeinschaft bemüht. Dieses integrationspolitische Ziel wird den rechtlichen Ansprüchen und humanitären Bedürfnisse der Schutzsuchenden übergeordnet, wie sich deutlich in dem 2020 von der Kommission entwickelten Migrations- und Asylpaket manifestiert, das den gordischen Knoten lösen sollte (Europäische Kommission 2020). Um innereuropäische Risse zu kitten, gewährt die Kommission den EU-Mitgliedstaaten durch diesen „Pakt“ erstaunlich große Handlungsspielräume für deren nationalen Sonderwege. „The Pact encourages an artificial need for consensus building or de facto unanimity among all EU member states’ governments in fields where the EU Treaties call for qualified majority voting with the European Parliament as co-legislator.“ (Carrera 2020, S. 1).

Die Paradoxie, dass ausgerechnet die Kommission der Renationalisierung in einem eigentlich schon weitgehend integrierten Politikfeld Vorschub leistet, erklärt sich zum einen aus dem integrationspolitischen Bemühen um die Wiederherstellung von Vertrauen, horizontal zwischen den Mitgliedstaaten und vertikal

---

<sup>16</sup> „Mit Ausnahme der Neufassung der Anerkennungsrichtlinie ,die im Januar 2012 in Kraft trat, traten die anderen neu gefassten Rechtsakte erst im Juli 2013 in Kraft (die Eurodac-Verordnung, die Dublin-III-Verordnung, die Richtlinie über die Aufnahmebedingungen und die Asylverfahrensrichtlinie).“ (Europäisches Parlament 2021).

zwischen nationaler und supranationaler Ebene. Zum anderen aber auch aus der auf allen Ebenen geteilten *Versicherheilichung* von Flucht und Migration (Vollmer 2017).

Im Migrations- und Asylpaket von 2020 manifestiert sich die *Versicherheilichung* der Schutzsuchenden weniger im Duktus als im Inhalt des Dokuments. Besonders kritisch liest sich die neue Deutung des Begriffs „Solidarität“, die es Mitgliedstaaten künftig erlaubt, sich *entweder* an der Aufnahme von Schutzsuchenden zu beteiligen *oder* an deren Abschiebung, womit das Recht auf Asyl faktisch ausgehebelt wird: „The Pact ... pursues a notion of solidarity that allows member states’ ministries of interior to free-ride or ‚opt out‘ of delivering the right to seek asylum in the EU.“ (Carrera 2020, S. 8). Hier ist nicht der Platz den „Pakt“ in allen seinen Details zu analysieren. Positive Aspekte wie die Einführung eines *border monitoring* unter Einbeziehung der EU-Menschenrechtsagentur sollen nicht unerwähnt bleiben. Unterm Strich überwiegt jedoch die Kritik, weil durch die faktische Renationalisierung der Europäischen Asyl- und Migrationspolitik Normverletzungen auf nationaler Ebene nicht mehr kontrolliert, sondern legitimiert werden. Und dies vor dem Hintergrund nachgewiesener und sich notorisch wiederholender Menschenrechtsverletzungen an Europas Außengrenzen.

Indem die Verantwortung für die europäische Asyl- und Migrationspolitik weitgehend auf die nationale Ebene zurückverlagert wurde, haben sich auch die Möglichkeiten der Mitgliedstaaten erhöht, zivilgesellschaftliches Engagement zur Unterstützung Schutzsuchender zurückzudrängen. Auf supranationaler Ebene findet zivilgesellschaftliches Engagement für Schutzsuchende eher symbolische als reelle Unterstützung. So gibt es zwar Formate wie das *Migration Forum*, das der Zivilgesellschaft gestaltenden Einfluss auf die europäische Asyl- und Migrationspolitik gewähren sollte. „Academic analysis has however suggested, that there is little meaningful inclusion in policy debates of the views of recent migrants or wider civil society, citing a lack of transparency in EU- and member states’ decision making, structural barriers in the decision-making process that marginalize NGO involvement.“ (Spencer und Delvino 2018, S. 33).

---

#### **4 Zivilgesellschaftliches Engagement für, mit und gegen den Staat**

Gesellschaftliches Engagement findet u. a. in Verbänden, Parteien, Gewerkschaften oder NGOs statt, in Hochschulen und Medien oder einfach nur im Rahmen persönlicher Aktivitäten. Aber nicht jegliches gesellschaftliche Engagement fällt

unter das Konzept der Zivilgesellschaft, über dessen genaue Definition es keinen Konsens gibt. Ideengeschichtlich, soweit herrscht Einigkeit, wurzelt es in der Aufklärung und basiert auf der Vorstellung grundlegend getrennter Sphären von Gesellschaft, Ökonomie und Staat. Dieser Beitrag basiert jedoch auf einer engeren Definition, die über diese Mindestanforderungen hinausgeht und normativ an grundlegende Werte des liberalen Paradigmas gebunden ist:

*„The values involved are those relating to liberty, to civilized or civilizing behavior, and to a set of ethics relating to work, social relationships, respect for human rights and so on. The emphasis on one or another aspect may vary from definition to definition, yet liberty must always be at the center. Descriptive definitions which focus on pluralism or on a realm that is simply distinct from the state miss the point. There are pluralistic societies in which civil society does not exist; they are little more than fragmented societies if liberty does not transcend the various groups.“ (Mabro 1999)*

Nach Keane und Merkel betrifft zivilgesellschaftliches Engagement nicht allein singuläre Themen, sondern immer auch die *res publica*. Darüber sind die Akteure der Zivilgesellschaft in die Politik involviert, ohne jedoch selbst nach staatlichen Ämtern zu streben. Gemeinsam bilden sie ein pluralistisches Sammelbecken, das mit den Prinzipien der Toleranz und der Fairness einen normativen Minimalkonsens teilt. „Der zivile Konsens bildet gemeinsam mit der Ausrichtung auf öffentliche Angelegenheiten und der Orientierung am kommunikativen Handeln das genuin zivilgesellschaftliche Ferment, das sich auf individueller Ebene in der Ausbildung eines Bürgersinns wiederfindet.“ (Keane und Merkel 2015, S. 445).

Dessen ungeachtet gehen die Vorstellungen darüber, wie das Verhältnis zwischen Zivilgesellschaft und Staat genau aussehen sollte, weit auseinander. Grundsätzlich ist zwischen zwei konkurrierenden Perspektiven im Verständnis von Zivilgesellschaft und Staat zu unterscheiden, einer „dichotomen“, die ideengeschichtlich auf John Locke zurückgeht und einer „integrativen“, die sich auf Montesquieu und Tocqueville bezieht. In der dichotomen Variante wird die Zivilgesellschaft als vollständig unabhängig vom Staat gedacht. Ihre primäre Funktion besteht in einer herrschaftskritischen Kontrolle und gegebenenfalls auch im Widerstand, sodass die Beziehungen zwischen Zivilgesellschaft und Staat grundsätzlich konfliktreich und polarisiert sind. Im Gegensatz dazu betrachtet das integrative Konzept die Zivilgesellschaft als Mittlerin zwischen Staat und Gesellschaft, womit die klare Abgrenzung zum Staat aufgehoben wird. Als gesellschaftliches Netzwerk von *corps intermédiaires* dient die Zivilgesellschaft nach Montesquieu der Kontrolle des Staates, trägt aber auch zu dessen Legitimation bei. Sie unterstützt den Staat sogar, vor allem im sozialen Bereich,

indem sie genuin staatliche Aufgaben übernimmt. Ergänzend dazu verweist Tocqueville auf die positive Wirkung zivilgesellschaftlicher Assoziationen auf die Entwicklung einer demokratischen Gesellschaft. „Danach dienen sie vor allem der Wertebildung und -Verankerung von Bürgertugenden wie der Toleranz, der wechselseitigen Akzeptanz, der Ehrlichkeit, Zuverlässigkeit und des Vertrauens sowie der Zivilcourage. Insofern sind sie Schulen der Demokratie.“ (Keane und Merkel 2015, S. 448).

Die binäre Unterscheidung zwischen einem entweder dichotomen oder integrativen Verhältnis zwischen Zivilgesellschaft und Staat wird u. a. von Sarah Spencer und Nicola Delvino (Spencer und Delvino 2018) weiter ausdifferenziert, wenn sie zwischen Kooperation, Komplementarität, Kooptation<sup>17</sup> und Konfrontation unterscheiden. Die Übergänge sind oft fließend, wobei für eine Kategorisierung vor allem die Zielsetzung entscheidend ist, die staatliche und zivilgesellschaftliche Akteure teilen – oder auch nicht. Das Betätigungsfeld zivilgesellschaftlichen Engagements aufseiten von Schutzsuchenden ist sehr breit und beinhaltet u. a. die Begleitung Schutzsuchender bei ihrer Integration im Aufnahmeland (Arbeit, Wohnung, Schule usw.), ihre Unterstützung bei der Einforderung von Rechten (Asylverfahren), die Dokumentation von Menschenrechtsverletzungen an Schutzsuchenden durch unabhängige Beobachter\*innen (Monitoring) bis hin zu den Bemühungen, Schutzsuchenden das Leben zu retten (z. B. Search and Rescue Missionen im Mittelmeer). Dieses sehr unterschiedliche Engagement wird von staatlicher Seite teils begrüßt, teils nur geduldet, zunehmend aber auch behindert und bekämpft.

