

Zwischen Festung Europa und Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts

NGO-Netzwerke in der Institutionalisierung eines europäischen Flüchtlingsregimes

Anna Gansbergen und Ludger Pries

Beitrag zur Veranstaltung »Neue Migration in die und innerhalb der EU« der Sektion Migration und ethnische Minderheiten – organisiert von Janina Söhn und Norbert Cyrus

Seit dem Jahre 2000 sind bis 2015 fast 30.000 Menschen im Mittelmeer bei dem Versuch angekommen, als Flüchtlinge in die Europäische Union (EU) zu gelangen. Gleichzeitig haben sich in den vergangenen fünfzehn Jahren die allgemeinen EU-weit gültigen Normen für die Aufnahme und Behandlung von Flüchtlingen und Asylsuchenden ganz erheblich ausgeweitet und verbessert. Nach jeder größeren Flüchtlingskatastrophe – wie z.B. in der Folge des Massensterbens vor Lampedusa im Oktober 2013 und dann nach den noch dramatischeren Havarien von mehreren mit Flüchtlingen überladenen Booten vor Libyen im Frühjahr 2015 – wurden auf der Ebene der EU und einiger ihrer Mitgliedsländer neue Aktionspläne beschlossen, um solche Flüchtlingsdramen für die Zukunft zu verhindern. Allerdings klappte bisher zwischen diesen Ankündigungen, dem »talk«, und der Wirksamkeit des europäischen Flüchtlingssystems, der »action«, eine offensichtliche Lücke. Jenseits aller moralischen Bewertungen stellt sich die Frage, wie sich dieser Hiatus zwischen *talk* und *action* wissenschaftlich erklären lässt.

In diesem Beitrag wird von der Annahme ausgegangen, dass ein europäisches Asyl- und Flüchtlingssystem erst am Anfang seiner gesellschaftlichen Institutionalisierung steht. In Anlehnung an neo-institutionalistische Konzepte lässt sich argumentieren, dass mit der Verabschiedung eines *Gemeinsamen Europäischen Asylsystems* (GEAS) auf der regulativen Ebene bereits eine weitgehende Homogenisierung erreicht wurde. Dem sind aber bisher keine entsprechenden Institutionalisierungen auf der normativen und kognitiven Ebene gefolgt (Abschnitt 1). Ausgangspunkt der im Folgenden vorzustellenden empirischen Befunde ist die Annahme, dass sich ein GEAS als europäische Institution nur dann stabilisieren kann, wenn entsprechende handlungswirksame organisationale Felder entstehen, innerhalb derer sich asyl- und flüchtlingsbezogene kollektive und korporative Akteure zu legitimieren haben.¹ Aufbauend auf Datenerhe-

¹ Asylrecht und Asylangelegenheiten sind ein spezifischer Teilaspekt der breiteren menschen- und völkerrechtlich basierten Fragestellung von Flucht und Flüchtlingen. Die Trennung zwischen beiden Bereichen ist gesell-

bungen in fünf EU-Mitgliedsländern, die als Mittelmeeranrainerstaaten besonders von den Asyl- und Flüchtlingsherausforderungen betroffen sind, wird am Beispiel der egozentrierten organisationalen Netzwerke flüchtlingsbezogener Organisationen in Italien und Zypern gezeigt, dass flüchtlingsbezogene organisationale Netzwerke zwischen lokaler, nationaler und europäischer Ebene tatsächlich existieren und vielfältige Akteurstypen mit variierenden Werten und Normen integrieren (Abschnitt 2). Dies erlaubt abschließend einen Ausblick auf mögliche Institutionalisierungsdynamiken eines GEAS und auf weitere Forschungsdesiderata (Abschnitt 3).

Institutionalisierung eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems?

Seit den Schengener Abkommen von 1985, die 1995 in Kraft traten, wurde in der EU die Idee der freien Mobilität von Personen schrittweise umgesetzt. Dies hat allen beteiligten Wirtschaften und Gesellschaften genutzt. Unternehmen, Touristen, Studierende, wir alle genießen heute die innereuropäische Mobilität. Kaum jemand möchte zu den Zuständen der früheren Grenzkontrollen zurück. Mit diesem europäischen Mobilitätsversprechen ging die Verabredung einher, die Außengrenzen der EU (genauer: der Schengen-Staaten) nach gemeinsamen Prinzipien und mit geteilten Anstrengungen (etwa der Ausbildung von Grenzschützern) zu kontrollieren. Auch die Flüchtlings- und Asylpolitik wurde im Rahmen der so genannten Dublin-Abkommen (1997, 2003, 2013) schrittweise harmonisiert (für die EU-Mitgliedsländer außer Großbritannien und Irland und einschließlich Norwegen, Island und die Schweiz).

In der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951, ihrer Erweiterung 1967 sowie in den entsprechenden Verträgen zum UN-Flüchtlingskommissariat verpflichteten sich alle unterzeichnenden Nationalstaaten – und dazu gehörten alle EU-Mitgliedsländer – zur Einhaltung der entsprechenden Normen. Mit den Dublin-Abkommen wurden zwar neue EU-Direktiven und -Richtlinien sowie Agenturen (wie Frontex und Eurodac) geschaffen. Die tatsächliche Zuständigkeit für eine dem Völkerrecht und den Menschenrechten entsprechende Behandlung von Flüchtlingen und Asylsuchenden allerdings verschwand in dem großen Meer der organisierten Unverantwortlichkeit.

Betrachtet man nur die rechtlich-normative Ausgestaltung des EU-Flüchtlingsregimes, so hat sich im letzten Jahrzehnt eindeutig eine Verbesserung ergeben. Die Flüchtlings- und Asylbestimmungen der EU wurden 2013 im so genannten *Gemeinsamen Europäischen Asylsystem* (GEAS) zusammengefasst. In entsprechenden Direktiven und Richtlinien wird europaweit geregelt, wie im EU-Ersteintrittsland eine Identitätsprüfung stattzufinden hat, nach welchen Kriterien über Asylverfahren entschieden werden sollen, wie Asylverfahren zu gestalten sind und wie Asylsuchende unterzubringen und zu versorgen sind. Vergleicht man das EU-Rahmenwerk GEAS mit den Bestimmungen der Einzelstaaten, so ergibt sich insgesamt eine Anhebung der Standards, nach denen Flüchtlinge und Asylsuchende zu behandeln sind. Einige Studien zeigen auch bereits, dass durch EU-veranlasste Qualifizierungsmaßnahmen und EU-Monitorings (etwa die jährlichen Länderberichte des EU-Unterstützungsbüros für Asylfragen EASO) ein Upgrading in

schaftlich wie wissenschaftlich schwierig, aber nicht irrelevant. Dieser Text hat den weiteren Bezugsrahmen von Flucht und Flüchtlingen, auch wenn der spezifische institutionelle Bezugsrahmen als Gemeinsames Europäisches Asylsystem bezeichnet wird.

verschiedenen Ländern und bei bestimmten Maßnahmen zu verzeichnen ist (Thielemann, El Enany 2009: 24; Kaunert, Léonard 2011: 11).

Eine pauschale Ablehnung des Dublin-Systems, wie sie von einigen »kritischen MigrationsforscherInnen« gefordert wird, geht deshalb an den eigentlichen Problemen vorbei. Ein Zurück zur nationalstaatlichen Verantwortung in Flüchtlings- und Asylfragen würde keinerlei Verbesserung bringen. Die organisierte Nicht-Verantwortung ist nicht allein eine Angelegenheit der EU. Sie besteht aus einem Gestrüpp aus (1) formalrechtlichen Uneindeutigkeiten, die dem Geist des GEAS eigentlich widersprechen, (2) der halbherzigen Beachtung bestehender eindeutiger Regelungen und (3) der opportunistischen Zuständigkeitsverschiebung und Verantwortungsweitergabe, wo immer sich hierzu eine Gelegenheit bietet. Diese organisierte Nicht-Verantwortung erstreckt sich als ein Mehrebenen-Geflecht innerhalb der Nationalstaaten, zwischen ihnen und auf der EU-Ebene. Sie ist so ausgeprägt, dass in ihr jedes Jahr Tausende von Menschen untergehen und ihr Leben lassen. Einige Beispiele mögen diese Verstrickungen verdeutlichen.

Die Flüchtlingsaufnahmepolitiken der EU-Staaten unterscheiden sich ganz erheblich, während es gleichzeitig die einheitliche Rechtsnorm gibt, dass Asylverfahren in dem Land durchzuführen sind, über das ein Asylsuchender erstmalig in den Schengen-Raum eintritt. Dies sind für Europa vor allem Mittelmeeranrainerländer wie Griechenland, Italien oder Spanien. Tatsächlich konzentrierten sich z.B. im Jahre 2014 die Flüchtlingseintritte auf Italien; allein durch das Seerettungsprogramm Mare Nostrum wurden etwa 150.000 Flüchtlinge aufgenommen. Griechenland betrieb dagegen eine Strategie, alle herannahenden Flüchtlingsboote wieder weit aufs Mittelmeer zurück zu drängen. Spanien hat seit einigen Jahren durch eine Mischung aus Drohungen und Anreizen die Flüchtlingsabwehr auf Mauretanien, Marokko und Senegal verlagert. GEAS-Normen werden so schon hinsichtlich der Aufnahmepolitiken von betroffenen Ländern völlig unterschiedlich umgesetzt (EASO 2014; UNHCR 2012).

Dies gilt auch für Registrierungen von Asylsuchenden. Von den in Italien im Jahre 2014 insgesamt angekommenen Geflüchteten, von denen »nur« etwa 150.000 registriert wurden, stellte etwas mehr als ein Drittel einen Asylantrag in Italien. Die anderen zogen weiter, viele nach Deutschland, Frankreich oder Österreich. In Deutschland wurden 2014 mehr als 173.000 Erstanträge auf Asyl gestellt. Ganz offensichtlich kommt Italien seinen formalen Verpflichtungen, alle ersteinreisenden Flüchtlinge zu registrieren, nicht nach. Legitimiert wird dies implizit damit, dass Italien mit der Flüchtlingsproblematik von der EU allein gelassen werde. Spanien registrierte nur etwa 5.000 Asylsuchende, also ein Zehntel Italiens, Griechenland etwa 8.000. So entsteht – entgegen allen GEAS-Absichten – ein Heer von in der EU hin und her geschubsten Asylsuchenden. In 2013 wurden allein zwischen Deutschland und anderen EU-Staaten für etwa 40.000 Menschen Übernahmeersuchen gestellt, also die Übernahme der Zuständigkeit für einen entsprechenden Asylantrag; tatsächlich überstellt wurden mehr als 6.600 Antragstellende.

Auch bei den tatsächlichen Anerkennungsquoten von Asylbeantragenden zeigt sich, dass die GEAS-Normen nicht annähernd einheitlich Anwendung finden. Natürlich können die Anteile derjenigen, die in einem bestimmten Land einen Asylantrag stellen und tatsächlich anerkannt werden, stark schwanken. Dies kann daran liegen, dass sich die Antragstellenden aus besonders asylberechtigenden Krisengebieten wie Afghanistan oder Syrien aufgrund geographischer Bedingungen oder geschichtlicher (Kolonial-)Verbindungen in wenigen EU-Ländern konzentrieren. Wenn aber Antragstellungen aus dem gleichen Herkunftsland in verschiedenen EU-Ländern

völlig unterschiedliche Anerkennungsquoten aufweisen, liegt die Vermutung nahe, dass die GEAS-Normen in der Praxis eben doch nicht homogenisiert sind. So werden in der EU im Durchschnitt drei Viertel der aus Eritrea stammenden Asylantragstellenden anerkannt, in Italien sogar über 90%, in Spanien aber nur die Hälfte, in Griechenland nur ein Drittel. Auch für andere Herkunftsländer schwanken die Anerkennungsquoten zwischen EU-Ländern so erheblich, dass von einem in der Praxis funktionierenden GEAS kaum gesprochen werden kann (EASO 2014).