---

## 5 Karitatives Engagement am Beispiel der deutschen „Willkommenskultur“

Positiv wahrgenommen wird zivilgesellschaftliches Engagement von staatlicher Seite vor allem dann, wenn es sich im eher unpolitischen Bereich der karitativen Flüchtlingshilfe abspielt. Ehrenamtliche Flüchtlingshelfer\*innen entsprechen geradezu idealtypisch den *corps intermédiaires*, die den Staat aus einem Gefühl der Bürgerpflicht heraus unterstützen und dafür auch staatliche Aufgaben

---

<sup>17</sup> Kooptiert werden Nichtregierungsorganisationen beispielsweise durch Infiltration staatlicher Akteure, und/oder durch die Instrumentalisierung ihres Engagements für gegenläufige staatliche Interessen.

übernehmen, wie sich am Beispiel von Deutschlands sogenannter Willkommenskultur<sup>18</sup> gut illustrieren lässt. In Interviews<sup>19</sup> mit Flüchtlingshelfer\*innen wurde oft geäußert, dass sie sich am Anfang ihres Engagements in einer Art Bürgerpflicht sahen. Für die Umsetzung von Angela Merkels berühmt gewordenen Satz „Wir schaffen das“ (Merkel 2015) sahen sie nicht nur den Staat in der Verantwortung, sondern die Gesellschaft als Ganzes. Man wollte nicht nur den Geflüchteten helfen, sondern gleichzeitig auch dem Staat in der Annahme, dass die Unterstützung der Geflüchteten das gemeinsame Ziel aller sei. Eine Flüchtlingshelferin beschrieb dieses Miteinander folgendermaßen: „Eigentlich müssten sie uns, ich sag das jetzt mal ganz krass, die Füße küssen, dass wir da so helfen und dass die eigentlich so wenig Arbeit damit haben“ (Jünemann 2022).<sup>20</sup> Aus ihrer Formulierung wird deutlich, dass ehrenamtliche Flüchtlingshilfe nicht nur komplementär (unterstützend, ergänzend, arbeitsteilig) stattfindet, vielmehr übernehmen Flüchtlingshelfer\*innen auch genuin staatliche Aufgaben, ohne sich dabei jedoch kooptieren zu lassen.<sup>21</sup> Ganz im Gegenteil, denn der größte Anteil ehrenamtlicher Arbeit wird einer empirischen Studie von Karakayali und Kleist (2018) zufolge dort investiert, wo Behörden versagen. In einer weiteren Befragung von Dymarz (2018) zum gleichen Thema sprachen Flüchtlingshelfer\*innen aufgrund ihrer Erfahrungen mit Behörden und Ämtern sogar von Behördenrassismus. Das nur anfangs so enge und kooperative Verhältnis zwischen ehrenamtlichen Flüchtlingshelfer\*innen und staatlichen Behörden entwickelte sich in dem Maße konfliktreich, in dem die unterschiedlichen Ziele und Handlungslogiken beider Seiten erkennbar wurden. Indem Flüchtlingshelfer\*innen Geflüchtete vor Behördenschlendrian und Behördenwillkür schützen, übernehmen sie klassische Kontrollfunktionen der Zivilgesellschaft. Gleichzeitig verhalten sich die meisten Flüchtlingshelfer\*innen im Umgang mit Ämtern und Behörden aber auch strategisch. Um die Interessen der von ihnen betreuten Flüchtlinge durchzusetzen, handeln sie aus der jeweiligen Situation heraus meistens kooperativ, aber notfalls auch konfrontativ, wobei sie sich mitunter das

---

<sup>18</sup> Als 2015 Hunderttausende Schutzsuchende nach Deutschland kamen, bildeten sich zahlreiche „Freundeskreise“, um ihnen die Ankunft in Deutschland zu erleichtern. Sie organisierten sich in enger Kooperation mit etablierten Wohlfahrtsorganisationen wie dem Roten Kreuz und der Diakonie, vor allem aber mit den Kommunen, die für die Unterbringung und Integration aller Neuankömmlinge verantwortlich sind. Vgl. Jünemann et al. (2021).

<sup>19</sup> Für die methodischen Details dieser Befragung vgl. Jünemann et al. (2021, S. 234 f.).

<sup>20</sup> Dieses Zitat stammt aus dem auf Deutsch geführten Interview, das für die Publikation ins Französische übersetzt wurde.

<sup>21</sup> Zu Versuchen der Kooptation vgl. kritisch: Fleischmann (2019).

Wohlwollen einzelner Behördenmitarbeiter\*innen zunutze machen. Die Dichotomie verläuft dann nicht mehr zwischen staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren, sondern zwischen denen, die dem Asylregime mehr oder minder kritisch gegenüberstehen und sich dementsprechend mehr oder minder engagiert für die Belange der Geflüchteten einsetzen. Dies alles geschieht im Rahmen des insgesamt als defizitär empfundenen Asylregimes, das die Handlungsmöglichkeiten von Ehrenamtlichen stark begrenzt. So wird vor allem die Ohnmacht, bei der existentiellen Frage des Aufenthaltsstatus kaum Hilfe leisten zu können, von vielen Ehrenamtlichen als besonders frustrierend empfunden. Ob und inwieweit daraus die Konsequenz gezogen wird, im Einzelfall asylrechtliche Maßnahmen auch mal zu unterlaufen oder zu konterkarieren, ließ sich nicht klären, weil solche Handlungen nicht einmal im anonymen Interview zugegeben würden. Denn letztendlich liegt der ehrenamtlichen Flüchtlingshilfe ein integratives Verständnis von Zivilgesellschaft zugrunde, demzufolge Ehrenamtliche zwar nicht *für*, aber zumindest *mit* und nicht *gegen* den Staat arbeiten.

Karitatives Engagement in der Flüchtlingshilfe wird in fast allen EU-Mitgliedstaaten als staatliche Entlastung wahrgenommen und weitgehend akzeptiert.<sup>22</sup> In dem Maße, in dem die Aufnahme von und ein menschenwürdiger Umgang mit Schutzsuchenden jedoch als sogenannter *pull-Faktor*<sup>23</sup> für Migration negativ gedeutet wird, gerät selbst die karitative Flüchtlingshilfe in Widerspruch zur politischen Agenda. Dies gilt auch für Deutschland, wie wiederholte Versuche der Kriminalisierung des Kirchenasyls belegen (vgl. Krone 2021).

---

## 6 Die *Versicherheitlichung* ziviler Flüchtlingshilfe: Kriminalisierung und Delegitimierung

Ein ganz wesentlicher Faktor, der das Verhältnis zwischen Staat und Zivilgesellschaft prägt, ist das politische System.<sup>24</sup> Wo Meinungs-, Versammlungs- und Pressefreiheit nicht gewährleistet sind, hat auch die Zivilgesellschaft einen schweren Stand. Legt man die eingangs zitierte Definition Robert Mabros

---

<sup>22</sup> Das Misstrauen und Kontrollbedürfnis mag von Fall zu Fall unterschiedlich sein und bedarf noch genauerer empirischer Untersuchungen aus vergleichender Perspektive.

<sup>23</sup> Vgl. Zimmermann (1996). Das *push and pull*-Theorem gilt heute als unterkomplex und veraltet. Vgl. dazu kritisch Van Hear (2018).

<sup>24</sup> Vertiefend hierzu Jennifer C. Coston (1998), die neun mögliche Beziehungsformen zwischen Staat und Zivilgesellschaft unterscheidet. Als wichtigstes Kriterium gilt dabei die (graduelle) Akzeptanz von Pluralität.

zugrunde, der zufolge Zivilgesellschaft zwingend an die Werte von Demokratie und Menschenrechte gebunden ist, dann ist das Verhältnis autoritärer Staaten zur Zivilgesellschaft per definitionem konfrontativ. Aus der Autoritarismusforschung ist bekannt, wie autoritäre Staaten zivilgesellschaftliches Engagement unterbinden,<sup>25</sup> nämlich durch diskursive Delegitimation, krude Repression und/oder durch „smartere“ Methoden der Kooptation. Da alle Mitgliedstaaten der Wertegemeinschaft EU zumindest formal Demokratien sind, müsste das Verhältnis zwischen Staat und Zivilgesellschaft in der gesamten EU hingegen integrativ und kooperativ sein. Selbst in ihrer unbequemen Funktion als kritischer Wachhund sollte die Unabhängigkeit der Zivilgesellschaft von demokratischen Staaten stets geschützt und respektiert werden. Dass dies nicht immer der Fall ist, haben politische Aktivist\*innen, die sich in ganz unterschiedlichen Kontexten kritisch engagieren, schon oft zu spüren bekommen. Der Trend geht schnell in Richtung Konfrontation, wenn sich der Staat durch das zivilgesellschaftliche Engagement in der Durchsetzung seiner politischen Agenda gestört fühlt, hier der Abwehr von Schutzsuchenden: „The crackdown on civil society actors is especially visible in the context of rule of law backsliding and subsequent reduction of space for civil society actors to fulfil its mission to uphold the values of democratic society.“ (Vosyliūtė und Conte 2018, S. 2). Dies geschieht vor allem in defekten oder illiberalen Demokratien, aber auch konsolidierte Demokratien stehen in der Kritik, die Handlungsspielräume zivilgesellschaftlicher Flüchtlingshelfer\*innen einzuzengen. Der Boden dafür wird durch einen Diskurs der *Versicherheitlichung* bereitet, der die normativen Regelbrüche gegenüber der Öffentlichkeit als sicherheitspolitische Notwendigkeit darstellt und zu legitimieren versucht, wie die folgenden Fallbeispiele veranschaulichen.