Auch hinsichtlich anderer Kriterien ist das Niveau einer europäischen Institutionalisierung von GEAS sehr niedrig. Nationalstaaten können bestimmte Länder zu sicheren Herkunftsstaaten erklären und die entsprechenden Asylverfahren gleichsam in einen *fast track* geben. Zwar gilt das Prinzip der Einzelfallprüfung, aber durch den Mechanismus der sicheren Herkunftsstaaten werden zwei Geschwindigkeiten und zwei Klassen von Asylantragstellenden geschaffen. Deutschland hat 2014 Bosnien-Herzegovina, Mazedonien und Serbien und 2015 auch Kosovo, Albanien und Montenegro zu sicheren Herkunftsstaaten erklärt. Über das Für und Wider ›sicherer Herkunftsstaaten‹ lässt sich trefflich streiten, kaum aber darüber, dass ihre je nationale Festlegung dem Gedanken eines GEAS zuwiderläuft.

Eine EU-weite GEAS-Institutionalisierung bräuchte zwingend auch Mechanismen eines Lastenausgleichs zwischen den Schengen-Staaten, der zumindest die Kosten für Unterbringung und Antragsbearbeitung einbezieht. Einige EU-Länder wie Belgien, Deutschland oder Tschechien sind von ihrer geographischen Lage her nur über andere EU-Länder terrestrisch zu erreichen. Andere Länder wie die Mittelmeerländer oder Bulgarien, Polen und Rumänien grenzen an Krisengebiete, aus denen potentiell viele Geflüchtete kommen. Diese fühlen sich mit den Flüchtlingsaufgaben, die zwar EU-einheitlich definiert, aber einzelstaatlich umgesetzt werden, allein gelassen. So hat Italien nach dem Massensterben vor Lampedusa im Oktober 2013 monatlich etwa 10 Millionen € für das Rettungsprogramm Mare Nostrum aufgebracht, welches bis Oktober 2014 von der italienischen Marine und Küstenwache durchgeführt wurde. Die EU verweigerte Kompensationen und legte das Programm Triton mit nur etwa 2,8 Millionen € pro Monat auf, welches nur sehr begrenzt die italienischen Küstengewässer überwacht.

Die Beispiele national variierender Politiken und Praktiken zur Aufnahme von Geflüchteten, zur Asylanerkennung, zur Bestimmung sicherer Herkunftsstaaten und eines fehlenden Lastenausgleichs zeigen, dass die EU von einer tatsächlichen GEAS-Institutionalisierung noch weit entfernt ist. Zwischen dem *talk* eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems und der *action* des tatsächlichen Verhaltens der entsprechenden Akteure auf lokaler, nationaler und EU-Ebene besteht offensichtlich eine sehr große Lücke. Diese lässt sich wissenschaftlich mit Hilfe des soziologischen Neo-Institutionalismus bearbeiten (Meyer, Rowan 1977; DiMaggio, Powell 1983). Demnach ist davon auszugehen, dass in die entsprechenden asyl- und flüchtlingsbezogenen Maßnahmen sehr viele Organisationen als kollektive und korporative Akteure mit divergenten Zielen und Strategien auf lokaler, nationaler, supra-nationaler und transnationaler Ebene einbezogen sind. Diese Organisationen verhalten sich einerseits gemäß eigener, mehr oder weniger rational kalkulierter Ziele, andererseits aber auch entsprechend der von ihnen wahrgenommenen Legitimitätserwartungen ihres *organisationalen Feldes* (als des jeweils wahrnehmungs- und handlungsrelevanten Kontextes aller kollektiven und korporativen Akteure). Viele neo-institutionalistische Organisationsforscher gehen davon aus, dass Legitimationsstrategien im

organisationalen Feld (talk) nur zeitlich und inhaltlich begrenzt von tatsächlichem Verhalten (action) entkoppelt werden können (Oliver 1991; Scott 1991).

Vor diesem Hintergrund kann davon ausgegangen werden, dass eine längerfristige Institutionalisierung eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems nur möglich ist, wenn die dafür relevanten kollektiven Akteure (lokale, nationale und europäische flüchtlingsbezogene NGOs wie Flüchtlingsräte, Pro Asyl, ECRE etc.) und korporativen Akteure (lokale, nationale und europäische staatliche bzw. offizielle Agenturen und Stellen wie Polizei, Asylentscheidungsagenturen, Monitoring-Agenturen wie EASO; internationale Regierungsorganisationen wie UNHCR etc.) sich wechselseitig als Teil eines asyl- und flüchtlingsbezogenen EU-weiten organisationalen Feldes wahrnehmen und ihre Strategien und Strukturen an den damit verbundenen Legitimitätserwartungen ausrichten. Nach Scott (1991) lassen sich dabei eine regulative, eine normative und eine kognitive Säule der Legitimität gesellschaftlicher Institutionen unterscheiden.

Vor dem Hintergrund dieser gesellschaftlichen Problemstellung und wissenschaftlichen (neoinstitutionalistischen) Fundierung wurden im Rahmen eines empirischen Lehrforschungsprojektes die egozentrierten Netzwerke von asyl- und flüchtlingsbezogenen Organisationen in fünf EU-Mittelmeeranrainerländern (Griechenland, Italien, Malta, Spanien, Zypern) untersucht.² Eine der zentralen Fragestellungen, die im Rahmen des Projekts bearbeitet wurden, lautete: Wie sind die Netzwerke der flüchtlingsbezogenen Organisationen am Mittelmeer beschaffen und welche Rolle spielen sie für die Herausbildung des Flüchtlingsregimes in der EU? Im Lehrforschungsprojekt wurden in der ersten Erhebungsphase im Frühjahr 2014 insgesamt 50 Interviews mit staatlichen Behörden, internationalen Organisationen, Forschungseinrichtungen, verschiedenen Arten von NGOs, Asylsuchenden und Flüchtlingen in den fünf Ländern durchgeführt. Ergänzend wurden sekundäranalytisch wissenschaftliche Studien, offizielle Dokumente und Homepages sowie vorhandene Netzwerkdaten ausgewertet.

Egozentrierte organisationale Flüchtlingsnetzwerke in Zypern und Italien

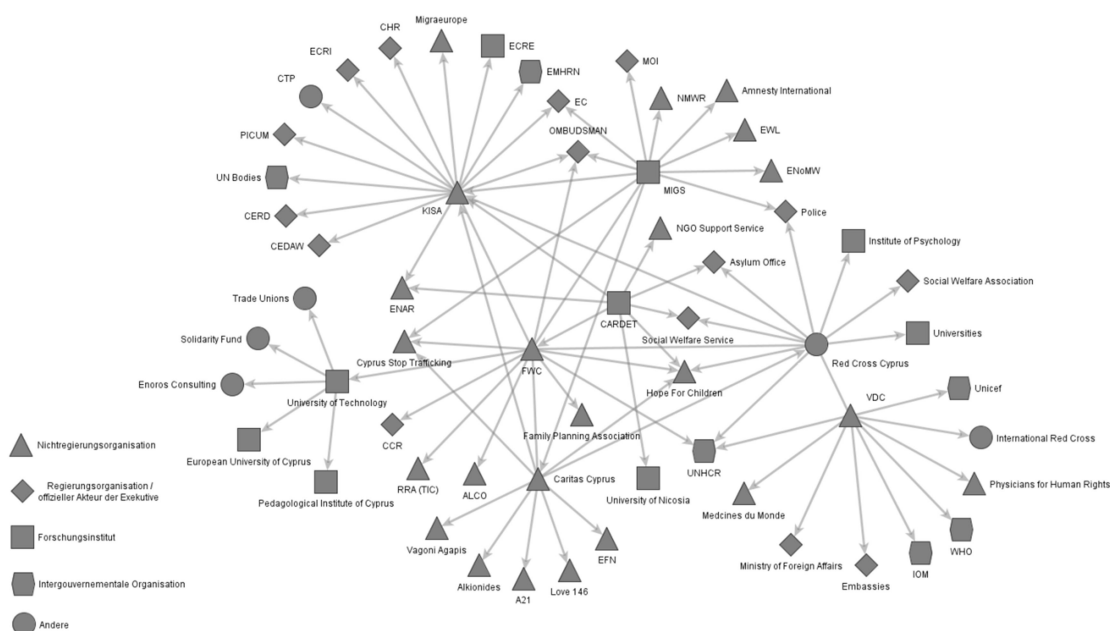
In diesem Abschnitt werden partielle egozentrierte Netzwerke der ausgewählten flüchtlingsbezogenen Organisationen in Zypern und Italien näher betrachtet. Im Rahmen von Experteninterviews wurden Vertreter von Organisationen darum gebeten, ca. zehn Kooperationspartner anzugeben, die für ihre Arbeit mit Asylsuchenden und Flüchtlingen relevant sind. Da die meisten Befragten berichteten, dass eine simple Unterscheidung zwischen besonders wichtigen und weniger wichtigen Kooperationspartnern kaum möglich sei, wurde auf eine Hierarchisierung der Kooperationspartner nach deren Wichtigkeit für die Arbeit der Organisationen verzichtet.

² In dem interdisziplinären Lehrforschungsprojekt MAREM, das von 2013 bis 2015 an der Ruhr-Universität Bochum durchgeführt und im Rahmen des InStudies-Programms der Ruhr-Universität Bochum mit Mitteln des BMBF unterstützt wurde. Das Hauptziel des Projekts war, auf der Grundlage von Primärerhebungen sowie umfangreichen Dokumentenanalysen eine Google-Earth-basierte Dokumentation zu den folgenden Punkten zu entwickeln: Ankunftsorten und Situation von Asylsuchenden und Flüchtlingen in den fünf Ländern; entsprechenden nationalen und europäischen gesetzlichen Regelungen und Bestimmungen; Erhebung der asyl- und flüchtlingsbezogenen Organisationen in den fünf Ländern sowie deren egozentrierten Kooperationsnetzwerken; vgl. zu dem Lehrforschungsvorhaben, welches voraussichtlich bis 2016 weitergeführt wird, die Dokumentation unter www.rub.de/marem.

Aus Reliabilitätsgründen wurden dabei lediglich die sogenannten »first order stars«, d.h. nur direkte Kontakte abgefragt, ohne Kontakte zwischen den erwähnten Kooperationspartnern zu erheben (Leist-Villis 2004: 33-34). Dementsprechend stellen die hier analysierten Kooperationsnetzwerke nur einen Auszug aus den jeweiligen Gesamtnetzwerken der entsprechenden flüchtlingsbezogenen Organisationen in den beiden Ländern dar.

Im Zuge der Recherche wurden Homepages der entsprechenden Organisationen analysiert, um relevante Charakteristika der Netzwerkmitglieder zu rekonstruieren. Dabei wurden der Akteurstyp, das entsprechende Legitimationsfeld sowie Werte und Normen der Beteiligten bestimmt. Anschließend wurden die Kontakte sowie die relevanten Charakteristika von Netzwerkmitgliedern mit der Software *Visone* visualisiert. Zusätzlich wurde für jedes egozentrierte Netzwerk mit der Software *Stata* der Index der Netzwerkdiversität berechnet, der dem *Hirshman-Herfindahl-Index* (vgl. Baum et al. 2000: 277) entspricht und Werte zwischen 0 und 1 annehmen kann.

Abb. 1: Akteurstyp von 8 egozentrierten Netzwerken flüchtlingsbezogener Organisationen in Zypern