## 6.1 Retter oder Schlepper? Die Kriminalisierung der zivilen Seenotrettung am Beispiel Italiens

Der Kampf gegen Schlepperei und Menschenschmuggel steht ganz oben auf der Agenda der europäischen Migrationspolitik. Denjenigen, die aus der Not der Schutzsuchenden ein skrupelloses Geschäft gemacht haben, soll ihr oft tödlich endendes Handwerk gelegt werden. Dabei setzen die EU und ihre Mitgliedstaaten jedoch allein auf den repressiven Kampf gegen das immer größer werdende Netzwerk organisierter Kriminalität, ohne die Wurzeln des Problems mit in den Blick zu nehmen. Denn Grundlage dieses Geschäftsmodells ist auch und vor

---

<sup>25</sup> Zum Verhältnis autoritärer Staaten zur Zivilgesellschaft vgl. Jünemann (2003).

allem der Mangel an legalen Einreisemöglichkeiten für Asylsuchende in die EU. Es gibt keine international gültige Legaldefinition für das, was als „irreguläre Migration“ bezeichnet wird. Gemäß der Internationalen Organisation für Migration (IOM) versteht man darunter „eine Migration außerhalb der von den Staaten festgelegten Normen über die Ausreise, den Transit und die Einreise“ (Holzgang 2018, S. 199). Diese Normen sind in der EU und ihren Mitgliedstaaten jedoch so restriktiv, dass Schutzsuchende auf das Schlepperwesen angewiesen sind, um ihre in der Genfer Flüchtlingskonvention verbrieften Rechte überhaupt geltend machen zu können.<sup>26</sup> Da man nur innerhalb der EU einen Asylantrag stellen kann, der legale Zugang in die EU aber versperrt ist, bleibt Schutzsuchenden nur der irreguläre Grenzübertritt. Den zu bewerkstelligen ist ohne die Unterstützung von Schleppern kaum mehr möglich, auch wenn Schutzsuchende sich dabei in die Hände von Kriminellen begeben und ihr eigenes Leben riskieren. Sind damit aber alle, die irreguläre Migrant\*innen auf ihrer Reise nach Europa unterstützen, automatisch auch kriminelle Schlepper\*innen? Um genau diese Frage geht es bei der Kriminalisierung der humanitären Flüchtlingshilfe.<sup>27</sup> Im Fokus steht dabei die zivile Seenotrettung im Mittelmeer, die anfangs staatliche Missionen noch ergänzte und aufgrund dieses nicht ungefährlichen humanitären Engagements auch öffentliche Wertschätzung erfuhr. Dies änderte sich jedoch mit der sukzessiven Einstellung der staatlichen Seenotrettung, weil sie angeblich *pull*-Faktoren geschaffen habe. Entsprechend dieser Logik gerieten auch die zivilen Seenotretter\*innen in ihrem Bemühen, die entstandene Lücke zu füllen, ins Fadenkreuz der Kritik. Nicht nur die Schutzsuchenden, sondern auch ihre zivilgesellschaftlichen Unterstützer\*innen wurden sukzessive zum Gegenstand der *Versicherheitlichung*.

Am Anfang dieses Prozesses stand Italiens humanitäre *Search and Rescue*-Mission „Mare Nostrum“, die 2013 in Reaktion auf eines der ersten großen Bootsunglücke vor den Küsten Lampedusas ins Leben gerufen wurde.<sup>28</sup> Die

---

<sup>26</sup> Zur Bedeutung der restriktiven EU-Asylpolitik für das Geschäftsmodell von Schleppern, vgl. Völkel (2017).

<sup>27</sup> Milena Holzgang argumentiert, dass die Unterscheidung zwischen krimineller Schlepperei und humanitärer Fluchthilfe nicht allein am Kriterium der Bereicherung vorgenommen werden kann. Vielmehr betont sie „die Notwendigkeit einer systematischen Neubestimmung der Problematik, für welche das Konzept der Menschenwürde als vielversprechender Ausgangspunkt dienen könnte.“ (Holzgang 2018, S. 193) Vgl. in diesem Kontext auch die Leitlinien des EP für die Mitgliedstaaten, mit denen verhindert werden soll, dass humanitäre Hilfe kriminalisiert wird (Europäisches Parlament 2018).

<sup>28</sup> Am 3. Oktober 2013 ertranken nach einer Havarie 366 Flüchtlinge vor der Küste Lampedusas (Zeit Online 2013).

Mission „Mare Nostrum“ war in dem einen Jahr ihres Bestehens sehr effektiv und „erlaubte es Rom zufolge, mehr als 150.000 Flüchtlinge zu retten – im Schnitt 400 pro Tag.“ (Handelsblatt 2015) Aufgrund wachsender Kritik seitens anderer EU-Mitgliedstaaten und aus dem eigenen Land, wurde die Mission „Mare Nostrum“ bereits 2014 wieder beendet und durch eine ganz anders mandatierte europäische Mission „Triton“ ersetzt. Von da an stand nicht mehr die humanitäre Seenotrettung im Fokus, vielmehr sollte „Triton“ unter Leitung von Frontex, der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache, die EU-Mitgliedstaaten und Schengen-assoziierten Länder beim Schutz der Außengrenzen des EU-Raums unterstützen. Die nicht nur diskursiv vollzogene Verschiebung des Auftrags manifestierte sich auch in der Praxis, denn Frontex ging nicht nur gegen kriminelle Schlepper vor, sondern erwiesenermaßen auch gegen die Schutzsuchenden selbst. Wegen der nachgewiesenen Beteiligung an völkerrechtswidrigen *push backs* in Richtung Libyen steht Frontex massiv in der Kritik.<sup>29</sup>

Da „Triton“ dem neuen Auftrag entsprechend einen kleineren geografischen Raum abdeckte als vormals „Mare Nostrum“, sah sich eine wachsende Zahl ziviler Handels- und Fischereischiffe zur Seenotrettung gezwungen, ohne über die dafür notwendigen Kapazitäten zu verfügen. Erst auf ihren Druck hin ersetzte die EU im Juni 2015 „Triton“ durch die Mission „Sophia“, deren Reichweite zwar wieder der von „Mare Nostrum“ entsprach, die aber aufgrund eines nunmehr rein sicherheitspolitischen Auftrags in der Seenotrettung nicht annähernd so effektiv wurde. „It was designed as a military mission under the EU Common Security and Defence Policy (CSDP) that strayed from SAR operations and accentuated border control and surveillance“ (Funke 2021, S. 72).

Je mehr sich die EU und ihre Mitgliedstaaten aus der Seenotrettung zurückzogen, desto mehr bemühte sich die zivile Seenotrettung die wachsende Lücke zu schließen.<sup>30</sup> Ihr Engagement wurde jedoch nicht mehr als komplementäre Unterstützung begrüßt, sondern ganz im Gegenteil im Zuge der immer restriktiver werdenden europäischen Migrationspolitik delegitimiert. „NGOs are under attack, wrongly accused of ‚colluding with smugglers‘, ‚constituting a pull-factor‘ and ultimately endangering migrants.“ (Heller und Pezzani 2017) Diese Anschuldigungen insbesondere seitens der italienischen und der griechischen Regierung

---

<sup>29</sup> Frontex spielt mittlerweile eine wichtige Rolle bei Rückführungen im zentralen Mittelmeer. Dies geht aus gemeinsamen Recherchen des ARD-Magazins Monitor mit „Lighthouse-Report“, dem „Spiegel“ und der Zeitung „Libération“ hervor. Vgl. Shafagh Lagha und Lara Straatman (2021).

<sup>30</sup> „By late 2016 at least nine NGOs were operating with the aim of saving lives at the sea in the Mediterranean.“ (Spencer und Delvino 2018, S. 12).

sowie seitens Frontex‘ konnten zwar bis dato nicht nachgewiesen werden, bereiteten aber trotzdem den Boden für den Übergang zur faktischen Kriminalisierung. Den Anfang machte wiederum Italiens Regierung:

*„The hostile political environment against NGOs reached its peak on 10 June 2018, when Matteo Salvini [...] declared that all Italian ports were closed for the Auqarius ship. This ship is jointly operated by SOS Méditerranée and Doctors Without Borders. It was carrying more than 600 rescued migrants, including 123 unaccompanied minors and 7 pregnant women.“ (Vosyliutė und Conte 2018, S. 12)*

Ähnlich erging es von nun an vielen zivilen Rettungsschiffen, auch weil Staaten wie Malta dem Beispiel Italiens folgten. So suchte im Juni 2019 die *Sea-Watch 3* unter Führung der deutschen Kapitänin Carola Rackete vergeblich einen sicheren Hafen. Nachdem ihr die humanitäre Situation der 41 Migrant\*innen an Bord nicht mehr tragbar erschien, landete Rackete trotz eines Verbots der italienischen Behörden in Lampedusa an. Dabei rammte sie versehentlich ein Schnellboot der italienischen Küstenwache, das sie am Anlegen hindern wollte, und erhielt prompt eine Anzeige wegen Widerstands gegen die Staatsgewalt. Der Prozess wurde später zwar eingestellt, das juristische Vorgehen gegen ein ziviles Seenotrettungsschiff zeigte jedoch Wirkung:

*„Although some of the actions against SAR vessels are now under criminal investigation, the effects on the SAR regime are lasting. The critical trend on the Central Mediterranean continued in 2019 with almost all civil society SAR assets stopped by the Italian authorities. Within the first nine months of that year, fatalities along this particular route amounted to 63 % of all recorded fatalities of migrants who tried to reach Europe“ (UNHCR, 2019b, p. 9, zitiert in Funke 2021, S. 79).*

Die wachsende Anzahl tödlicher Schiffsunglücke war nicht zuletzt der Tatsache geschuldet, dass Italien sein Veto gegen die Mandatsverlängerung der Mission „Sophia“ eingelegt und damit auch die staatliche Seenotrettung 2019 zum Erliegen gebracht hatte. Dass ausgerechnet Italien, einstiger Vorreiter der staatlichen Seenotrettung, ihr damit den letzten Stoß versetzte, erklärt sich zum einen aus der Unfähigkeit und dem Unwillen der übrigen EU-Mitgliedstaaten, einen gerechten Verteilungsschlüssel zu entwickeln. Zum anderen aber auch aus dem innenpolitischen Aufstieg der rechtradikalen Partei Lega, die mit Parteichef Matteo Salvini nicht nur das Amt des Vizepremiers, sondern auch das für Migrationsangelegenheiten ausschlaggebende Innenministerium besetzen konnte. Vergleichbar mit den illiberalen Demokratien in der EU hatte sich nun auch in Italien ein

rechts-populistisches Regierungsbündnis daran gemacht, demokratische Strukturen Schritt für Schritt abzubauen. Der Aufstieg des Rechtspopulisten Salvini verweist darauf, dass nicht nur das politische System eines Landes ausschlaggebend ist für das Verhältnis zwischen Staat und Zivilgesellschaft, sondern auch die jeweilige Regierung bzw. deren Wechsel.<sup>31</sup>

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass sich in der Entwicklung von der humanitären Mission „Mare Nostrum“ über die Frontex-Mission „Triton“ bis hin zur militärischen Mission „Sophia“ die sukzessive *Versicherheilichung* des Migrationsgeschehens manifestierte. Ein humanitäres Problem wurde durch eine *versicherheilichende* migrationspolitische Praxis aus dem Kontext von Völkerrecht und humanitärer Hilfe herausgelöst und in die rein sicherheitspolitische Arena verschoben. Vorbereitet und begleitet wurde diese Praxis durch einen auch medial begleiteten aggressiven, xenophoben und islamophoben Diskurs, in dem die Bedrohten und ihre zivilgesellschaftlichen Unterstützer\*innen zur Bedrohung umgedeutet werden. Für einen Erfolg dieser *Versicherheilichung* sprechen die Wahlerfolge des rechtspopulistischen Regierungsbündnisses, während der humanitäre Gegendiskurs weitgehend marginalisiert wurde.

## 6.2 **Einschüchterung und Verunsicherung der zivilgesellschaftlichen Flüchtlingshilfe in Ungarn und Polen**

Vergleichbare Vorgänge finden sich auch in Ungarn und Polen, zwei Staaten, in denen der kontinuierliche Abbau von Rechtsstaatlichkeit einen großen Anteil der in diesem Sammelband behandelten Polykrise der EU ausmacht (vgl. den Beitrag von Ellen Bos in diesem Band). Von der rechtspopulistischen Fidesz<sup>32</sup>-Regierung bewusst provozierte menschenunwürdige Zustände in Budapest standen im September 2015 am Anfang der „Flüchtlingskrise“. Seitdem setzte Ungarn diese Abschreckungsstrategie im Rahmen einer immer restriktiveren Asylpolitik fort, trotz heftiger internationaler Kritik. Angesichts einer Novelle des ungarischen Asylgesetzes von 2017 rief der UN-Flüchtlingskommissar Filippo Grandi sogar zur Aussetzung der Dublin-Überstellungen nach Ungarn auf, weil die neue

---

<sup>31</sup> Auswirkungen der Regierungsübernahme der Postfaschistin Giorgia Meloni im Oktober 2022 und des damit einhergehenden Comebacks Matteo Salvinis als Minister für nachhaltige Infrastruktur und Mobilität auf die Asyl- und Migrationspolitik bleiben abzuwarten. Zur Resilienz der italienischen Demokratie vgl. (Argenta 2021).

<sup>32</sup> Fidesz ist die Abkürzung für Ungarns rechtspopulistischer Regierungspartei „Ungarischer Bürgerbund“. Parteivorsitzender ist Ministerpräsident Viktor Orbán.

Gesetzgebung eine zwangsweise Internierung von Asylsuchenden zur Regel machte, die für jeden irregulär Einreisenden zu einer Ausweisung führte (UNHCR 2017). Weitere Verschärfungen der ungarischen Asylgesetzgebung aus dem Jahre 2018 führten zu einer Anklage der Europäischen Kommission vor dem EuGH, der im November 2021 stattgegeben wurde (Europäischer Gerichtshof 2021). In ihrem Urteilsspruch monierten die europäischen Richter\*innen, dass in Ungarn Hilfsorganisationen bestraft werden, die Menschen beistehen, die nach ungarischem Recht kein Asyl bekommen können. „Damit könnten Hilfsorganisationen von Beistand so abgeschreckt werden, dass dann die jeweiligen Flüchtlinge nicht mehr in der Lage sind das zu tun, wozu sie grundsätzlich ein Recht hätten: Nämlich einen Asylantrag zu stellen.“ (Deppe 2021) Abschreckung ist das richtige Wort, denn anders als in Italien setzt Ungarn nicht auf krude Repression, sondern geht mit einer Strategie der Verunsicherung und Einschüchterung gegen die zivile Flüchtlingshilfe vor, wie Majtényi, Kooper und Susánszky in einer empirischen Studie nachweisen:

*„Although the regime does not rely on violent means of oppression, by its instrumental twisting and application of the law [...] governmental practices create an atmosphere of ambiguity where opponents are unaware of the dangers they face if they choose to act against the regime. They might be unpunished, but might be – e. g. in the case of the refugee crisis – accused of smuggling, which could be punished by several years of imprisonment.“ (Majtényi et al. 2019, S. 183)*

Komplementär zu dieser Praxis bemüht sich Ungarns Regierung diskursiv um eine öffentliche Delegitimierung zivilgesellschaftlichen Engagements. Das ist insofern nicht einfach, als Ungarns Zivilgesellschaft seit dem demokratischen Übergang von 1989 hohes öffentliches Ansehen genießt. Deshalb richteten sich die Attacken der Regierung auch nicht gegen die Zivilgesellschaft als Ganzes, sondern allein auf politisch agierende „Wachhund“-NGOs, die als „Unterstützer\*innen illegaler Migration von Soros’ Gnaden“ diffamiert wurden (Mikecz 2020, S. 646). Gegen sie richtete sich auch ein Gesetz von 2017, das international finanzierte NGOs dazu verpflichtet, sich als „ausländisch finanzierte Organisation“ registrieren zu lassen. Dass diese Kampagne Wirkung zeigte, legt eine Umfrage von 2017 nahe, nach der nur karitative NGOs weiterhin öffentliche Wertschätzung genießen, politischen NGOs jedoch mit zunehmendem Misstrauen begegnet wird. Bei der Mehrheit der Befragten verfiel das Narrativ von den ausländisch finanzierten Soros-Organisationen zwar kaum, gleichwohl stimmten

sie in einer Meinungsumfrage einer schärferen Kontrolle politisch aktiver NGOs zu.<sup>33</sup>

Ähnlich sind die Strategien, mit denen Polens rechtskonservative PIS<sup>34</sup>-Regierung die Handlungsspielräume für die zivilgesellschaftliche Flüchtlingshilfe begrenzt. Ein besonders krasses Beispiel lässt sich seit Oktober 2021 an der Grenze zu Belarus beobachten: Seitdem Belarus' Präsident Lukaschenko gezielt Schutzsuchende ins Land holt und Richtung Polen weiterleitet,<sup>35</sup> sitzen Tausende von ihnen buchstäblich zwischen den Grenzen fest. Humanitäre Organisationen wie das Aktionsbündnis „Gruppe Grenze“, zu dem sich mehrere polnische Flüchtlingshilfe-Organisationen zusammengetan haben, appellieren vergeblich an die polnische Regierung, Ärzt\*innen und Sanitäter\*innen an die Grenze zu lassen, um den Tod von noch mehr Menschen zu verhindern. Unterstützt werden sie dabei von der EU-Parlamentarierin Janina Ochojska, Gründerin der „Polnischen humanitären Aktion“ (Heimann und Winde 2021). Selbst die katholische Kirche, sonst stets aufseiten der rechts-konservativen Regierung, fordert mehr Engagement für die Geflüchteten und verlangt von der polnischen Regierung die Zustimmung für humanitäre Korridore (Domradio 2021). Polens Regierung zeigte sich von aller Kritik jedoch unbeeindruckt und zog sich aus dem europäischen Umverteilungsmechanismus für Geflüchtete zurück. In Reaktion auf Russlands Angriffskrieg gegen die Ukraine im Februar 2022 öffnete Polen zwar seine Grenze für ukrainische Kriegsflüchtlinge. Die Abwehrmaßnahmen gegen Geflüchtete an der Grenze zu Belarus wurden hingegen weiter verschärft. Auch die zivile Flüchtlingshilfe blieb davon nicht verschont. Durch eine Änderung der Mechanismen für die Zuteilung von EU-Mitteln an NGOs, die in Polen für Geflüchtete arbeiten, „erhielten Organisationen, die sich jahrzehntelang für den Schutz von Geflüchteten eingesetzt hatten, keinen Zugang mehr zu diesen Zuwendungen der EU.“ (Lukasiewicz 2019) Wie in Ungarn wurden alle *versicherheitlichenden* Praktiken auch in Polen von einem aggressiven Diskurs begleitet, der Geflüchtete als muslimische Bedrohung und nationales Sicherheitsproblem darstellt, bzw. im Kontext der Situation an der Grenze zu Belarus als

---

<sup>33</sup> Empirische Grundlage ist eine Umfrage, die TNS Hoffman im November 2017 im Auftrag des *Republikon Instituts* durchgeführt hat. Die Stichprobe von 1100 Befragten ist repräsentativ für die ungarische Bevölkerung in Bezug auf Geschlecht, Alter, Siedlungstyp und höchsten Bildungsabschluss. Vgl. Mikecz (2020, S. 642–643).