Quelle: Daten aus Experteninterviews und Homepageanalysen, eigene Darstellung.³

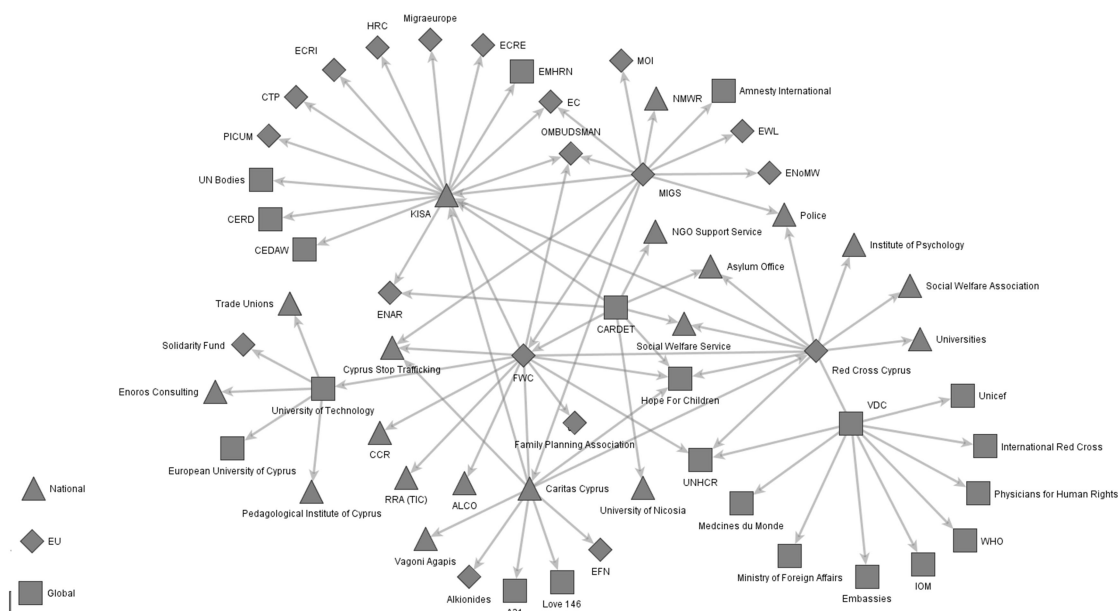
Abbildung 1 zeigt die Zusammensetzung der egozentrierten Netzwerke zyprischer Flüchtlingsorganisationen in Bezug auf den Akteurstyp der Netzwerkmitglieder. Darauf sind die wichtigsten Kooperationspartner zu sehen, die in Experteninterviews mit vier verschiedenen NGOs, drei Forschungsinstituten und einer Organisation anderen Akteurstyps erwähnt wurden. In den partiellen Netzwerken befinden sich verschiedene Akteurstypen, wobei die meisten Befragten unabhängig von der Art ihrer Organisation vor allem NGOs als Kooperationspartner benennen.

³ Siehe Anhang für Erklärungen zu Abkürzungen von Organisationsnamen.

ren. Organisationen mit einem Fokus auf Menschenrechte folgen zu einem gewissen Grad dem Homophilie-Prinzip, wenn es um Normen und Werte von Kooperationspartnern geht. Doch nicht nur menschenrechtliche Organisationen geben Kooperationen mit derselben Orientierung an, auch Akteure mit solchen Normen wie Objektivität und Religiosität erwähnen vor allem Organisationen, deren Handlungsorientierung Menschenrechte sind, als Partner. Eine Ähnlichkeit in Bezug auf Normen und Werte oder andere Merkmale kann zu einer reibungslosen Kooperation der Netzwerkmitglieder beitragen. Bei verschiedenen Zielen und Interessen aufgrund von unterschiedlichen Eigenschaften ist der Aufwand der Kooperation für Akteure wahrscheinlich höher als bei übereinstimmenden. Auf der anderen Seite ermöglichen heterogene Netzwerke den Zugang ihrer Mitglieder zu nichtredundanten Informationen, Kontakten und anderen relevanten Ressourcen.

Wider Erwarten ist die norm- und wertebezogene Netzwerkdiversität von religiösen Organisationen wie Caritas sehr hoch. Eine Erklärung dafür könnte sein, dass Caritas eine katholische Organisation ist und so eine andere Haltung zu flüchtlingsrelevanten Fragen hat als die auf Zypern dominierende griechisch-orthodoxe Kirche. Religiöse Organisationen in Zypern gelten als konservativ und gehen auf Asylsuchende selten ein, was in Experteninterviews mit relevanten Akteuren deutlich wurde. Die werte- und normbezogene Netzwerkdiversität von befragten flüchtlingsbezogenen Organisationen auf Zypern liegt im Durchschnitt im Mittelfeld (0,499).

Abb. 3: Legitimationsfeld von 8 egozentrierten Netzwerken flüchtlingsbezogener Organisationen in Zypern

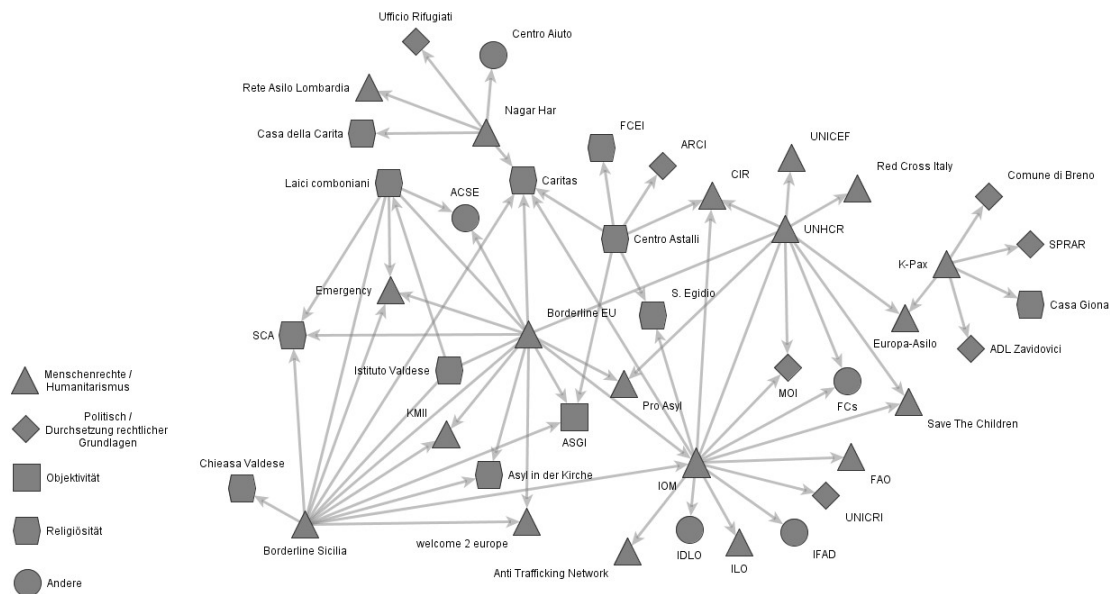


Quelle: Daten aus Experteninterviews und Homepageanalysen, eigene Darstellung.