<sup>34</sup> PIS ist die Abkürzung für die rechts-populistische Regierungspartei „Recht und Gerechtigkeit“. Parteivorsitzender ist Jarosław Kaczyński, der bis Oktober 2020 auch Ministerpräsident war.

<sup>35</sup> Zu den politischen Hintergründen dieser Krise vgl. Angenendt et al. (2021).

„Waffen in einem hybriden Krieg“ bezeichnete und damit entmenslichte.<sup>36</sup> Dieser aggressive Diskurs hat zu einem messbaren Stimmungsumschwung in der Öffentlichkeit geführt:

*„Im Gefolge dieses Diskurses kam es zu einem Rückgang hinsichtlich der historisch großen Unterstützung der Pol\*innen für eine Aufnahme von Flüchtlingen. Im Mai 2015 sprachen sich 72 Prozent der befragten Pol\*innen dafür aus, Flüchtlinge aufzunehmen, bis Ende 2017 war dieser Wert auf nur 33 Prozent zurückgegangen.“ (Lukasiewicz 2019)*

Der Prozess einer *Versicherheitlichung* gilt erst dann als erfolgreich, wenn es gelingt das Publikum – die Öffentlichkeit – von der vermeintlichen Bedrohung und der Legitimität der Abwehrmaßnahmen zu überzeugen, selbst wenn damit geltende Normen und Gesetze verletzt werden. Dies scheint der Fidesz in Ungarn und der PIS in Polen ausweislich von Wahlverhalten und Meinungsumfragen weitgehend gelungen zu sein. Vor diesem Hintergrund wird es spannend, den weiteren Umgang vor allem der polnischen Regierung mit den seit Februar 2022 ankommenden Flüchtlingen aus der Ukraine zu beobachten. Die beeindruckende Willkommenskultur, mit der vor allem ukrainische Frauen in Polen aufgenommen werden, stützt sich in großen Teilen auf genau die zivilgesellschaftlichen Akteure, die bis vor kurzem noch diskursiv delegitimiert und kriminalisiert wurden. Sie sind es, die vehement dagegen protestieren, dass sich an den inhumanen und rechtswidrigen Zuständen an der Grenze zu Belarus bis dato nichts geändert hat (vgl. Grossmann 2022, S. 4).

### **6.3 „Smarte“ Strategien gegen die zivilgesellschaftliche Flüchtlingshilfe in konsolidierten Demokratien am Beispiel Griechenlands und Spanien**

Interessant an der von Karolina Lukasiewicz durchgeführten Analyse des polnischen Migrationsdiskurses ist, dass dabei auch der Topos Nationalismus eine wesentliche Rolle spielt; die „Fetischisierung des Nationalstaats und ethnisch begründete Definitionen, wer ein\*e echte\* Pol\*in ist.“ (Lukasiewicz 2019) Ähnliches lässt sich auch in Griechenland beobachten, wie Interviews mit griechischen Sicherheitskräften aus Polizei, Militär und Grenzschutz ergeben haben (Skleparis 2016). Die extreme Xenophobie, die nicht nur in ihren Äußerungen über

---

<sup>36</sup> Dieses Narrativ findet sich auch in der Kommunikation der EU und anderer Mitgliedstaaten. Vgl. Engelhardt (2021).

Schutzsuchende zum Ausdruck kommt, sondern sich auch in routinemäßigen Regelbrüchen in der asylpolitischen Praxis manifestiert, erklärt Skleparis u. a. durch die Konkurrenzsituation mit transnationalen Sicherheitsakteuren wie beispielsweise Frontex. Danach sehen griechische Sicherheitskräfte ihre eigene Rolle im Umgang mit nationalen Bedrohungen infrage gestellt und wehren sich gegen ihre vermeintliche Marginalisierung mit einem Diskurs, der eine nationale Deutungshoheit darüber beansprucht, was die griechische Identität ausmacht und durch wen sie bedroht sei (Skleparis 2016). Es ist höchst problematisch, wenn Sicherheitskräfte, die mit der Durchführung der staatlichen Asylpolitik betraut sind, zugleich treibende Kräfte der *Versicherheilichung* von Asylsuchenden sind, nicht nur diskursiv, sondern auch durch eine extrem inhumane Praxis. Dass ihnen dieser Handlungsspielraum gewährt wird, verweist auf ein stillschweigendes Einverständnis mit diesen Praktiken seitens der griechischen Regierung.

Die *Versicherheilichung* von Schutzsuchenden inkludiert auch in Griechenland deren zivilgesellschaftliche Unterstützer\*innen. Laura Schack und Ashley Witcher loten deren begrenzten Handlungsspielräume mit Derridas Ansatz der „hostile hospitality“<sup>37</sup> aus. Danach wird nur akzeptiert, wer sich innerhalb der vom Staat gesetzten Grenzen bewegt:

*„CSAs [Civil Society Actors, AJ] are given the freedom to help in the ‘refugee crisis’ to the extent that they are extending hospitality according to the state’s definition. CSAs who challenge or interfere with state policies and practices of hostile hospitality, however, face criminalization such as through attempted prosecutions, attempts to shut down projects using health and safety regulations, or regular police harassment.“*  
(Schack und Witcher 2021, S. 490)

Folgerichtig erfährt die rein karitative Flüchtlingshilfe staatliche Wertschätzung, unterliegt aber auch staatlicher Kontrolle, die durch entsprechende Finanzierungsinstrumente ausgeübt wird und die Trennlinie zur Kooptation verschwimmen lässt. Analoge Strategien identifizieren Roxana Barbulescu und Jean Grugel auch in Spanien. Waren zivilgesellschaftliche Akteure 2006 noch relativ erfolgreich in ihrem Bemühen, die verbrieften Rechte Schutzsuchender durchzusetzen, werden ihre Handlungsspielräume heute immer mehr eingeschränkt. Am Beispiel minderjähriger Flüchtlinge offenbart sich, mit welcher „smarten“ Strategien

---

<sup>37</sup> „The notion of ‚hospitality‘ is not only relevant to the Greek context, but also underlies public, political, and media discourses of immigration and asylum throughout Europe today, in which the refugee, asylum seeker, and migrant are continuously cast in the roles of the (worthy or unwelcome) ‚guest‘ to be accommodated by the (hospitable or inhospitable) ‚host‘ state.“ (Schack und Witcher 2021, S. 480).

Spaniens Regierung sich völkerrechtlichen Verpflichtungen gegenüber Schutzsuchenden entzieht. Diskursiv geschieht dies, indem das Thema „Minderjährige Flüchtlinge“ aus dem Kontext von „Menschen- und Kinderrechten“ herausgelöst und in den sicherheitspolitisch aufgeladenen Kontext von „Souveränität über die nationalen Grenzen“ und „Migration“ verschoben wird. (vgl. Barbulescu und Grugel 2016, S. 263). In diesem Diskurs wird der Begriff „Kind“ weitgehend vermieden und nurmehr von „Minderjährigen“ gesprochen, die – insbesondere in der rechten Presse – durchweg als problematisch und gefährlich dargestellt werden. Damit konnte das Interesse an und die Empathie mit den betroffenen Kindern und Jugendlichen in der Öffentlichkeit spürbar gesenkt werden. Eine weitere Strategie besteht darin, staatliche Verantwortung vom Staat an Dritte weg zu delegieren: „The state enlisted new actors, created new gate-keepers and transferred the responsibility of managing migration upward, downward and outward“ (Barbulescu und Grugel 2016, S. 263) Mit „upward“ sind transnationale Sicherheitsakteure wie beispielsweise Frontex gemeint, mit „outward“ sogenannte „sichere Drittstaaten“ wie Marokko und mit „downward“ Krankenhäuser, Schulen oder Hotels, die irreguläre Migrant\*innen bei der Polizei denunzieren sollen, aber auch kooptierte karitative NGOs. Letzteres verweist auf eine erfolgreiche Spaltung und zugleich Schwächung der zivilgesellschaftlichen Flüchtlingshilfe. „The most important actors cooperating with the state, however, come from within civil society. In particular, the state has been able to co-opt some service providers, undermining the civil society unity that was central to mobilization in the run up to 2006“ (Barbulescu und Grugel 2016, S. 265).