In Bezug auf das Legitimationsfeld kann in den Netzwerken der flüchtlingsbezogenen Organisationen ebenfalls keine Tendenz zur Homophilie beobachtet werden. Alle Befragten haben Netzwerke mit einem hohen Grad an Diversität in Bezug auf das Legitimationsfeld. Im Durchschnitt

Die meisten flüchtlingsbezogenen Organisationen in Italien, die von Projektmitgliedern interviewt wurden, sind – wie auch im Fall von Zypern – NGOs. Sie haben im Durchschnitt acht Kooperationspartner, wobei sich jedoch große Unterschiede von Fall zu Fall ergeben: So erwähnt *Istituto Valdese* lediglich drei Kooperationspartner und kann als befragte Organisation mit dem kleinsten Netzwerk beschrieben werden, während *Borderline Europe* mit 14 Partnern in ein vergleichsweise großes Netzwerk eingebunden ist. Die durchschnittliche Zusammensetzung der Netzwerke in Italien in Bezug auf den Akteurstyp ist die folgende: vier NGOs, ein offizieller Vertreter der Exekutive, eine intergouvernementale Organisation und zwei Organisationen, die zu sonstigen Akteurstypen zählen. Das Niveau der Netzwerkdiversität in Bezug auf den Akteurstyp in Italien ist etwas niedriger als in Zypern, die Werte sind jedoch vergleichbar (0,657 vs. 0,677).

Abb. 5: Normen und Werte von 9 egozentrierten Netzwerken flüchtlingsbezogener Organisationen in Italien



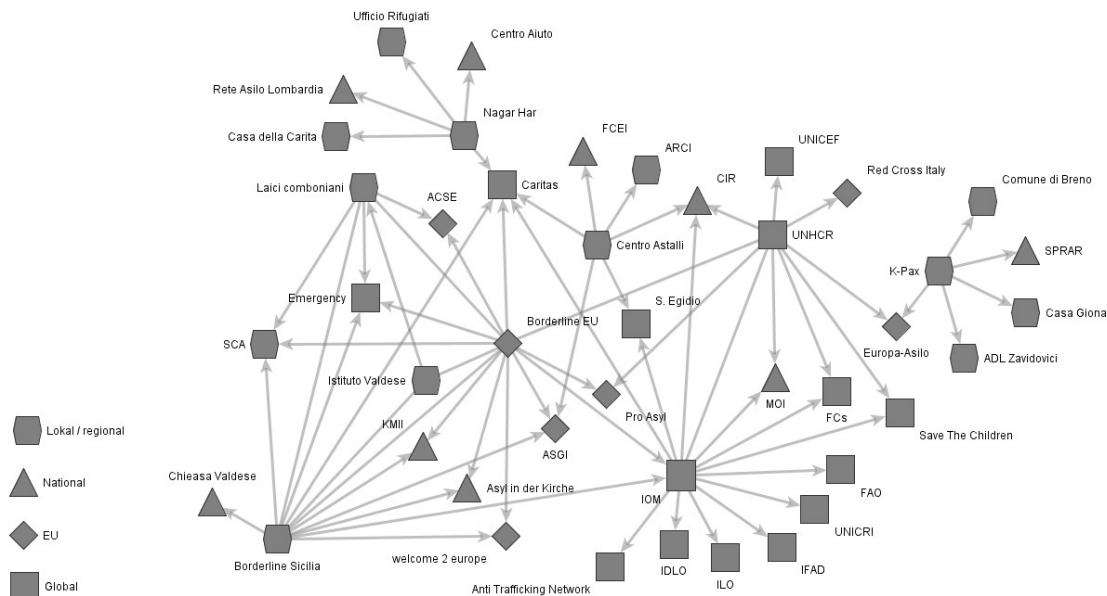
Quelle: Daten aus Experteninterviews und Homepageanalysen, eigene Darstellung.

Abbildung 5 zeigt, dass der Akteurstyp in der Regel mit entsprechenden Normen und Werten der Organisation einhergeht: NGOs kämpfen oft für Menschenrechte, während z.B. Forschungsinstitute Objektivität als normative Orientierung haben. Doch nicht alle Organisationen folgen diesem Muster: Es gibt beispielsweise religiös orientierte NGOs wie *Laici comboniani* und *Casa della Carita*. Im Fall von Italien korreliert der Akteurstyp mit den Normen und Werten der Organisationen. Daher ist die Zusammensetzung der flüchtlingsbezogenen Organisationen Italiens in Bezug auf den Akteurstyp vergleichbar mit ihrer Zusammensetzung in Bezug auf Normen und Werte.

Zu einem Kooperationsnetzwerk flüchtlingsbezogener Organisationen in Italien gehören im Durchschnitt vier menschenrechtliche Organisationen, eine politische, zwei religiös orientierte und eine Organisation mit anderen Werten und Normen. Die Netzwerkdiversität der Organisationen Italiens in Bezug auf ihre Normen und Werte beträgt 0,669 und entspricht ungefähr dem Diversitätswert derselben Netzwerke in Bezug auf den Akteurstyp (0,657). Er ist auch viel höher

als der Diversitätswert für Netzwerke der zyprischen Organisationen in Bezug auf Normen und Werte.

Abb. 6: Legitimationsfeld von 9 egozentrierten Netzwerken flüchtlingsbezogener Organisationen in Italien



Quelle: Daten aus Experteninterviews und Homepageanalysen, eigene Darstellung.

Abbildung 6 zeigt die Netzwerkkomposition der italienischen flüchtlingsrelevanten Organisationen bezogen auf das Legitimationsfeld der Kooperationspartner. Das durchschnittliche Netzwerk in Italien besteht aus zwei regionalen, zwei nationalen, drei global agierenden Organisationen und zwei auf der EU-Ebene. Die Netzwerkdiversität der italienischen flüchtlingsrelevanten Organisationen in Bezug auf das Legitimationsfeld der Partner beträgt 0,737. Dieser Wert ist etwas höher als derjenige im Fall von Organisationen in Zypern (0,624), aber vergleichbar, da in Zypern aufgrund der Größe des Landes keine lokalen bzw. regionalen Organisationen identifiziert werden können. Wenn man sich nur regional und national agierende Organisationen Italiens ansieht, kann man verglichen mit Zypern eher gewachsene Netzwerkstrukturen feststellen, die aber auch in internationale Netzwerke eingebettet sind.

Zu den globalen Key-Playern im Flüchtlingsschutzbereich Italiens gehören *UNHCR* und *IOM* – Internationale Organisation für Migration. Diese Akteure können als intergouvernementale Organisation beschrieben werden, die sich für Menschenrechte einsetzen. *IOM* unterhält als konfessionsunabhängige Organisation auch Kontakte zu mindestens zwei Partnern, die religiöse Normen und Werte haben. Religiöse Organisationen bleiben also nicht – wie nach dem Homophilie-Prinzip erwartet werden kann – unter sich, wenn es um Kooperationen geht. Unter Partnern von *IOM* findet man nicht nur intergouvernementale Organisationen, sondern auch NGOs, Akteure im Bereich Exekutive und andere Akteurstypen. Die meisten Alteri handeln global im Sinne der Menschenrechte, aber auch nationale Organisationen und Akteure mit anderen Werten und Normen gehören zum Netzwerk von *IOM*. Als Key-Player nennt diese Organisation nicht

nur viele Partner, sondern wird auch von einigen als Kooperationspartner genannt. Sie pflegt Kontakte mit unterschiedlichen Akteurstypen auf mehreren Ebenen, wobei man eine gewisse Tendenz zur Homophilie zumindest in Bezug auf Legitimationsfeld sieht.

Ein anderer zentraler Akteur im Gesamtnetzwerk der italienischen Migrantenorganisationen ist *Borderline Europe*. Es handelt sich um eine EU-weit handelnde NGO, die sich für Menschenrechte einsetzt. Die Geschäftsführerin dieser Organisation kommt aus Deutschland, was wichtige Kontakte zu deutschen Organisationen erklärt. *Borderline Europe* kooperiert mit sieben NGOs sowie Menschenrechtsverfechtern, neigt dabei aber nicht zur Homophilie in diesen Bereichen: die anderen sieben Kooperationspartner haben andere Charakteristika. Unter den Kooperationspartnern findet man nicht nur EU-agierende Player, sondern auch nationale und regionale Akteure. Das Netzwerk ist heterogen, was den Informationsfluss stark fördern dürfte. *Borderline Sicily* ist ein Pendant zu *Borderline Europe* auf regionaler Ebene, die Netzwerke der Organisationen überlappen sich stark, was mit ihren gemeinsamen Zielen einhergeht.

Institutionalisierung eines europäischen Asylsystems?

Im Hinblick auf die Rolle von asyl- und flüchtlingsrelevanten Organisationen in der Herausbildung eines gemeinsamen europäischen Flüchtlingsregimes lässt sich festhalten, dass Organisationen in erster Linie verschiedene Aufgaben übernehmen und sich in ihrer Arbeit somit potenziell ergänzen. Es entwickeln sich Netzwerke von Organisationen im Asylbereich, die unterschiedliche Typen von Organisationen (nach Aktivitätsfeld, Normen und Werten etc.) integrieren und Verbindungen zwischen lokaler, nationaler und supra-nationaler Ebene herstellen. Einige NGOs konzentrieren sich auf Kontakte mit Asylsuchenden und Flüchtlingen, andere übernehmen dagegen die Brückenrolle zwischen den staatlichen Strukturen und Schutzsuchenden. NGOs *Borderline Europe* und *Borderline Sicily* setzen sich z. B. für die Rechte von Asylsuchenden und Flüchtlingen ein und haben wenig Kooperation mit relevanten staatlichen Organisationen. *Jesuit Refugee Service* als NGO in Malta dagegen sieht ihre Funktion als Brücke zwischen Asylsuchenden und staatlichen Behörden. Sie versucht, Migranten bei alltäglichen Problemen zu helfen. Gleiches trifft auch auf Caritas Zypern zu.

NGOs im Flüchtlingsregime weisen zum Teil sehr komplexe Beziehungen auf der lokalen, nationalen und supra-nationalen Ebene auf. Alle Organisationen betonen die Wichtigkeit nationaler wie auch internationaler Kooperation für das Erreichen ihrer Ziele. Die Geschäftsführerin einer italienischen NGO bringt es auf den Punkt: »Ohne Netzwerke ginge gar nichts«. Diese sich entwickelnden Netzwerke von Organisationen repräsentieren die »bottom-up«-Seite des emergierenden EU-Flüchtlingsregimes, dessen »top-down«-Seite *GEAS*, *EASO*, *Frontex* etc. sind. Die entstehenden Netzwerke von Organisationen profitieren von Ressourcen, die von der EU im Asylbereich angeboten werden. Mit den Netzwerken von Organisationen wird ein organisationales Feld gestärkt, in dem regulative, normative und kognitive Legitimationserwartungen an ein EU-Flüchtlingsregime präzisiert werden können.

Dabei stellen die untersuchten flüchtlingsbezogen arbeitenden Organisationen Beziehungen zwischen den öffentlichen (Sicherheits-)Strukturen der Grenzsicherung (Grenzschutz, Polizei

etc.) und der Sicherung der Asyl-, Flüchtlings- und Mobilitätsrechte (staatliche Stellen, UNHCR, Rotes Kreuz etc.), den betroffenen Asylsuchenden und Flüchtlingen sowie interessierten und engagierten zivilgesellschaftlichen Akteuren her. Indem organisationale Netzwerke soziale Beziehungen zwischen diesen unterschiedlichen beteiligten Gruppen und Ebenen herstellen und stabilisieren, wirken sie als Teile organisationaler Felder mit geteilten Legitimationsrahmungen. Einige NGOs kooperieren eher mit anderen NGOs in demselben Land und auch grenzüberschreitend und konzentrieren sich so auf *bonding*-Funktionen untereinander sowie gegebenenfalls direkt mit Flüchtlingen. Andere Organisationen sehen ihr Aufgaben- und Legitimationsfeld eher im *bridging* zwischen unterschiedlichen Typen von Organisationen (z.B. öffentlichen bzw. staatlichen Strukturen, den NGOs und gegebenenfalls betroffenen Flüchtlingen oder Asylsuchenden). Die untersuchten Organisationen variieren erheblich nach Größe, Ressourcenbezug, Geschichte, Werte- und Normenausrichtung. Während einige egozentrierte organisationale Netzwerke eher lokal oder national ausgerichtet sind, sind andere eher transnational, europäisch oder global ausgerichtet.