---

## 7 Fazit und Ausblick

Die Ergebnisse der Analyse zeigen auf, dass in der EU und ihren Mitgliedstaaten das Thema Flucht und Migration durch einen xenophoben, islamophoben und zugleich androphoben Diskurs massiv *versicherheitlicht* wird. Schutzsuchende werden nicht im Kontext von Menschen- und Völkerrecht verhandelt, sondern im Kontext von nationaler Souveränität und Sicherheit. Aus dieser Perspektive werden die Bedrohten zur Bedrohung der nationalen physischen, ökonomischen und/oder identitären Sicherheit umgedeutet, insbesondere wenn es sich um männliche Muslime aus dem globalen Süden handelt. Diese Bedrohung wird als so unmittelbar und vital dargestellt, dass zum Schutz der eigenen Bürger\*innen angeblich sofortige und unkontionierte Abwehrmaßnahmen nötig seien. Rechtswidrige

Praktiken in der Asyl- und Migrationspolitik werden trotz der diskursiven Legitimierung freilich nicht legal, denn alle Schutzsuchenden haben verbrieft Rechte, auch wenn sie ihnen faktisch verweigert werden.

Für Europas extrem restriktive Asyl- und Migrationspolitik sind in erster Linie die EU-Mitgliedstaaten verantwortlich, obwohl das Politikfeld Flucht und Migration schon seit langem weitgehend vergemeinschaftet ist. Nachdem die sogenannte Flüchtlingskrise von 2015 jedoch zu einer tiefgreifenden Entsolidarisierung innerhalb der Gemeinschaft geführt hatte, die kein gemeinsames Handeln mehr zuließ, verlagerte die Europäische Kommission durch Gewährung weitreichender Handlungsspielräume die Kompetenzen faktisch auf die nationale Ebene zurück. Von der Renationalisierung des Politikfelds sind auch die zivilgesellschaftlichen Akteure betroffen, die sich gegen den Ausverkauf europäischer Werte und Normen in der Migrations- und Asylpolitik stemmen. Zu differenzieren ist zwischen karitativen Formen des Engagements, das für oder mit dem Staat stattfindet, nicht aber gegen den Staat. Karitative NGOs werden in den meisten EU-Mitgliedstaaten geschätzt oder zumindest geduldet, oft aber auch für die Durchsetzung der staatlichen Asyl- und Migrationspolitik kooptiert. Davon zu unterscheiden sind dezidiert politische Akteure der Zivilgesellschaft, die sich advokatisch für die Rechte Schutzsuchender einsetzen und damit konträr zu zentralen migrationspolitischen Zielsetzungen des Staates stehen. Sie sind es, die mit ihrem politischen Engagement selbst ins Fadenkreuz staatlicher Repressionsmaßnahmen geraten und deren Handlungsspielräume durch unterschiedliche Strategien und Taktiken zunehmend eingeschränkt werden. Als bekanntes Beispiel wurde die Kriminalisierung der zivilen Seenotrettung in Italien 2018/19 diskutiert, die jegliche Seenotrettung zum Erliegen brachte – mit erwartbar tödlichen Folgen. Weniger prominent sind entsprechende Praktiken in den illiberalen Demokratien Ungarn und Polen, wo ebenfalls massiv gegen die zivilgesellschaftliche Flüchtlingshilfe vorgegangen wird, zum Teil sogar gegen rein karitative Organisationen. Aber auch in konsolidierten Demokratien wie Spanien und Griechenland engen die Regierungen mit mehr oder minder „smarten“ Strategien die Handlungsspielräume der zivilen Flüchtlingshilfe zunehmend ein. Dies mag verwundern, da das politische System eines Staates theoretisch determiniert, ob das Verhältnis zwischen Staat und Zivilgesellschaft kooperativ oder konfrontativ ist. Und in der Tat gibt es diesbezüglich nach wie vor Unterschiede, denn während in autoritären und illiberalen Regimen jegliches zivilgesellschaftliche Engagement jenseits von Caritas unerwünscht ist, hängt das Verhältnis des Staates in konsolidierten Demokratien stark vom Politikfeld ab. Eine Delegitimierung und zum Teil auch Kriminalisierung der zivilgesellschaftlichen Flüchtlingshilfe findet nur dort statt, wo staatliche Ziele konterkariert werden.

Ein Prozess der *Versicherheitlichung* gilt erst als erfolgreich, wenn das Publikum (die öffentliche Meinung) die diskursiv vermittelte Bedrohungsperzeption teilt und die ergriffenen Regelbrüche bei der Abwehr dieser vermeintlichen Bedrohung akzeptiert. Dieser stille Konsens mit großen Teilen der öffentlichen Meinung scheint in den meisten EU-Mitgliedstaaten gegeben zu sein. Die Aufgabe grundlegender europäischer Normen und Werte findet im stillschweigenden Konsens zwischen Regierungen und einer Mehrheit der Regierten statt. Dies gilt ungeachtet der Tatsache, dass sich auf allen politischen Ebenen staatliche Akteure finden, die im Rahmen ihrer Möglichkeiten Solidarität mit Schutzsuchenden üben und dabei mit zivilgesellschaftlichen Unterstützer\*innen kooperieren. Sie sind jedoch nicht wirkmächtig genug, um einen grundlegenden Politikwandel herbeizuführen. So bleibt mit Colleen Thouez (2003) zu fragen, warum das advokatische Engagement aufseiten Schutzsuchender bislang keine an Stärke und Durchsetzungskraft vergleichbaren transnationalen Organisationen hervorgebracht hat wie beispielsweise Greenpeace in der Umweltpolitik. Warum ist Solidarität mit Schutzsuchenden in der Wertegemeinschaft EU eher die Ausnahme als die Regel? Ein Grund dafür mag sein, dass sich Aktivist\*innen im Politikfeld Flucht und Migration seit 2015 für Menschen eingesetzt haben, die keine Europäer\*innen sind. Bislang ging es also „nur“ um das Überleben und die Menschenrechte „anderer“, nicht um „uns“. Hier liegt ein grundlegender Unterschied zu den seit Februar 2022 ankommenden ukrainischen Kriegsflüchtlingen. Da sie europäisch sind, scheint hier die Identifikation leichter zu fallen und größere Empathie zu ermöglichen. Und da sie zudem vorwiegend christlich und weiblich sind, passen sie auch nicht in die Schablonen der Feindbilder, die sich im bislang dominierenden Diskurs der *Versicherheitlichung* von Flucht und Migration etabliert hatten.

Die Frage, ob vonseiten der Zivilgesellschaft die notwendigen Impulse ausgehen können, um einen Wandel hin zu einer rechtlich gebundenen und humanitären europäischen Asyl- und Migrationspolitik zu bewirken, muss vor dem Hintergrund dieser vorläufigen Analyse verneint werden. Dieses negative Urteil ist jedoch vorläufig, denn sollte sich die neue Willkommenskultur für ukrainische Kriegsflüchtlinge als nachhaltig erweisen, bestehen durchaus Chancen für eine positivere Entwicklung. Weitere Forschung ist notwendig, um das Verhältnis der EU und ihrer Mitgliedstaaten zur zivilgesellschaftlichen Flüchtlingshilfe genauer auszuloten. Zum einen gilt es, die Relevanz unterschiedlicher politischer Systeme und Regierungsformen für diese Fragestellung schärfer in den Blick zu nehmen, wobei auch Fragen der politischen Kultur von Interesse sind. Zum zweiten und mit Bezug auf die EU bedarf es einer differenzierteren Analyse ihrer einzelnen Organe. Das EP erfüllt erwartungsgemäß am ehesten die Rolle eines europäischen

Gewissens, obwohl es sich auch am Diskurs der *Versicherheitlichung* von Flucht und Migration beteiligt (Simon 2021). Weniger gut erforscht erscheinen die Rollen von Kommission und EuGH vor dem Hintergrund, dass der EuGH mit seiner Verurteilung von Ungarns Umgang mit der zivilgesellschaftlichen Flüchtlingshilfe einer Klage der Kommission stattgegeben hat, es gleichzeitig aber die Kommission war, die Ungarn den dafür notwendigen Handlungsspielraum überhaupt erst gewährt hat. Als neue Determinante ist die Herkunft der Flüchtenden in die Analyse aufzunehmen, da Unterstützer\*innen europäischer Flüchtlinge scheinbar höhere Akzeptanz finden als Unterstützer\*innen von Flüchtlingen aus dem globalen Süden. Last but not least gilt es, transnationale Organisationsformen der zivilgesellschaftlichen Flüchtlingshilfe näher zu untersuchen, ohne die von einer Zivilgesellschaft der Europäischen Union im engeren Sinne noch nicht die Rede sein kann.

---

## Literatur

- Amnesty International. 2021. *Asylum and migration*. <https://www.amnesty.eu/asylum-and-migration>. Zugegriffen: 29. Nov. 2021.
- Angenendt, Steffen, David Kipp, und Janis Kluge. 2021. *Kalkulierte Eskalation an der belarussisch-polnischen Grenze – Welche Handlungsmöglichkeiten haben Deutschland und die Europäische Union?* Stiftung Wissenschaft und Politik Berlin. <https://www.swp-berlin.org/publikation/kalkulierte-eskalation-an-der-belarussisch-polnischen-grenze-welche-handlungsmoeglichkeiten-haben-deutschland-und-die-europaeische-union>. Zugegriffen: 29. Nov. 2021.
- Argenta, Luca. 2021. Italien, Labor der Demokratie? Friedrich Ebert Stiftung. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/rom/17485.pdf>. Zugegriffen: 29. Nov. 2021.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. 2016. Das Bundesamt in Zahlen 2015. Asyl, Migration und Integration. [https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Statistik/BundesamtinZahlen/bundesamt-in-zahlen-2015.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=16%20](https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Statistik/BundesamtinZahlen/bundesamt-in-zahlen-2015.pdf?__blob=publicationFile&v=16%20). Zugegriffen: 29. Nov. 2021.
- Barbulescu, Roxana, und Jean Grugel. 2016. Unaccompanied minors, migration control and human rights at the EU's southern border: The role and limits of civil society activism. *Migration Studies* 4:253–272.
- Buzan, Barry, Ole Wæver, und Jaap de Wilde. 1998. *Security: A new framework for Analysis*. Boulder: Lynne Rienner Publisher.
- Carrera, Sergio. 2020. Whose pact? The cognitive dimensions of the new EU pact on migration and Asylum. CEPS Policy Insights. <https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2020/09/PI2020-22-New-EU-Pact-on-Migration-and-Asylum.pdf>. Zugegriffen: 29. Nov. 2021.
- Coston, Jeniffer. 1998. A model and typology of government-NGO relationships. *Nonprofit and Voluntary Quarter Sector Quarterly* 27:358–382.
- Deppe, Giggi. 2021. *EuGH verurteilt erneut Polen und Ungarn*. Tagesschau. <https://www.tagesschau.de/ausland/europa/eugh-polen-ungarn-101.html>. Zugegriffen: 29. Nov. 2021.

- Domradio. 2021. *Katholische Kirche in Polen pocht auf Hilfe für Flüchtlinge: Humanitäre Korridore öffnen*. <https://www.domradio.de/themen/fluechtlingshilfe-und-integration/2021-10-05/humanitaere-korridore-oeffnen-katholische-kirche-polen-pocht-auf-hilfe-fuer-fluechtlinge>. Zugegriffen: 29. Nov. 2021.
- Duchêne, François. 1972. Europe's role in world peace. In *Europe tomorrow: Sixteen Europeans look ahead*, Hrsg. Richard Mayne, 31–47. London: Fontana.
- Dymarz, Maike. 2018. *Was Engagierte bewegt: Ergebnisse einer Befragung von Engagierten in der Flüchtlingsarbeit in Nordrhein-Westfalen*. Institut für Kirche und Gesellschaft. [https://www.kircheundgesellschaft.de/media/181010\\_broschuere\\_engagierte\\_in\\_vielfalt\\_-\\_was\\_engagierte\\_bewegt.pdf](https://www.kircheundgesellschaft.de/media/181010_broschuere_engagierte_in_vielfalt_-_was_engagierte_bewegt.pdf). Zugegriffen: 25. Febr. 2022.
- Engelhardt, Marc. 2021. Belarus – Wenn Migration an der EU-Außengrenze zur Waffe wird. Deutschlandfunk, 10.11.2021. <https://www.deutschlandfunk.de/belarus-wenn-migration-an-der-eu-aussengrenze-zur-waffe-wird-100.html>. Zugegriffen: 2. Apr. 2022.
- Europäische Kommission. 2020. Ein Neuanfang in der Migrationspolitik: Aufbau von Vertrauen und Schaffung eines neuen Gleichgewichts zwischen Verantwortung und Solidarität. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip\\_20\\_1706](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_20_1706). Zugegriffen: 29. Nov. 2021.
- Europäisches Parlament. 2018. *Leitlinien für die Mitgliedstaaten, mit denen verhindert werden soll, dass humanitäre Hilfe kriminalisiert wird*. [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0314\\_DE.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0314_DE.html). Zugegriffen: 29. Nov. 2021.
- Europäisches Parlament. 2021. *Asylpolitik, Kurzdarstellung. Kurzdarstellungen zur Europäischen Union, Europäisches Parlament, Asylpolitik*. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/151/asylpolitik>. Zugegriffen: 29. Nov. 2021.
- Fleischmann, Larissa. 2019. Making volunteering with refugees governable: The contested role of 'civil society' in the German Welcome culture. *Social Inclusion* 7:64–73.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung. 2021. UNHCR sieht Asylrecht in Europa in Gefahr. <https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/illegale-praktiken-unhcr-sieht-asylrecht-in-europa-in-gefahr-17168882.html>. Zugegriffen: 29. Nov. 2021.
- Fritzsche, Nora. 2016. Antimuslimischer Rassismus im offiziellen Einwanderungsdiskurs: Eine Kritische Diskursanalyse migrationspolitischer Debatten des Deutschen Bundestages. Arbeitsstelle Politik des Vorderen Orients FU-Berlin. Working Paper No. 13.
- Fromm, Nicolas, Annette Jünemann, und Hamza Safouane, Hrsg. 2021. *Power in vulnerability. A multi-dimensional review of migrants' vulnerabilities*. Wiesbaden: Springer VS.
- Funke, Benedikt. 2021. Voices from liminality: Civil society search and rescue organisations as agents of migration de-securitisation. In *Power in Vulnerability. A Multi-Dimensional Review of Migrants' Vulnerabilities*, Hrsg. Nicolas Fromm, Annette Jünemann und Hamza Safouane, 71–94. Wiesbaden: Springer VS.
- Gerichtshof der Europäischen Union. 2021. Pressemitteilung Nr. 203/21. <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2021-11/cp210203de.pdf>. Zugegriffen: 29. Nov. 2021.
- Grossmann, Victoria. 2022. Die im Dunkeln sieht man nicht. *Süddeutsche Zeitung*, 2. April.
- Handelsblatt. 2015. Eingestellte Rettungsmission: So funktionierte „Mare Nostrum“. <https://www.handelsblatt.com/politik/international/ingestellte-rettungsmission-so-funktionierte-mare-nostrum/11660108.html?ticket=ST-3786160-nJWgYpTcSqVaVcsUxyy6-cas01.example.org>. Zugegriffen: 29. Nov. 2021.

- Hassouri, Parastou. 2017. Challenging established categories and exploring intersections: A critical assessment of common notions in migration discourse. In *Fortress Europe? Challenges and failures of migration and Asylum policies*, Hrsg. Annette Jünemann, Nikolas Scherer, und Nicolas Fromm, 11–22. Wiesbaden: Springer VS.
- Heimann, Doris, und Michael Winde. 2021. *Die Angst vor dem Frost – Sorge vor humanitärer Not an EU-Außengrenze. EU-Info Deutschland*. <https://www.eu-info.de/dpa-europaticker/312930.html>. Zugegriffen: 28. Nov. 2021.
- Heller, Charles, und Lorenzo Pezzani. 2017. Blaming the rescuers. *Forensic oceanography*. <https://blamingtherescuers.org/iuventa/>. Zugegriffen: 29. Nov. 2021.
- Heller, Charles, und Antoine Pécourd. 2020. Counting migrants' deaths at the border: From civil society counterstatistics to (inter)governmental recuperation. *American Behavioral Scientist* 64:480–500.
- Holzgang, Milena. 2018. Schleperei versus humanitäre Fluchthilfe: Bereicherungsabsicht als Differenzierungskriterium? *Zeitschrift für Flüchtlingsforschung* 2:193–230.
- Human Rights Watch. 2019. *Europe: Refugees & Migrants' Rights*. <https://www.hrw.org/tag/europe-refugees-migrants-rights>. Zugegriffen: 29. Nov. 2021.
- Human Rights Watch. 2020. AEMR Art. 14: Recht auf Asyl. <https://www.humanrights.ch/de/ipf/grundlagen/rechtsquellen-instrumente/aemr/artikel-14-aemr-recht-asyl>. Zugegriffen: 29. Nov. 2021.
- Huysmans, Jef. 2000. The european union and the securitization of migration. *Journal for Common Market Studies* 38:751–777.
- International Organization for Migration. 2021. Missing migrants project. <https://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean>. Zugegriffen: 29. Nov. 2021.
- Jacobsen, Lenz. 2017. Europäische Union: Der Skandal heißt Dublin. *Zeit online*. <https://www.zeit.de/politik/ausland/2017-03/europaeische-union-asylpolitik-fluechtlinge-griechenland-dublin-vertraege>. Zugegriffen: 29. Nov. 2021.
- Jünemann, Annette. 2000. Auswärtige Politikgestaltung im EU-Mehrebenensystem: Eine Analyse struktureller Probleme am Beispiel der Euro-Mediterranen Partnerschaft. In *Die Europäische Union als Akteur der Weltpolitik*, Hrsg. Gisela Müller-Brandeck-Bocquet und Klaus Schubert, 65–80. Leske und Budrich: Opladen.
- Jünemann, Annette. 2003. The forum civil euromed: Critical watchdog and intercultural mediator. In *A new euro-mediterranean cultural identity*, Hrsg. Stefania Panebianco, 84–107. London: Frank Cass.
- Jünemann, Annette. 2017. Emotions matter. Fear and (non-)empathy in German reactions to the „refugee crisis“. In *Fortress Europe? Challenges and Failures of Migration and Asylum Policies*, Hrsg. Annette Jünemann, Nikolas Scherer und Nicolas Fromm, 167–184. Wiesbaden: Springer VS.
- Jünemann, Annette, Sandra Göttsche, und Yaiza Rojas Matas. 2021. Vulnerability and agency in the asymmetric relationship between refugees and their volunteer supporter. A critical assessment of Germany's „Welcome Culture“. In *Power in vulnerability. A multi-dimensional review of migrants' Vulnerabilities*, Hrsg. Nicolas Fromm, Annette Jünemann und Hamza Safouane, 229–250. Wiesbaden: Springer VS.
- Jünemann, Annette. 2022. L'aide aux réfugiés dans les villes allemandes de petite taille: un engagement de la société civile pour, avec ou contre l'État? In *Faire de la politique (extérieure) sans en avoir l'air. Les dispositifs à destination des „sociétés civiles“*

- étrangères“, Hrsg. Philippe Aldrin und Nathalie Ferré, 233–254. Aix-en-Provence: Presses Universitaires d’Aix-Marseille.
- Karakayalis, Serhat, und Olaf Kleist. 2015. *Strukturen und Motive der ehrenamtlichen Flüchtlingsarbeit (EFA) in Deutschland*. Berliner Institut für empirische Integrations- und Migrationsforschung (BIM). [https://www.bim.hu-berlin.de/media/2015-05-16\\_EFA-Forschungsbericht\\_Endfassung.pdf](https://www.bim.hu-berlin.de/media/2015-05-16_EFA-Forschungsbericht_Endfassung.pdf). Zugegriffen: 25. Febr. 2022.
- Kasperek, Bernd, und Marc Speer. 2015. Of hope. Hungary and the long summer of migration. Bordermonitoring.eu. <http://bordermonitoring.eu/ungarn/2015/09/of-hope-en/>. Zugegriffen: 29. Nov. 2021.
- Keane, John, und Wolfgang Merkel. 2015. Zivilgesellschaft. In *Handbuch Transformationsforschung*, Hrsg. Raj Kollmorgen, Wolfgang Merkel, und Hans-Jürgen. Wagoner, 443–454. Wiesbaden: Springer VS.
- Kirste, Knut, und Hanns Maull. 1996. Zivilmacht und Rollentheorie. *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 3:283–312.
- Krone, Tobias. 2021. *Kirchenasyl in Bayern: Geistliche wegen Beihilfe zum illegalen Aufenthalt vor Gericht*. Deutschlandfunk. <https://www.deutschlandfunk.de/kirchenasyl-in-bayern-geistliche-wegen-beihilfe-zum-100.html>. Zugegriffen: 29. Nov. 2021.
- Laghai, Shafagh, und Lara Straatman. 2021. *Frontex und die libysche Küstenwache: Tödliche Kollaboration*. Tagesschau. <https://www.tagesschau.de/investigativ/monitor/frontex-rueckfuehrungen-libyen-101.html>. Zugegriffen: 29. Nov. 2021.
- Lavenex, Sandra. 2015. *Institutionelle Grundlagen der europäischen Migrationspolitik*. Bundeszentrale für politische Bildung. <https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/laenderprofil/57570/institutionelle-grundlagen>. Zugegriffen: 29. Nov. 2021.
- Lukasiewicz, Karolina. 2019. Die europäische Flüchtlingskrise und der Schutz für Geflüchtete in Polen. Zentrum für Osteuropa und internationale Studien. <https://www.zois-berlin.de/publikationen/zois-spotlight/2019/die-europaeische-fluechtlingskrise-und-der-schutz-fuer-gefuechtete-in-polen>. Zugegriffen: 29. Nov. 2021.
- Mabro, Robert. 1999. Civil society in the history of ideas and in European history. In *The role of NGOs in the development of civil society: Europe and the Arab countries*, Hrsg. Bruno Kreisky und Arab Thought Forum, 29–48. Arab Thought Forum: Amman/Wien.
- Manners, Ian. 2002. Normative power Europe: A contradiction in terms? *Journal of Common Market Studies*. 40:235–258.
- Majtényi, Balázs, Ákos Kopper, und Pál Susánszky. 2019. Constitutional othering, ambiguity and subjective risks of mobilization in Hungary: Examples from the migration crisis. *Democratization* 26:173–189.
- Merkel, Angela. 2015. *Mitschrift der Sommerpressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel*. Bundesregierung. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/pressekonferenzen/sommerpressekonferenz-von-bundeskanzlerin-merkel-848300>. Zugegriffen: 29. Nov. 2021.
- Mikecz, Dániel. 2020. Die öffentliche Meinung und diskursive Gelegenheitsstrukturen für ungarische NGOs. *Forschungsjournal Soziale Bewegungen* 33:653–648.
- Safouane, Hamza, Nicholas Fromm, und Sabith Khan. 2021. A case for dark horse thinking? Re-imagining group Asylum. In *Power in Vulnerability. A Multi-Dimensional Review of Migrants’ Vulnerabilities*, Hrsg. Nicolas Fromm, Annette Jünemann und Hamza Safouane, 251–274. Wiesbaden: Springer VS.

- Schack, Laura, und Ashley Witcher. 2021. Hostile hospitality and the criminalization of civil society actors aiding border crossers in Greece. In *Society and Space* 39:477–495.
- Schröder López, Sarah, und Veronique Gantenberg. 2021. *Illegale Pushbacks? Was macht die EU? Tageschau*. <https://www.tagesschau.de/ausland/europa/eukommission-frontex-pushbacks-101.html>. Zugegriffen: 29. Nov. 2021.
- Simon, Julia. 2021. Whose vulnerability? EU-identity formation processes and the risks of migration. In *Power in Vulnerability. A Multi-Dimensional Review of Migrants' Vulnerabilities*, Hrsg. Nicolas Fromm, Annette Jünemann, und Hamza Safouane, 49–70. Wiesbaden: Springer VS.
- Skleparis, Dimitris. 2016. (In)securitization and illiberal practices on the fringe of the EU. *European Security* 25:92–111.
- Spencer, Sarah, und Nicola Delvino. 2018. *Cooperation between government and civil society in the management of migration: Trends, opportunities and challenges in Europe and North America*. University of Oxford, COMPAS, Global Exchange on Migration and Diversity. <https://www.compas.ox.ac.uk/wp-content/uploads/AA18-Bacground-paper-FINAL.pdf>. Zugegriffen: 29. Nov. 2021.
- Thouez, Colleen. 2003. The role of civil society in shaping international migration policies. Fellows Papers. Sanford School of Public Policy. <http://www.scm.oas.org/pdfs/2006/MISCELANEOS/the%20role%20of%20civil%20society%20in%20shaping%20international%20migration%20policy.pdf>. Zugegriffen: 29. Nov. 2021.
- Trauner, Florian. 2020. Asylpolitik. In *Europa von A bis Z*, Hrsg. Werner Weidenfeld, Wolfgang Wessels, Funda Tekin, [https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-658-24455-2\\_26](https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-658-24455-2_26). Zugegriffen: 2. Apr. 2022.
- UNHCR. 2017. *Dublin-Überstellungen nach Ungarn aussetzen*. <https://www.unhcr.org/dach/at/10965-unhcr-dublin-ueberstellungen-nach-ungarn-aussetzen.html>. Zugegriffen: 29. Nov. 2021.
- Hear, Van, Oliver Bakewell Nicholas, und Katy Long. 2018. Push-pull plus: Reconsidering the drivers of migration. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 44:927–944.
- Vereinte Nationen. 1948. AEMR vom 10. Dezember 1948. <https://www.un.org/depts/german/menschenrechte/aemr.pdf>. Zugegriffen: 29. Nov. 2021.
- Völkel, Jan. 2017. When interior ministers play diplomats. Fatal ambiguities in Europe's securitised migration policy. In *Fortress Europe? Challenges and Failures of Migration and Asylum Policies*, Hrsg. Annette Jünemann, Nikolas Scherer, und Nicolas Fromm, 83–103. Wiesbaden: Springer VS.
- Vollmer, Bastian. 2017. The continuing shame of europe discourses on migration policy in Germany and the UK. *Migration Studies* 5:49–64.
- Vosyliūtė, Lina, und Carmine Conte. 2018. *Crackdown on NGOs assisting refugees and migrants. ReSOMA Discussion Brief*, [http://www.resoma.eu/sites/resoma/resoma/files/policy\\_brief/pdf/Policy%20Briefs\\_topic4\\_Crackdown%20on%20NGOs\\_0.pdf](http://www.resoma.eu/sites/resoma/resoma/files/policy_brief/pdf/Policy%20Briefs_topic4_Crackdown%20on%20NGOs_0.pdf). Zugegriffen: 29. Nov. 2021.
- Zeit Online. 2013. Bootsunglück: Flüchtlinge schildern Weg zur Katastrophe vor Lampedusa. *Zeit online*, 6. Oktober 2013. <https://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2013-10/lampedusa-libyen-eritrea>. Zugegriffen: 29. Nov. 2021.
- Zeit Online. 2022. CDU: Friedrich Merz beklagt „Sozialtourismus“ von Ukrainern in Deutschland. *Zeit online*, 27. September 2022. <https://www.zeit.de/politik/deutschland/>

[2022-09/friedrich-merz-ukraine-gefluechtete-sozialleistungen-kriegsdienstverweigerer](#).  
Zugegriffen: 23. Jan. 2023.

Zimmermann, Klaus. 1996. European migration: Push and pull. *International Regional Science Review* 19:95–128.