Da die bisherigen Datenerhebungen auf Querschnittserhebungen fokussierten, kann über die Dynamik einer möglichen Institutionalisierungsrichtung bisher wenig ausgesagt werden. Festgestellt werden kann ein nicht unerheblicher Grad der Vernetzung und der Diversität von egozentrierten organisationalen Netzwerken. Diese organisationalen Verflechtungen können als eine wesentliche Basis und Voraussetzung einer europäischen Institutionalisierung eines gemeinsamen Asylsystems und Flüchtlingsregimes angesehen werden. Neben bereits etablierten regulativen Legitimitätserwartungen können durch diese organisationalen Verflechtungen vor allem die normativen und kognitiven Säulen europäischer Legitimität gestärkt werden. Weitere Forschungen sollten sich expliziter auf das Verhältnis und die Wirkungen zwischen diesen verschiedenen Legitimitätsebenen und deren Dynamik im Zeitverlauf konzentrieren.

Literatur

- Baum, J. A. C., Calabrese, T., Silverman, B. 2000: Don't go it alone: Alliance network composition and startups' performance in Canadian biotechnology. *Strategic Management Journal*, 21. Jg., Heft 3, 267-294.
- DiMaggio, P. J., Powell, W. W. 1983: The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociology Review*, 48. Jg., Heft 2, 147-160.
- EASO 2014: Annual Report. Situation of Asylum in the European Union 2013, <http://easo.europa.eu/wp-content/uploads/EASO-AR-final1.pdf> (letzter Aufruf 31. Mai 2015).
- Kaunert, Ch., Leonard, S. 2011: European Security Governance after the Lisbon Treaty: Neighbours and New Actors in a Changing Security Environment. *Perspectives on European Politics and Society*, 12. Jg., Heft 4, 359-508.
- Leist-Villis, A. 2004: Zweisprachigkeit im Kontext sozialer Netzwerke: unterstützende Rahmenbedingungen zweisprachiger Entwicklung und Erziehung am Beispiel griechisch-deutsch. Münster: Waxmann Verlag.
- McPherson, M., Smith-Lovin, L., Cook, J. M. 2001: Birds of a Feather. Homophily in Social Networks. *Annual Review of Sociology*, 27. Jg., Heft 1, 415-444.
- Meyer, J. W., Rowan, B. 1977: Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, 83. Jg., Heft 2, 340-363.

- Oliver, C. 1991: Strategic Responses to Institutional Processes. *Academy of Management Review*, 16. Jg., Heft 1, 145–179.
- Salk, J., Nielsen, F., Marks, G. 2001: Patterns of Cooperation among Regional Offices in Brussels, Homophily, Complementarity and National Embeddedness. Southern Sociological Society meeting, Atlanta. 4–7, March 2001.
- Scott, W. R. 1991: Unpacking Institutional Arguments. In W. W. Powell, P. J. DiMaggio (Hg.): *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago, London, 164–182.
- Thielemann, E. R., El-Enany, N. 2009: Beyond fortress Europe?: How European Cooperation Strengthens Refugee Protection. European Union Studies Association Eleventh Biennial International Conference, 23rd–25th April 2009, Marina Del Rey, Los Angeles, USA.
- UNHCR 2012: The state of the World's Refugees. Search of Solidarity. Synthesis Report. Vienna, <http://www.unhcr.org/4fc5ceca9.html> (letzter Aufruf 31. Mai 2015).

Anhang

In den Abbildungen verwendete Abkürzungen:

a) Zypern

ALCO: Accept LGBTI Cyprus OASIS

CARDET: Centre for the Advancement of Research and Development in Educational Technology

CCR: Commissioner for Children's Rights

CEDAW: Committee on the Elimination of Discrimination against Women

CERD: Committee on the Elimination of Racial Discrimination

CTP: Committee Against Torture

CUT: Cyprus University of Technology

EC: European Commission

ECRE: European Council on Refugees and Exile

ECRI: European Commission against Racism and Intolerance

EFN: European Freedom Network

EMHRN: Euro-Mediterranean Human Rights Network

ENAR: European Network against Racism

ENoMW: European Network of Migrant Women

EWL: European Women's Lobby

FWC: The Future Worlds Center

HRC: Human Rights Council

IOM: International Organization for Migration

MIGS: Mediterranean Institute of Gender Studies

MOI: Ministry of Interior

NMWR: National Machinery for Women's rights

PICUM: Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants

RRA (TIC): Refugees Rights Association

UNHCR: United Nations High Commissioner for Refugees

UNICEF: United Nations International Children's Emergency Fund

VDC: Volunteer Doctors of Cyprus

WHO: World Health Organization

b) Italien:

ADL Zavidovici: Ambasciata della Democrazia Locale a Zavidovici

ASGI: The Association for Juridical Studies on Immigration

CIR: Consiglio Italiano Peri I Rifugiati

FAO: Food and Agriculture Organization of the United Nations

FCs: Foreign Consulates

FCEI: Federazione delle chiese evangeliche in Italia

IDLO: International Development Law Organization

IFAD: International Fund for Agricultural Development

ILO: International Labour Organization

IOM: International Organization for Migration

KMII: Kein Mensch ist illegal

MOI: Ministry of Interior

SCA: Santa Chiara Associazione

SPRAR: System for the Protection of Asylum Seekers and Refugees

UNHCR: United Nations High Commissioner for Refugees

UNICEF: United Nations International Children's Emergency Fund

UNICRI: United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute